



DE GRONDWET - ARTIKEL 142 - AANPASSING GRONDWET AAN STATUUT

De Grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in overeenstemming worden gebracht. De artikelen 139, 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 142 - AANPASSING GRONDWET AAN STATUUT - J.W.A. FLEUREN

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Afwijken van de Grondwet bij Statuut
3. Voorrang van het Statuut op de Grondwet
4. Is aanpassing van de Grondwet aan het Statuut verplicht?
5. Aanpassing bij wet of bij gewone grondwetsherziening
6. Aanpassing bij gewone wet of bij rijkswet
7. Van overeenkomstige toepassing zijnde artikelen
8. Jurisprudentie
9. Literatuur
10. Historische versies

Editie december 2015

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Op 29 december 1954 is het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden.^[1] Sindsdien is niet meer de Grondwet, maar het Statuut de hoogste constitutionele regeling van nationale origine binnen het Koninkrijk.^[2] De voorloper van het huidige artikel 142 Grondwet is in 1956 in de Grondwet opgenomen in het licht van de aan artikel 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende rechtsopvatting dat het Statuut voorgaat op de Grondwet en dat bepalingen van de Grondwet derhalve rechtskracht missen voor zover zij in strijd zijn met het Statuut, ongeacht of het grondwetsbepalingen betreft die gelden voor het gehele Koninkrijk dan wel uitsluitend voor het land Nederland (zie hierna, paragraaf 3). In de gedachtegang van de grondwetgever van 1956 wordt de Grondwet, voor zover zij afwijkt van het Statuut, automatisch door het Statuut aangevuld, gewijzigd of krachteloos gemaakt - dus materieel veranderd -, zodat een aanpassing van de tekst van de Grondwet aan het Statuut geen wijziging in het

geldend recht brengt en dus louter een formele betekenis heeft (zie hierna, paragraaf 3). Om deze reden achtte de grondwetgever het niet nodig om voor een dergelijke aanpassing de normale procedure van grondwetsherziening voor te schrijven en werd in 1956 in artikel 213, eerste lid, Grondwet de bepaling opgenomen dat de tekst van de Grondwet bij de wet in overeenstemming kan worden gebracht met het Statuut ‘zoals dit thans luidt of nader mocht komen te luiden’. Dit opende de mogelijkheid om in de toekomst de tekst van de Grondwet door middel van een wet (dan wel rijkswet: zie hierna, paragraaf 6) aan te passen aan zowel het Statuut zoals dat op 29 december 1954 in werking was getreden, als aan eventuele latere wijzigingen van het Statuut. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de bepaling van het voormalige artikel 213 zijn huidige redactie gekregen en is het vernummerd tot artikel 142. De expliciete verwijzing naar het vigerende en toekomstige Statuut is bij die gelegenheid geschrappt. Voorts rept artikel 142 in plaats van ‘De tekst van de Grondwet’ van ‘De Grondwet’ als het object dat bij wet met het Statuut in overeenstemming kan worden gebracht (zie hierna, paragraaf 8). De memorie van toelichting tekent bij deze redactiewijziging aan dat daarin duidelijker tot uitdrukking komt ‘dat het hier niet alleen om een puur tekstuele, maar ook om een inhoudelijke aanpassing gaat’.^[3] De achtergrond van deze opmerking is niet geheel duidelijk. Was bij de regering de herinnering weggezaakt aan de aan artikel 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende rechtsopvatting dat het Statuut en niet de Grondwet geldt voor zover zij met elkaar onverenigbaar zijn? Het kan echter ook zijn dat deze rechtsopvatting vanzelf sprak, maar dat de gedachte dat een hogere regeling die voorgaat op een lagere, deze laatste materieel aanvult of anderszins wijzigt, inmiddels als een verouderde voorstelling van zaken werd gezien en dat de regering van oordeel was dat een herziening die de Grondwet in overeenstemming brengt met reeds geldend recht, niettemin een inhoudelijke wijziging is. Een derde mogelijkheid is dat de regering de wetgever die de Grondwet wil aanpassen aan het Statuut, meer armslag heeft willen bieden door hem een keuze toe te staan in het geval de Grondwet inhoudelijk op verschillende wijzen in een overeenstemming met het Statuut kan worden gebracht. Dit laatste is wellicht de meest zinvolle uitleg.



Ondertekening van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden door Koningin

Juliana, 15 december 1954. Foto: www.comitekoninkrijksrelaties.org

Wat ook precies de achtergrond moge zijn van de redactie die het artikel bij de grondwetsherziening van 1983 heeft gekregen, de aan artikel 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende rechtsopvatting blijft van cruciaal belang voor een goed begrip van artikel 142 Grondwet. Aangezien het Statuut voortgaat op de Grondwet, heeft een verandering van de Grondwet die haar in overeenstemming brengt met het Statuut, slechts een beperkte betekenis en mag deze verandering derhalve bij wet in plaats van bij gewone grondwetsherziening plaatsvinden. Dit laat onverlet dat het de grondwetgever te allen tijde vrijstaat om voor aanpassing van de Grondwet aan het Statuut de gewone procedure van grondwetsherziening te kiezen (zie hierna, paragraaf 5).

In de praktijk is (de voorloper van) artikel 142 Grondwet nog nooit toegepast. In de aanloop naar de op 10 oktober 2010 in werking getreden Statuutwijziging waarbij de Nederlandse Antillen zijn opgeheven en de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn ondergebracht bij het land Nederland, heeft de Raad van State in overweging gegeven om de procedure van artikel 142 Grondwet toe te passen om de nieuwe staatkundige positie van deze drie eilanden in de Grondwet te vertalen,^[4] maar de regering zag in deze Statuutwijziging geen afwijking van de Grondwet^[5] en achtte artikel 142 Grondwet niet aan de orde.^[6]

2. AFWIJKEN VAN DE GRONDWET BIJ STATUUT

Voor een gewone wijziging van de Grondwet schrijft artikel 137 Grondwet een zware procedure voor, die bestaat uit twee lezingen en tussentijdse verkiezingen voor de Tweede Kamer (tot de grondwetsherziening van 1995 ook voor de Eerste Kamer), waarbij in tweede lezing een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal vereist is. Aangezien Statuutsbepalingen die niet stroken met de Grondwet het constitutionele regime eveneens wijzigen, is voor het tot stand brengen van dergelijke bepalingen een bijzondere procedure voorgeschreven. Al in 1948 was in de Grondwet een voorziening opgenomen die voor Nederland de mogelijkheid opende om een van de Grondwet afwijkend Statuut te aanvaarden bij een met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen in beide Kamers te aanvaarden wet.^[7] Met het oog op toekomstige wijzigingen van het Statuut, is in 1954 in artikel 55, derde lid, van het Statuut een bijzonder procedurevoorschrift opgenomen voor de behandeling van een voorstel tot wijziging van het Statuut dat afwijkt van de Grondwet. Een normale wijziging van het Statuut geschiedt bij een rijkswet die door de regering niet mag worden bekrachtigd dan nadat zij door ieder van de Caribische landen van het Koninkrijk (tegenwoordig zijn dit Aruba, Curaçao en Sint Maarten) is aanvaard bij een landsverordening die door de Staten met twee derde van de uitgebrachte stemmen - of anders in twee lezingen - is goedgekeurd. Bevat het voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut bepalingen die afwijken van de Grondwet, dan moet dit voorstel bovendien

behandeld worden op de wijze als voorgeschreven voor een herziening van de Grondwet (dus volgens de procedure van artikel 137 Grondwet), met dien verstande dat in tweede lezing een gewone meerderheid der uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal volstaat. De afwijking van de normale procedure van grondwetsherziening vindt haar rechtvaardiging in enerzijds de wens om de toekomstige rechtsontwikkeling in het Koninkrijk niet al te zeer te belemmeren en anderzijds de verzwarende die gelegen is in de omstandigheid dat wijziging van het Statuut niet kan plaatsvinden zonder dat zij door ieder van de Caribische landen van het Koninkrijk bij landsverordening wordt aanvaard.^[8]

Om twee redenen is bij de totstandkoming van het Statuut niet gekozen voor het alternatief om ten aanzien van een voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut waarbij wordt afgeweken van de Grondwet, geen twee lezingen voor te schrijven, maar wel te bepalen dat een dergelijk voorstel slechts kan worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal.^[9] De regering vreesde, ten eerste, dat dit alternatief op onvoldoende steun in de Staten-Generaal kon rekenen, en, ten tweede, dat de Caribische Koninkrijkspartners (destijds Suriname en de Nederlandse Antillen) er dan op zouden staan dat de eis van een meerderheid van twee derde ook zou gelden voor de landsverordeningen waarbij het voorstel werd aanvaard. Dit laatste zou betekenen dat een van de Grondwet afwijkende wijziging van het Statuut door een handjevol Statenleden geblokkeerd kon worden.^[10]

3. VOORRANG VAN HET STATUUT OP DE GRONDWET

Artikel 5, tweede lid, van het Statuut

Aangezien artikel 142 Gw moet worden begrepen in het licht van artikel 5, tweede lid, van het Statuut, is het zinvol wat uitvoeriger stil te staan bij de aan dit artikellid ten grondslag liggende rechtsopvatting over de verhouding tussen Statuut en Grondwet. De tekst van het Statuut, zoals dat op 29 december 1954 in werking is getreden, is ontworpen en vastgesteld door de Rondetafelconferentie Nederland-Suriname-Nederlandse Antillen, die in april 1952 van start was gegaan. Zowel in de aanloop naar, als tijdens deze conferentie heeft steeds de bedoeling voorgezeten dat het te ontwerpen Statuut van hogere orde zou zijn dan de Grondwet en *dus* de Grondwet opzij zou zetten indien het Statuut van de Grondwet zou afwijken. Bij voortdurende hebben de Nederlandse gedelegeerden jegens de vertegenwoordigers van de andere rijksoverheden verzekerd dat het Statuut vanwege zijn hogere orde voor zou gaan op de Grondwet en de Grondwet krachteloos zou maken voor zover de Grondwet in strijd kwam met het Statuut. Een redenering zoals die ten grondslag ligt aan het in artikel 120 Gw vervatte toetsingsverbod, namelijk dat de hogere rang van de Grondwet ten opzichte van de wet in formele zin niet impliceert dat de rechter de wet wegens ongrondwettigheid buiten toepassing mag laten, is ten aanzien van de verhouding Statuut-Grondwet nooit overwogen.^[11] De door de conferentie vastgestelde officiële toelichting op het Statuut,^[12] is eveneens duidelijk. De hogere rang van het Statuut vloeit voort uit

artikel 5, tweede lid, van het Statuut: ‘De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.’ De officiële toelichting tekent aan dat in dit artikellid ‘tot uitdrukking [is] gebracht, dat, indien de Grondwet op bepaalde punten niet mocht stroken met het Statuut, de regeling van het Statuut prevaleert. De Grondwet zal met de bepalingen van het Statuut in overeenstemming moeten worden gebracht.’^[13] Deze toelichting stelt buiten kijf dat het Statuut niet alleen in rang boven de Grondwet staat,^[14] maar ook voorgaat op de Grondwet voor zover deze niet verenigbaar mocht zijn met het Statuut.^[15] Bij de parlementaire behandeling van de wet waarbij Nederland het Statuut heeft aanvaard (zie hiervóór, paragraaf 2) sprak het zowel voor de regering als voor de meeste woordvoerders in de Staten-Generaal vanzelf dat het Statuut, voor zover het bepalingen bevatte of in de toekomst zou gaan bevatten die afweken van de Grondwet, voorrang had op de Grondwet en het grondwettelijk regime automatisch wijzigde.^[16]

De grondwetsherziening van 1956

De wordingsgeschiedenis van de in 1956 in de Grondwet opgenomen voorloper van het huidige artikel 142 bevestigt en bestendigt deze rechtsopvatting over de verhouding tussen Statuut en Grondwet.^[17] De regering verdedigde het door haar voorgestelde artikel dat het mogelijk maakt om de tekst van de Grondwet bij wet met het Statuut in overeenstemming te brengen met het argument dat, voor zover het Statuut bepalingen bevat of in de toekomst zal bevatten die niet stroken met de Grondwet, ‘het Statuut materieel reeds de Grondwet aanvult of anderszins wijzigt’.^[18] Voor een aanpassing van de Grondwet die geen nieuw recht schept, maar er slechts voor dient te zorgen dat ook uit de Grondwet het geldende recht kan worden afgelezen,^[19] achtte zij de gewone, zware procedure van grondwetsherziening niet nodig. Hoewel verschillende Kamerleden bezwaren koesterden tegen aanpassing van de Grondwet bij wet, dus buiten de gewone procedure van grondwetsherziening om, werd de opvatting dat het Statuut zelf de Grondwet materieel aanvult en wijzigt voor zover het Statuut bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, door het overgrote deel van de Staten-Generaal onderschreven.^[20] In de woorden van een senator die het door de regering voorgestelde artikel liever niet in de Grondwet zag: ‘Materieel maakt het niets uit, of men de Grondwet wijzigt; het Statuut prevaleert boven de Grondwet, zodat de wijziging van de Grondwet materieel toch al heeft plaatsgehad.’^[21]

Het Harmonisatiewet-arrest

Hoewel in de staatsrechtelijke literatuur algemeen erkend wordt dat uit artikel 5, tweede lid, van het Statuut volgt dat het Statuut in de normenhiërarchie boven de Grondwet staat,^[22] dreigt de aan dit artikellid ten grondslag liggende rechtsopvatting dat het Statuut en niet de Grondwet geldt indien beide van elkaar afwijken en dat de rechter dus in een voorkomend geval het Statuut in plaats van de Grondwet dient toe te passen, in vergetelheid te raken.^[23] Ook de Hoge Raad lijkt zich in het op 14 april 1989 gewezen Harmonisatiewet-arrest niet van deze

rechtsopvatting bewust te zijn geweest. Voor zover hier van belang, heeft de Hoge Raad in dit arrest geoordeeld dat het de rechter niet is toegestaan om een wet in formele zin te toetsen aan het Statuut.^[24] Omdat sommige auteurs uit dit arrest afleiden dat de rechter evenmin bevoegd is om de Grondwet aan het Statuut te toetsen ^[25] wordt hier nader op dit oordeel van de Hoge Raad ingegaan.

De motivering waarmee de Hoge Raad in het Harmonisatiewet-arrest rechterlijke toetsing van de wet aan het Statuut heeft verworpen, is tweeledig. Het eerste argument meent de Hoge Raad te kunnen ontleenen aan artikel 49 van het Statuut. Dit artikel bepaalt dat bij rijkswet regels kunnen worden gesteld omtrent de verbindendheid van ‘wetgevende maatregelen’ die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. De Hoge Raad leest in dit artikel een verbod voor de rechter om de wet aan het Statuut te toetsen, zolang hem deze bevoegdheid niet bij rijkswet is verleend. Hoewel de Hoge Raad wets- en rechtshistorische argumenten aanvoert voor deze lezing, is zij in werkelijkheid volstrekt onhistorisch. Uit de wordingsgeschiedenis van artikel 49 blijkt dat dit artikel in het Statuut is opgenomen in de veronderstelling dat de rechter bij conflicten tussen de in het artikel bedoelde ‘wetgevende maatregelen’ en bepalingen van Koninkrijksrecht zal gaan beslissen welk voorschrift voorgaat. Het artikel wilde slechts veiligstellen dat (in de toekomst) bij rijkswet regels konden worden gesteld wanneer er zich in de praktijk vragen van voorrang zouden voordoen die lastig te beantwoorden waren of waarop de in de rechtspraak gegeven antwoorden ongewenst werden geacht (zou de rechter bijvoorbeeld een wet in formele zin of zelfs de Grondwet, voor zover deze slechts voor het land Nederland gold, mogen toetsen aan een algemene maatregel van rijksbestuur?). Tot aan het Harmonisatiewet-arrest is de door de Hoge Raad aan artikel 49 van het Statuut gegeven uitleg dan ook door niemand of nagenoeg niemand verdedigd.^[26] Als tweede argument voor zijn oordeel heeft de Hoge Raad aangevoerd dat er sinds de afkondiging van het Statuut sprake zou zijn van ‘een traditie van niet-toetsing’. Deze traditie is echter eerder door het Harmonisatiewet-arrest zelf gecreëerd dan dat zij voordien bestond. Na de totstandkoming van het Statuut is weliswaar door sommige staatsrechtgeleerden betoogd dat het de rechter op grond, of naar analogie, van de grondwetsbepaling over de onschendbaarheid van de wet^[27] niet vrij zou staan om een wet in formele zin aan een rijkswet en het Statuut te toetsen - nimmer hanteerden zij het argument dat artikel 49 van het Statuut deze toetsing zou verbieden -,^[28] maar in de eerste decennia hadden de wetgever,^[29] de grondwetgever^[30] en de rechter^[31] aan dit (omstreden^[32]) betoog geen boodschap.^[33] Kortom, de motivering waarmee de Hoge Raad aan de rechter de bevoegdheid heeft ontzegd om de wet aan het Statuut te toetsen, is aantoonbaar onjuist.

Gelet op de onhoudbaarheid van de argumentatie waarmee de Hoge Raad in het Harmonisatiewet-arrest heeft geoordeeld dat de wet niet aan het Statuut getoetst

mag worden, ligt het voor de hand om dit verbod, zolang het in de jurisprudentie gehandhaafd blijft,^[34] te beperken tot de verhouding tussen wet en Statuut en niet uit te breiden tot de verhouding tussen Grondwet en Statuut. De aan artikel 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende, en bij de grondwetsherziening van 1956 bevestigde, rechtsopvatting dat in geval van strijd het Statuut en niet de Grondwet geldt, had voor de Hoge Raad juist redenen moeten zijn om te oordelen dat de rechter a fortiori bevoegd is om de wet aan het Statuut te toetsen. Als nu uit het Harmonisatiewet-arrest wordt afgeleid dat de rechter niet bevoegd is om de Grondwet aan het Statuut te toetsen, dan worden de zaken op hun kop gezet. Bovendien zou het postuleren van een dergelijk toetsingsverbod voorbijgaan aan de omstandigheid dat de Grondwet nooit systematisch in overeenstemming is gebracht met het Statuut (zie hierna, paragraaf 4), zodat niet uitgesloten kan worden dat een toetsingsverbod op enig moment tot problemen leidt.^[35]

4. IS AANPASSING VAN DE GRONDWET AAN HET STATUUT VERPLICHT?

De aan artikel 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende rechtsopvatting dat het Statuut van hogere orde is dan de Grondwet en de Grondwet in geval van afwijking vanzelf aanvult of anderszins wijzigt, roept de vraag op of het daarenboven verplicht is de Grondwet zelf - hetzij via een (rijks)wet, hetzij via een gewone grondwetsherziening - aan te passen aan het Statuut. Van Helsdingen, die zeer nauw bij de totstandkoming van het Statuut betrokken is geweest, heeft verdedigd dat in artikel 5, tweede lid, van het Statuut geen bevestigend antwoord op deze vraag gelezen moet worden, aangezien aan het voorschrift dat de Grondwet de bepalingen van het Statuut in acht neemt, reeds voldaan wordt doordat het Statuut in geval van afwijking de Grondwet materieel aanvult of anderszins wijzigt.^[36] Deze uitleg neemt afstand van de opmerking in de officiële toelichting op het Statuut dat de Grondwet met de bepalingen van het Statuut in overeenstemming zal moeten worden gebracht.^[37] De constitutionele praktijk sluit aan bij de door Van Helsdingen voorgestane uitleg. Tijdens de parlementaire behandeling van de in 1956 in de Grondwet opgenomen voorloper van artikel 142 Gw repte de regering weliswaar nu en dan van een verplichting om de Grondwet met de bepalingen van het Statuut in overeenstemming te brengen,^[38] maar andere keren bestempelde zij een tekstuele aanpassing van de Grondwet aan het Statuut als juridisch niet noodzakelijk, hoogstens wenselijk.^[39] Ook verschillende Kamerleden lieten zich in deze zin uit.^[40] In ieder geval maakte de regering geen haast met een systematische aanpassing van de Grondwet aan het Statuut^[41] en uiteindelijk is de Grondwet slechts op onderdelen met het Statuut in overeenstemming gebracht.^[42]

5. AANPASSING BIJ WET OF BIJ GEWONE GRONDWETSHERZIENING

Artikel 142 Gw is facultatief geformuleerd. Het woord 'kan' in dit artikel brengt tot uitdrukking dat het in overeenstemming brengen van de Grondwet met het Statuut mag geschieden bij wet. De grondwetgever blijft dus vrij om de aanpassing van de

Grondwet aan het Statuut via een gewone grondwetsherziening te bewerkstelligen.
[43]

Het lag in de bedoeling van de grondwetgever van 1956 dat de gewone procedure van grondwetsherziening in ieder geval zou worden gevolgd, indien een aanpassing van de Grondwet aan het Statuut een verdergaande strekking zou hebben dan het louter in overeenstemming brengen van de tekst van de Grondwet met het reeds geldende recht.^[44] Nu sinds de grondwetsherziening van 1983 de bepaling van artikel 142 Gw niet langer rept van ‘De tekst van de Grondwet’, maar van ‘De Grondwet’, rijst de vraag of in deze redactiewijziging een verruiming gelezen moet worden van de mogelijkheden om de Grondwet bij de wet in overeenstemming te brengen met het Statuut. De parlementaire geschiedenis van deze grondwetsherziening geeft geen duidelijk antwoord op deze vraag (zie hiervóór, paragraaf 1). Hoe dit ook zij, indien de procedure van aanpassing bij wet wordt gevolgd, dan is het de wetgever die beoordeelt of deze aanpassing bij wet mag geschieden.^[45]

6. AANPASSING BIJ GEWONE WET OF BIJ RIJKSWET

De wet waarbij de Grondwet met het Statuut in overeenstemming wordt gebracht, is een gewone wet die tot stand komt volgens de procedure van de artikelen 81 tot en met 88 Gw, indien deze wet uitsluitend ziet op grondwetsbepalingen die slechts gelden voor het land Nederland. Indien de betrokken wet echter (ook) grondwetsbepalingen die aangelegenheden van het Koninkrijk regelen, in overeenstemming brengt met het Statuut, dan zal zij de vorm dienen te hebben van een rijkswet,^[46] in welk geval de procedurevoorschriften van de artikelen 81 tot en met 88 Gw worden aangevuld met die welke vervat zijn in de artikelen 15 tot en met 22 van het Statuut.^[47]

7. VAN OVEREENKOMSTIGE TOEPASSING ZIJNDE ARTIKELEN

Artikel 142 Grondwet verklaart de artikelen 139, 140 en 141 Grondwet van overeenkomstige toepassing indien de Grondwet bij de wet met het Statuut in overeenstemming wordt gebracht. Dit betekent dat de door deze aanpassingswet bewerkstelligde veranderingen in de Grondwet terstond in werking treden nadat deze wet is bekendgemaakt (artikel 139); de tekst van de aldus herziene Grondwet bij koninklijk besluit bekend wordt gemaakt, waarbij hoofdstukken, paragrafen en artikelen kunnen worden vernummerd en verwijzingen dienovereenkomstig kunnen worden veranderd (artikel 141); bestaande wetten en andere regelingen en besluiten die in strijd zijn met een door deze aanpassingswet aangebrachte verandering in de Grondwet, gehandhaafd blijven, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen (artikel 140). Voor een toelichting op de artikelen 139, 140 en 141 Grondwet zij verwezen naar het commentaar op deze artikelen.

8. JURISPRUDENTIE

- Pres. Rb. 's-Gravenhage 11 augustus 1988, zaak KG 88/1161 (Harmonisatiewet), AB 1988, 470; RegelMaat 1988, p. 149 e.v.; AA 1988, p. 776 e.v.
- HR 14 april 1989, zaak 13822 (Harmonisatiewet), NJ 1989, 469; AB 1989, 207; RegelMaat 1989, p. 80 e.v.; AA 1989, p. 578 e.v.; NJCM-Bulletin 1989, p. 581 e.v.

9. LITERATUUR

- P.W.C. Akkermans (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1987
- C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, 3e druk, Kluwer, Deventer 2012
- J.W.A. Fleuren, Voorrang van rijksrecht op Nederlands recht in historisch perspectief. De wordings- en interpretatiegeschiedenis van de artikelen 5 lid 2 en 49 van het Statuut voor het Koninkrijk, in: Rechtsgeleerd Magazijn Themis 2012, p. 15-29
- W.H. van Helsdingen (m.m.v. Th.J. van der Peyl), Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1957
- H.G. Hoogers, De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009
- M.T. Oosterhagen, Art. 142, in: P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1992, p. 1223-1226

10. HISTORISCHE VERSIES

Art. 213 Gw. 1956: De tekst van de Grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zoals dit thans luidt of nader mocht komen te luiden in overeenstemming worden gebracht.

De artikelen 210, 211 en 212 zijn daarbij niet van toepassing.

NOTEN

1. Stb. 1954, 596.
2. Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, p. 9.
3. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 213, nr. 3, p. 10 (Nng, VIII, p. 10). Zie ook Kamerstukken II 1976- 1977, 14 213, nr. 4, p. 13, 16 en 18 (Nng, VIII, p. 13, 16 en 18), nr. 6, p. 7 (Nng, VIII, p. 27), nr. 7, p. 8- 9 (Nng, VIII, p. 35- 36).
4. Advies van de Raad van State van 18 september 2006, W04.06.0204/ I/ K/ A, te raadplegen via www.raadvanstate.nl.
5. Zie voor een kritische noot bij deze opvatting H.G. Hoogers, De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef. Kanttekeningen vanuit constitutioneel perspectief bij de opheffing van de Nederlandse Antillen, in: TvCR 2010, p. 256- 285 en 376- 403.

6. Kamerstukken II 2009- 2010, 32 213 (R 1903), nr. 6, p. 12; Kamerstukken I 2009- 2010, 32 017 (R1884), enz., C, p. 31.
7. Deze voorziening maakte onderdeel uit van het in 1948 aan de Grondwet toegevoegde en in 1956 weer verwijderde Veertiende Hoofdstuk, dat bijzondere bepalingen voor de overgang naar een nieuwe rechtsorde bevatte.
8. Van Helsdingen 1957, p. 534- 552.
9. Vgl. art. 91, derde lid, Gw.
10. Zie o.a. Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, nr. 7, p. 4; Handelingen II 1953- 1954, p. 1431, alsmede Van Helsdingen 1957, p. 534- 552.
11. Fleuren 2012.
12. Deze toelichting is, samen met het Statuut en het voorstel van wet tot aanvaarding van het Statuut, opgenomen in Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, nr. 2, p. 9- 18.
13. Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, nr. 2, p. 11.
14. Kamerstukken II 1953- 1954, 3537, nr. 2, p. 9.
15. Indien het woord ‘prevaleren’ in de toelichting slechts ‘van hogere rang zijn’ zou betekenen, dan zou de zinsnede ‘indien de Grondwet op bepaalde punten niet mocht stroken met het Statuut’ onverklaarbaar zijn, aangezien de hogere orde van het Statuut ten opzichte van de Grondwet uiteraard niet afhangt van de vraag of de Grondwet strookt met het Statuut. Overigens wijst de regering er in Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 3, p. 3 op dat ook in art. 5, eerste lid, van het Statuut tot uitdrukking komt dat het Statuut voorgaat op de Grondwet, aangezien dit artikellid bepaalt dat de aldaar genoemde onderwerpen worden geregeld in de Grondwet, voor zover het Statuut hierin niet voorziet.
16. O.a. Handelingen II 1953- 1954, p. 1393, 1396, 1403, 1416, 1420, 1421, 1430, 1444, 1448, 1449; Kamerstukken I 1954- 1955, 3517, nr. 15, p. 3- 6; Handelingen I 1954- 1955, p. 28- 29, 41. Zie ook Fleuren 2012, p. 22.
17. Deze voorloper heeft zijn wortels in de voorstellen van de Staatscommissie- Van Schaik: Interim- rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950, no. 25, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, ’s- Gravenhage 1951, p. 9, 11, 13.
18. Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 5, p. 2. Zie verder: ibidem, nr. 3, p. 3; Handelingen II 1955- 1956, p. 756; Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10), enz., nr. 151a, p. 7; Handelingen I 1955- 1956, p. 400.
19. Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10), enz., nr. 151a, p. 7.
20. Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 4, p. 3; Handelingen 1955- 1956, p. 736- 737, 743, 747- 748, 753, 761, 768; Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10), enz., nr. 151, p. 7- 8; Handelingen I 1955- 1956, p. 369, 374, 377.

21. Handelingen II 1955- 1956, p. 377.
22. Zie voor een bloemlezing Hoogers 2009, p. 17- 18 noot 20.
23. Zie bijvoorbeeld P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II, 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1970, p. 22, waar het standpunt wordt ingenomen dat de rechter de Grondwet niet aan het Statuut mag toetsen. Hier lijkt de auteur te zijn vergeten dat hij als Tweekamerlid voor de VVD bij de parlementaire behandeling van zowel de wet tot aanvaarding van het Statuut als de grondwetsherziening van 1956 had benadrukt dat de bepalingen van het Statuut en niet die van de Grondwet gelden indien deze van elkaar afwijken (Handelingen II 1953- 1954, p. 1396; Handelingen II 1955- 1956, p. 736- 737; zie ook het Rapport van de Commissie van Advies inzake nadere Grondwetswijziging betreffende de Buitenlandse Betrekkingen (waar Oud deel van heeft uitgemaakt), Kamerstukken II 1955- 1956, 4133 (R 19), nr. 4, p. 8.
24. HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 (Harmonisatiewet).
25. B.M.J. van der Meulen, Art. 142, in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3e druk, Kluwer, Deventer 2000, p. 613- 614; conclusie A- G Langemeijer (zie aldaar noot 33) voor HR 7 november 2003, zaak R02/ 037HR (Nederlands- Antilliaans Uitleveringsbesluit), NJ 2004, 99; Hoogers 2009, p. 24- 25 (zie echter ook p. 19 nt. 22). In de eerste twee drukken van het voorliggend Grondwetscommentaar wordt art. 142 Gw daarentegen uitdrukkelijk geplaatst in het licht van de rechtsopvatting dat het Statuut de Grondwet materieel aanvult of anderszins wijzigt indien beide van elkaar afwijken. Zie Akkermans 1987, p. 1115- 1117 en Oosterhagen 1992.
26. Zie voor een op gepubliceerde en ongepubliceerde bronnen gebaseerde analyse van de wordings- en interpretatiegeschiedenis van art. 49 Statuut: Fleuren 2012.
27. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft dit grondwettelijk toetsingsverbod zijn huidige formulering gekregen: ‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten ...’ Zie het commentaar op art. 120.
28. Het debat over de vraag in hoeverre de rechter mag toetsen aan het Statuut en ander rijksrecht, is o.a. gevoerd in het NJB van 1954 (p. 885- 891), 1955 (p. 74- 79, 221- 227, 338- 339, 433- 440, 569- 572, 703- 706), 1988 (p. 1039- 1042, 1043, 1309- 1311) en 1989 (p. 326- 328). Andere belangrijke bijdragen aan de discussie zijn: K. Bongenaar, Rijksrecht en rechterlijke toetsing. Beschouwingen over de Belastingregeling voor het Koninkrijk en haar verhouding tot Nederlandse belastingwetten, Institute for Fiscal and Financial Studies, Willemstad 1986; H.F. Munneke, Regels van Koninkrijksrecht en rechterlijke toetsing. Nederlandse en Antilliaanse rechters aan het woord, in:

- Tijdschrift voor Openbaar Bestuur 1989, p. 27- 30. Zie voor meer literatuurverwijzingen Fleuren 2012, waar het debat in historisch perspectief wordt geplaatst.
29. Zie de parlementaire geschiedenis van a) de wet waarbij Nederland het Statuut heeft aanvaard (Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, nr. 5, p. 5, nr. 7, p. 5; Handelingen II 1953- 1954, p. 1401; Handelingen II 1953- 1954, p. 1401 en 1427) en b) de Rijkswet belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK) (Kamerstukken II 1962- 1963, 7181 (R 344), nr. 3, p. 11 en 15, nr. 6, p. 1). Pas in 1984 stelt de regering zich, met een beroep op staatsrechtelijke literatuur waarin tegen een toetsingsbevoegdheid is geargumenteed, bij de parlementaire behandeling van een wijziging van de BRK op het - in de Staten- Generaal niet onweersproken - standpunt dat de rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan een rijkswet of het Statuut (Kamerstukken II 1984- 1985, 18 747 (R 1271), nr. 6, p. 3- 4; Handelingen II 1984- 1985, p. 5386- 5387, 5397, 5474, 5502- 5505, 5527; Handelingen I 1985- 1986, p. 214, 217 en 224).
 30. Zie de parlementaire geschiedenis van het in 1956 in de Grondwet opgenomen art. 213, de voorloper van het huidige art. 142, waarnaar verwezen wordt in de noten 18 en 20).
 31. Zie o.a. de rechtspraak waarin de rechter Nederlandse fiscale wetten liet wijken voor de Rijkswet belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK): Hof 's- Gravenhage 4 januari 1971, zaak 72/ 1969 E IV, BNB 1971, 228; Hof 's- Gravenhage 5 april 1984, zaak 36/ 84 M II, Fiscaal weekblad FED 1985, 80, voortgezet in HR 8 januari 1986, zaak 23 031, BNB 1986, 127. Zie ook het kortgeding- vonnis dat door de Hoge Raad in het Harmonisatiewet- arrest is vernietigd, waarin de Haagse rechtbankpresident tot de slotsom kwam dat aan de rechter de bevoegdheid toekwam om de wet aan het Statuut te toetsen (Pres. Rb. 's- Gravenhage 11 augustus 1988, AB 1988, 470). Zie voorts Fleuren 2012, p. 22- 26.
 32. Zie noot 28.
 33. Pas in 1984 stelt de regering zich, met een beroep op staatsrechtelijke literatuur waarin tegen een toetsingsbevoegdheid is geargumenteed, bij de parlementaire behandeling van een wijziging van de BRK (zie ook noot 29) op het - in de Staten- Generaal niet onweersproken - standpunt dat de rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan een rijkswet of het Statuut (Kamerstukken II 1984- 1985, 18 747 (R 1271), nr. 6, p. 3- 4; Handelingen II 1984- 1985, p. 5386- 5387, 5397, 5474, 5502- 5505, 5527; Handelingen I 1985- 1986, p. 214, 217 en 224).
 34. In Rb. 's- Gravenhage 11 juli 2012, zaak 407921 - HA ZA 11- 2726 (Langstudeerdersmaatregel), ECLI:RBSGR:2012:BX0977, r.o. 5.22

- conformeert de rechtbank zich weliswaar aan deze jurisprudentie, maar toont zij zich bereid de daaraan ten grondslag liggende argumenten te beoordelen.
35. De overgangsrechtelijke bepaling van art. 56 Stat. biedt geen soelaas. Ten eerste maakt deze bepaling een uitzondering voor onderwerpen waarin het Statuut zelf voorziet, ten tweede moet in het licht van de aan art. 5, tweede lid, van het Statuut ten grondslag liggende rechtsopvatting worden aangenomen dat deze bepaling niet van toepassing is op de Grondwet (zie ook Van Helsdingen 1957, p. 553) en ten derde dient deze bepaling inmiddels als uitgewerkt te worden beschouwd (Borman 2012, p. 39). De overgangsrechtelijke bepaling van het in 2010 in het Statuut opgenomen art. 57a is evenmin van toepassing op de Grondwet.
 36. Van Helsdingen 1957, p. 292- 296.
 37. Zie noot 13.
 38. Handelingen II 1955- 1956, p. 756; Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10), enz., nr. 151a, p. 7; Handelingen I 1955- 1956, p. 399- 400. Zie ook Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 4, p. 3, waar een aantal Kamerleden hetzelfde standpunt betreft.
 39. Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 3, p. 3; nr. 5, p. 2.
 40. Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 4, p. 3; Handelingen 1955- 1956, p. 736- 737, 747- 748, 753; Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10) enz, nr. 151, p. 8; Handelingen I 1955- 1956, p. 377.
 41. Kamerstukken II 1955- 1956, 4133 (R 19), nr. 3, p. 3 (te lezen in verband met nr. 4, p. 8); Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 3, p. 3; Handelingen II 1955- 1956, p. 756.
 42. Kamerstukken 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 3, p. 3; Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Staatsuitgeverij, 's- Gravenhage 1971, p. 23- 25. De discrepantie tussen art. 18 van het Statuut en art. 85 Gw, die door de regering al, naast andere afwijkingen, was genoemd in Kamerstukken II 1953- 1954, 3517, nr. 3, p. 19, is altijd blijven bestaan. Zie voorts Hoogers 2009, p. 19 nt. 22. Overigens is het Statuut in de loop van de tijd enkele malen aangepast aan wijzigingen van de Grondwet: Borman 2012, p. 41- 42.
 43. Handelingen I 1955- 1956, p. 369 en 399.
 44. Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 5, p. 2; Kamerstukken I 1955- 1956, 4023 (R 10), enz., nr. 151a, p. 7; Handelingen I 1955- 1956, p. 377 en 400.
 45. Zie ook Kamerstukken II 1955- 1956, 4144 (R 22), nr. 5, p. 2; Handelingen II 1955- 1956, p. 756, 761.
 46. Dit vloeit voort uit art. 5, derde lid, van het Statuut. Zie ook Hoogers 2009, p. 19.

47. Zie over het verschijnsel rijks wetten: M. Nap, De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden, Walburg Pers, Zutphen 2003; Borman 2012, p. 121- 129.

CITEER SUGGESTIE

J.W.A. Fleuren, Commentaar op artikel 142 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).