University of Groningen

Belgisch gekissebis rondom de familie Oranje-Nassau

Karapetian, Gohar

Published in:
 RegelMaat

DOI:
[10.5553/RM/0920055X2020035005007](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035005007)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Karapetian, G. (2020). Belgisch gekissebis rondom de familie Oranje-Nassau. *RegelMaat*, 2020 (5), 385-391. <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035005007>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

BUITENLANDS NIEUWS

Belgisch gekissebis rondom de familie Oranje-Nassau

G. Karapetian

1. Inleiding

Afgelopen zomer stuitte ik op een Belgisch decreet dat mijn belangstelling wekte. Het betreft *Decreet nr. 5 van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België*, dat nog steeds geldend recht is bij de zuiderburen. De titel van dit decreet is weinig verhullend over zijn inhoud. Het behelst een eeuwigdurend verbod voor de leden van de Nederlandse koninklijke familie tot het bekleden van een openbaar ambt in België. Zowel het verbod als het rechtskarakter van het decreet riep allerlei vragen op bij mij die vermoedelijk eveneens belangwekkend zijn voor de trouwe lezer van *RegelMaat*. Wat voor type normering naar Belgisch staatsrecht is dit decreet? Aangezien het is aangenomen door het Nationaal Congres in 1830, nog voor de inwerking-treding van de Belgische Grondwet in 1831, ontstaat de vraag of het kan worden afgeschaft en zo ja, via welke wetgevingsprocedure. En, niet minder belangrijk, is de inhoud van het decreet niet in strijd met verdragsrechtelijke regelingen waarin het discriminatieverbod is verankerd? Deze en andere vragen hebben geleid tot een zoektocht waarvan enkele bevindingen in het navolgende zullen worden besproken. Vooreerst wordt ingegaan op enkele wetstechnische aspecten, namelijk het rechtskarakter van het decreet en de mogelijkheid en wijze van afschaffing. Vervolgens zal beknopt aandacht worden besteed aan de conformiteit van het decreet met verdragsrechtelijke discriminatieverboden.

2. Het decreet van 24 november 1830: rechtskarakter en wijze van afschaffing

De voornaamste bronnen van het Belgische staatsrecht zijn de Grondwet, 'wetgevende wetten', algemene rechtsbeginselen en de gewoonte.¹ Afhankelijk van het orgaan dat de zogeheten 'wetgevende wetten' aanneemt, verschilt de benaming van de desbetreffende rechtsnorm. Zo vaardigt het federale parlement (samen met de federale regering) federale wetten uit, het Brusselse Gewest 'ordonnanties', en de voortbrengselen van overige gemeenschappen en gewesten heten 'decreten'. Hoewel de benaming van de rechtsnormen die worden uitgevaardigd door de gemeenschappen en gewesten overeenkomt met het decreet dat centraal

1 L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 17.

staat in de onderhavige bijdrage, zijn beide regelingen qua type normering natuurlijk niet gelijk. Zoals hiervoor aangestipt, is het decreet van 1830 uitgevaardigd door het Nationaal Congres. Dit Nationaal Congres werd op 3 november 1830 gekozen door ongeveer 30.000 kiezers en had twee opdrachten: allereerst het uitvaardigen van een Belgische Grondwet en ten tweede het kiezen van een staatshoofd.² De eerste opdracht is volbracht binnen enkele maanden, aangezien de Belgische Grondwet is ingevoerd in februari 1831. De voltooiing van de tweede opdracht liet daarentegen enkele maanden op zich wachten. Het was immers in juli 1831 dat koning Leopold I zijn grondwettelijke eed aflegde te Brussel.

Nog voor het uitvoeren van de genoemde opdrachten heeft het Nationaal Congres enkele decreten uitgevaardigd, zoals het decreet van 18 november 1830 betreffende de onafhankelijkheid van het Belgische volk,³ het decreet van 22 november 1830 over de regeringsvorm van België⁴ en het hier centraal staande decreet van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België.⁵ Deze decreten gingen vooraf aan de totstandkoming van de Grondwet, aangezien de plechtige afkondiging van de Grondwet door het Nationaal Congres geschiedde (wederom bij decreet) op 11 februari 1831.⁶ Het decreet van 22 november 1830 ten aanzien van de grondwettelijke, erfelijke monarchie werd opgenomen in de Grondwet van 1831.⁷ De voorzieningen van de decreten van 18 november 1830 met betrekking tot de onafhankelijkheid van België en 24 november 1830 inzake de uitsluiting van de Oranjes kregen daarentegen geen verankering in de Grondwet. Gelet hierop, doet zich de vraag voor of er bij dit decreet van 24 november 1830 sprake is van een norm en zo ja, welke rang dit type norm heeft in Belgisch staatsrecht. De afdeling Wetgeving van de Belgische Raad van State heeft zich uitgelaten over deze vraag in een wetsadvies. Er zijn immers verschillende pogingen ondernomen om het decreet van 24 november 1830 af te schaffen.⁸ Het in kwestie zijnde advies van de

2 Idem, p. 4.

3 Luidend: 'Het Nationaal Congres roept de onafhankelijkheid van het Belgische volk uit, behalve de betrekkingen van Luxemburg met de Duitse Confederatie.' Zie J. Velaers (red.), *Wetboek Staatsrecht*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2015, p. 61.

4 Luidend: 'In naam van het Belgische volk, Het Nationaal Congres van België verklaart dat het Belgische volk als regeervorm aanneemt de constitutionele monarchie onder een erfelijk staatshoofd.' Velaers 2015.

5 Luidend: 'Het Nationaal Congres verklaart dat de leden van de familie Oranje-Nassau voor eeuwig zijn uitgesloten van enige macht in België.' Velaers 2015, p. 62.

6 De Grondwet is op 7 februari 1831 aangenomen door het Nationaal Congres. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, d.d. 15 juli 1993 bij het voorstel van wet tot afschaffing van het decreet nr. 5 van 24 november 1830 waarbij de leden van het huis Oranje-Nassau voor altijd van alle macht in België worden uitgesloten van het Voorlopig Bewind (hierna: wetsadvies RvS 1993), I, onder 2.

7 Zie art. 60 van de Grondwet van 1831; thans art. 85 van de Grondwet.

8 Zie bijv. het voorstel van verklaring van 19 december 2007 tot herziening van het decreet nr. 5 van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België, Doc 52 0619/001.

afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet op het wetsvoorstel van 27 juli 1993.⁹

In het wetsadvies verwijst de Raad van State allereerst naar een eerder gedaan voorstel om te doen verklaren dat het decreet van 24 november 1830 formeel deel uitmaakt van de Grondwet.¹⁰ Het Nationaal Congres heeft het decreet van 24 november 1830 buiten de Grondwet gehouden om het niet vatbaar te maken voor herziening, aldus de Raad van State.¹¹ Het Nationaal Congres heeft op 24 februari 1831 een decreet aangenomen waarin naar voren wordt gebracht dat het Nationaal Congres ‘comme corps constituant’ het decreet van 24 november 1830 heeft aangenomen.¹² Dit heeft naar het oordeel van de afdeling Wetgeving tot gevolg dat het Nationaal Congres bij zijn uitvaardiging van het decreet verwijst naar zijn grondwetgevende bevoegdheid.¹³ Het woordenstel *pouvoir constituant* en *pouvoir constitué*, geïntroduceerd door de Fransman Sieyès, is in deze context relevant. De eerste grondwetgever die een grondwet *ex nihilo* schept, wordt aangeduid als de *pouvoir constituant*.¹⁴ Is eenmaal een grondwet tot stand gekomen, dan is de grondwetgever bij de uitoefening van zijn bevoegdheid gebonden aan de grenzen van die grondwet, met als gevolg dat hij de *pouvoir constitué* is. Toegepast op het decreet van 24 november 1830 kan worden gesteld dat de vaststelling van zowel de Grondwet als het decreet te herleiden is tot dezelfde bevoegdheid van dezelfde instantie, namelijk de grondwetgevende bevoegdheid van het National Congres als *constituant*.

Na deze constatering beziet de Raad van State vervolgens de rechtswaarde van het decreet. De Raad van State brengt naar voren dat, gezien de context en de tijd waarin het decreet is aangenomen, de inhoud van het decreet veeleer aangemerkt dient te worden als een politieke verklaring dan een regelgevende handeling. In de woorden van de Raad van State: ‘Op 24 november 1830 was er nog geen Grondwet doch het Nationaal Congres wilde reeds een duidelijke politieke handeling stellen: leden van het huis Oranje-Nassau mochten in België niet langer een macht uitoefenen.’¹⁵ De Raad van State is dus primair de mening toegedaan dat het decreet (net als het decreet ten aanzien van de onafhankelijkheid van België) louter een politieke verklaring betreft, en daarmee geen norm kan zijn. Het

9 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1992-1993, wetsvoorstel van 28 mei 1993 tot afschaffing van het decreet nr. 5 van 24 november 1830 waarbij de leden van het huis Oranje-Nassau voor altijd van alle macht in België worden uitgesloten van het Voorlopig Bewind (ingediend door de heer Van Nieuwenhuysen).

10 Wetsadvies RvS 1993, II, p. 3.

11 Wetsadvies RvS 1993, p. 3, m.n. voetnoot 2.

12 Dit decreet van 24 februari 1831 luidt: ‘Au nom du peuple belge, Le congrès national, Déclare que c’est comme corps constituant qu’il a porté ses décrets des 18 et 24 novembre 1830, relatifs à l’indépendance du peuple belge, et à l’exclusion à perpétuité des membres de la famille d’Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique. Charge le pouvoir exécutif de l’exécution du présent décret.’

13 Wetsadvies RvS 1993, p. 3-4.

14 J.W. van Rossem, *Soevereiniteit en pluralisme*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 28 e.v. In de woorden van Van Rossem: ‘*Pouvoir constituant* is uiteindelijk ook de soevereine natie zelf, die zich via door hem opgerichte instituties – *pouvoir constitués* – in de rechtsorde laat representeren’.

15 Wetsadvies RvS 1993, II, onder 2.

afschaffen van een politieke verklaring uit 1830 is dan ook, zo is impliciet te lezen in het advies, niet zinvol.

De Raad van State laat het echter hier niet bij. De afdeling Wetgeving stelt dat wanneer wordt aangenomen dat het decreet evenwel een norm bevat, het niet zo kan zijn dat aan de wetgevende macht die tegelijk de grondwetgevende macht is, het recht zou zijn ontzegd om een wijziging van een norm in overweging te nemen.¹⁶ Indien de wetgevende macht van oordeel is dat het decreet van 24 november 1830 een norm is die gelijk is aan die van een grondwetsbepaling, dan dient de herziening van dit decreet te geschieden door middel van de procedure tot herziening van een grondwettelijke norm door de daartoe bevoegde instantie, zijnde de grondwetgever.¹⁷

Wat te vinden van deze redenering van de Raad van State? Hoewel er, gezien de context waarin het decreet is aangenomen door het Nationaal Congres, namelijk vlak na de onafhankelijkheidsverklaring van België, grond is om te zeggen dat het decreet van 24 november 1830 dient te worden aangemerkt als een politieke verklaring, sluit dit de kwalificatie van het decreet als rechtsnorm mijns inziens niet uit. De hamvraag is wanneer een handeling van een (grond)wetgever een rechtsnorm of, in de woorden van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, een ‘regelgevende handeling’ is. Deze vraag wordt (begrijpelijkerwijs?) door de Belgische Raad van State gesteld noch beantwoord, maar is vanuit rechtstheoretisch oogpunt de moeite van het overdenken waard. Want wat rechtvaardigt eigenlijk de kwalificatie ‘rechtsnorm’? Hier zijn boekenkasten over volgeschreven, maar ik volsta hier met de opvatting van Kelsen – misschien wel de geestesvader van deze discussie. In ieder geval vanuit kelseniaans perspectief, namelijk, kan het decreet van 24 november 1830 worden aangemerkt als een norm. Een citaat van zijn hand over het begrip ‘norm’ in samenhang met de effectieve handhaving in de rechtsorde, kan dit verhelderen:

‘Een geïsoleerde wilsact van een individu kan niet beschouwd worden als een rechtshandeling, en zijn betekenis niet als een rechtsnorm, omdat recht niet een enkele norm is, maar een systeem van normen. Een particuliere norm kan enkel beschouwd als een rechtsnorm als hij deel uitmaakt van zo’n systeem. Wat echter met een situatie waarin een georganiseerde bende systematisch een bepaalde streek afschuimt en de mensen aldaar dwingt hun geld te overhandigen?... Waarom is de dwingende ordening die de bende tot stand brengt, én die zowel de relaties onder de bendeleden zelf als de relaties met en onder hun slachtoffers omvat, niet te interpreteren als een rechtsorde?

16 Wetsadvies RvS 1993, II, onder 3.

17 Ook wijst de Raad van State op het eeuwigheidskarakter van regelgeving. In dit kader stelt de Raad van State: ‘In een recente herziening van de Grondwet is overigens het relatieve van een “altijdurende uitsluiting” aangetoond: bij een grondwetgevende beschikking van 21 juni 1991 werden in artikel 60 van de Grondwet dat de erfelijke monarchie vestigt, onder meer de woorden “met altijdurende uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap” geschrapt om aldus mogelijk te maken wat in 1831 voor onmogelijk werd gehouden.’ Wetsadvies RvS 1993, II, onder 2, derde alinea.

Waarom is de subjectieve betekenis van deze dwingende orde (dat men zich behoort te gedragen in overeenstemming met de bevelen van de bende) niet te interpreteren als haar objectieve betekenis? Omdat geen fundamentele norm wordt gepresupponeerd volgens dewelke men die bevelen behoort te gehoorzamen. Maar waarom presupponeert men zo geen fundamentele norm? Omdat deze ordening niet de duurzame effectiviteit bezit die vereist is voor de presuppositie van een fundamentele norm. De dwingende ordening van de gangsterbende mist deze effectiviteit, zoals blijkt wanneer de normen van de legale orde worden toegepast op de bende die in het territorium van die legale orde opereert, wanneer de activiteiten van de bende als illegaal worden beschouwd, de leden van de bende terechtgesteld of opgesloten worden in uitvoering van als rechtmatig beoordeelde dwangmaatregelen, en op die wijze een eind wordt gemaakt aan de activiteit van de bende – kortom: als de als rechtsorde beschouwde dwingende orde meer effectief is dan de dwingende orde van de bende.¹⁸

In het citaat betoogt Kelsen dat de kwalificatie van een handeling als een norm afhankelijk is van de vraag of de desbetreffende handeling met behulp van rechtsdwang kan worden gehandhaafd. Met andere woorden: kan met handhaving het resultaat worden bereikt dat 'het getoetste' nastreeft? Het decreet verbiedt de leden van de familie Oranje-Nassau om enig openbaar ambt te bekleden in België. Dit verbod kan mijns inziens in kelseniaanse zin effectief worden gehandhaafd door de Belgische rechtsorde. Indien, bijvoorbeeld, prins Constantijn een openbaar ambt wil bekleden in België, kunnen de Belgische autoriteiten hem hiervan weerhouden door onder meer te verwijzen naar het decreet. Het gevolg is dat denkbaar is dat het decreet vanuit dit perspectief een norm is en niet louter een politieke verklaring. Aangezien de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet ingaat op de rechtstheoretische discussie over de vraag wanneer een handeling een norm is en wanneer niet, is de constatering dat het decreet louter een politieke verklaring is te kort door de bocht. Om deze reden is het dan ook toe te juichen dat de Raad van State voorbijgaat aan het eigen standpunt (i.e. decreet is een politieke verklaring) en schetst of en op welke wijze het decreet kan worden herzien dan wel afgeschaft. Gezien de bevoegdheid van het Nationaal Congres om de Grondwet vast te stellen, wordt het decreet in dat kader gelijkgesteld aan een norm van grondwetsrang, met als gevolg dat alleen de grondwetgever het kan wijzigen aan de hand van de door de Grondwet uitgestippelde herzieningsprocedure. In de volgende paragraaf zal beknopt worden ingegaan op zijn inhoud: is die conform verdragsrechtelijke regelingen inzake het discriminatieverbod?

18 F. van Dun, *Het Fundamenteel Rechtsbeginsel. Een essay over de grondslagen van het recht*, Antwerpen: Murray Rothbard Instituut 2008, p. 233. Vertaling van H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wenen 1967, par. 6c.

3. Het decreet van 24 november 1830 en verdragsrechtelijke discriminatieverboden

Het discriminatieverbod op grond van afkomst is vervat in verschillende verdragsrechtelijke bepalingen. Enkele hiervan zijn: artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De gelijkebehandelingstoets die in de regel wordt gehanteerd bij deze bepalingen bestaat uit drie achtereenvolgende vragen: (1) Is er sprake van onderscheid? (2) Zo ja, wordt dat onderscheid objectief gerechtvaardigd? En tot slot (3) Is de rechtvaardiging proportioneel? Indien deze toets wordt losgelaten op het decreet van 24 november 1830, dan ontstaat het volgende beeld.

De eerste vraag (is er sprake van onderscheid?) dient volmondig bevestigend te worden beantwoord. De leden van de koninklijke familie Oranje-Nassau zijn immers krachtens het decreet eeuwig uitgesloten van enige gezagsfunctie in België. Vervolgens dient zich de vraag aan of dit onderscheid gerechtvaardigd is. Bij de beantwoording van deze vraag dient het hiervoor aangehaalde wetsadvies van de Belgische Raad van State in herinnering te worden gebracht. Zoals uit het voorgaande blijkt, karakteriseert de Raad van State de inhoud van het decreet als een politieke verklaring in de context van de onafhankelijkheid van België. Gezien de historische context van de afscheiding van België is het de vraag of het politieke karakter van het decreet in de 21ste eeuw zijn waarde heeft behouden. Onder andere de officiële staatsbezoeken van het Nederlandse vorstenhuis in België en omgekeerd zijn naar alle waarschijnlijkheid een getuigenis van een ontkenkende beantwoording van deze vraag. Dit leidt tot de constatering dat dit onderscheid uit 1830 naar huidig recht en naar de huidige stand van zaken tussen beide koninkrijken denkkelijk moeilijk gerechtvaardigd kan worden. Het voorgaande heeft tot gevolg dat bij de gelijkebehandelingstoets van voornoemde verdragsbepalingen hoogstwaarschijnlijk niet wordt toegekomen aan de proportionaliteitsvraag, die overigens mijns inziens ook weinig kans maakt om het decreet te redden.¹⁹

4. Tot slot

Los van de discriminatieverboden in de genoemde verdragen kan ook de vraag worden gesteld of het decreet strookt met het Unierechtelijke leerstuk van vrij verkeer van personen en de rechten die Unieburgers (ook de leden van de koninklijke familie zijn uiteraard Unieburgers) hebben op grond van het Unieburgerschap. Een voorbeeld volstaat. Waar artikel 20, tweede lid, onder b, jo. artikel 22 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stellen dat iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan

19 Voor wat betreft het staatshoofdschap ligt dit genuanceerder. Een norm die een vergelijkbare strekking heeft als het decreet van 24 november 1830, maar is toegespitst op het staatshoofdschap, kan mijns inziens rechtvaardiging vinden in verdragsrechtelijke zin.

is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat het actief en passief kiesrecht bezit bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, lijkt het decreet van 24 november 1830 dit te verhinderen voor Unieburgers die van de familie Oranje-Nassau zijn. Hier zal het Unierechtelijke beginsel van gelijke behandeling van EU-burgers het decreet vleugellam maken.