

Invoering van constitutionele toetsing: bij rijkswet of bij wet in formele zin?

Eva van Keeken¹

Sinds juli 2025 ligt een voorstel tot wijziging van de Grondwet in consultatie om rechterlijke toetsing van wetten aan klassieke grondrechten mogelijk te maken. De regering kiest voor wijziging bij rijkswet, maar deze keuze roept staatsrechtelijke vragen op. Artikel 120 Grondwet betreft een landsaangelegenheid en zou volgens het Statuut moeten worden gewijzigd via de nationale procedure van artikel 137 Grondwet, aanvullend met behandeling in de rijksministerraad (artikel 45 Statuut). De gekozen rijkswetprocedure is niet alleen zwaarder dan vereist, maar ook niet conform de systematiek van het Statuut en kan een onwenselijk precedent scheppen. Deze bijdrage analyseert de geldende wijzigingsprocedures, de normenhierarchie en beoordeelt de juridische houdbaarheid van het regeringsstandpunt.

Inleiding

Sinds 4 juli jongstleden is het grondwetswijzigingsvoorstel inzake constitutionele toetsing in internetconsultatie.² De regering wil met dit voorstel – kort gezegd – de rechter de bevoegdheid geven om wetten in formele zin te toetsen aan klassieke grondrechten.

De regering heeft ervoor gekozen dit grondwetswijzigingsvoorstel te wijzigen bij rijkswet. De redenering van de regering voor deze wijzigingsprocedure overtuigt echter niet. In deze bijdrage geef ik weer welke procedure hiervoor het meest geschikt is. Hiervoor schets ik eerst het juridisch kader van de geldende wijzigingsprocedures voor de verschillende categorieën grondwetsebepalingen (par. 1). Dit overzicht vormt een solide basis om de redenering van de regering voor de gekozen vorm van rijkswet te weerleggen (par. 2). Ik sluit af met een conclusie (par. 3).

1. Juridisch kader

1.1. Wijzigingsprocedures voor grondwetsebepalingen

Voor het wijzigen van de Nederlandse Grondwet gelden verschillende grondwetswijzigingsprocedures afhankelijk van het karakter van de te wijzigen grondwetsebepaling.

De Grondwet is namelijk niet uitsluitend van toepassing voor het land Nederland, maar voor een deel ook voor de Caribische landen: Aruba, Curaçao en Sint Maarten, als deel van het Koninkrijk.³ Dit verdeelt de Grondwet in verschillende typen grondwetsebepalingen met een verschillend toepassingsbereik binnen het Koninkrijk. De Statuutgever heeft hiervoor in 1954 vanuit praktische overwegingen gekozen. Door in het Statuut namelijk een deel van de Grondwet van toepassing te verklaren voor de Caribische landen, kon de omvang van het Statuut beperkt blijven.⁴ Bepalingen in de Grondwet die (mede)

Auteur

1. Mr. E. van Keeken is docent en promovenda Staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Zij verricht onderzoek naar de staatsrechtelijke positie en het functioneren van de Gouverneur in het Koninkrijk der Nederlanden.

Noten

2. Voorstel van Rijkswet inzake de wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een

aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten, *internetconsultatie.nl/constitutioneletoetsing/b1*.

3. Zo volgt uit art. 5 lid 1 en 3 Statuut.

4. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2012, p. 4 en 24.



© Alamy/Contemporary Art by Edmund Nagele F.R.P.S

De Grondwet kent grofweg drie categorieën grondwetsbepalingen met elk een eigen wijzigingsprocedure

op koninkrijksniveau zouden gaan gelden, hoefden zodoende niet tevens in het Statuut te worden opgenomen.

Dit dubbele karakter van de Grondwet brengt met zich dat er niet één uniforme wijzigingsprocedure bestaat voor de Grondwet. De Caribische landen moeten immers invloed kunnen uitoefenen op het wijzigen van grondwetsbepalingen die mede op hen van toepassing zijn of hen anderszins kunnen raken. Anderzijds moeten zij geen invloed kunnen uitoefenen op het wijzigen van grondwetsbepalingen die alleen het land Nederland aangaan. Zodoende kent de Grondwet grofweg drie categorieën grondwetsbepalingen met elk een eigen wijzigingsprocedure. Het gaat om de volgende categorieën grondwetsbepalingen:

- a. grondwetsbepalingen die gelden voor het gehele Koninkrijk;
- b. grondwetsbepalingen die uitsluitend gelden voor Nederland, maar de Caribische landen raken;

- c. grondwetsbepalingen die uitsluitend gelden voor Nederland, en de Caribische landen niet raken.

De categorie grondwetsbepalingen onder a. vindt zijn grondslag in artikel 5 lid 1 en 3 Statuut. Artikel 5 lid 1 luidt als volgt:

‘Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.’

Artikel 5 lid 3 luidt als volgt:

‘Op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, [...], zijn de artikelen 15 t/m 20 van toepassing.’

Beide bepalingen gaan er dus van uit dat de Grondwet normen kan bevatten die gelden voor het gehele Koninkrijk en niet alleen voor het land Nederland. De normen waar deze bepalingen op zien zijn koninkrijksaangelegenheden.⁵ Dat zijn normen van wetgeving en bestuur die op koninkrijksniveau geregeld moeten worden: dat betekent

(over het algemeen) regeling bij rijkswet.⁶ De inhoud van deze normen volgt uit de tekst van artikel 5 lid 1 Statuut en artikel 3 lid 2 Statuut. Laatstgenoemde bepaling bevat een lijst met onderwerpen van koninkrijksaangelegenheden.

Voor het wijzigen van koninkrijksaangelegenheden in de Grondwet geldt krachtens artikel 5 lid 3 Statuut een bijzondere procedure, namelijk: de procedure zoals neergelegd in artikel 15 t/m 20 Statuut. Hierin is de rijkswetprocedure neergelegd. Koninkrijksaangelegenheden in de Grondwet⁷ moeten dus gewijzigd worden volgens de 'normale' grondwetwijzigingsprocedure van artikel 137 Grondwet aangevuld met de rijkswetprocedure in het Statuut.

De categorie koninkrijksaangelegenheden in de Grondwet moet duidelijk onderscheiden worden van de categorie grondwetsbepalingen die uitsluitend gelden voor het land Nederland. Deze grondwetsbepalingen kunnen de Caribische landen raken, maar gelden hier niet. Ik begin met de categorie grondwetsbepalingen van landsrecht die de Caribische landen wél raken. Dit betreft de grondwetsbepalingen die zien op de onderwerpen zoals neergelegd in artikel 45 Statuut. Zo luidt deze bepaling:

'Wijzigingen in de Grondwet betreffende:

- a. *De artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden;*
- b. *De bepalingen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de regering;*
- c. *De artikelen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van het vertegenwoordigende lichaam;*
- d. *De artikelen betrekking hebbende op de rechtspraak,*

worden – onverminderd het bepaalde in artikel 5 – geacht in de zin van artikel 10 Aruba, Curaçao en Sint Maarten te raken.'

Het onderwerp dat artikel 45 Statuut onder d. noemt: rechtspraak, is geregeld in het voor deze bijdrage relevante artikel 120 Grondwet.⁸

Artikel 45 Statuut geeft voorts aan dat de in deze bepaling genoemde delen van de Grondwet *geacht* worden de Caribische landen te raken overeenkomstig artikel 10 Statuut. In artikel 10 Statuut is neergelegd dat behandeling in de rijksministerraad moet plaatsvinden indien

het voorstellen van wetgeving betreft die de Caribische landen raken. Uit de combinatie van deze artikelen volgt dus dat een wijziging van een grondwetsbepaling inhoudende een onderwerp genoemd in artikel 45 Statuut behandeld moet worden in de rijksministerraad. Als artikel 120 van de Grondwet gewijzigd wordt; moet dus niet alleen de normale procedure van artikel 137 Grondwet gevolgd worden, maar moet ook een behandeling van het voorstel plaatsvinden in de rijksministerraad.⁹

Artikel 45 Statuut is bedoeld als equivalent van artikel 44 Statuut waarin staat dat een wijziging van de Staatsregeling instemming nodig heeft van de koninkrijksregering, bestaande uit Nederlandse ministers en de Koning. Vanuit het oogpunt van gelijkwaardige verhoudingen tussen Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten heeft de Statuutgever ook voor het wijzigen van de Nederlandse Grondwet aan de Caribische landen een vorm van inspraak willen geven.¹⁰ Los van het streven naar zoveel mogelijk concordantie van regelgeving binnen het Koninkrijk,¹¹ valt immers niet in te zien waarom de onderwerpen die artikel 45 Statuut noemt de Caribische landen raken. Het lijkt er dus op dat het 'raken'-criterium in artikel 45 Statuut geen inhoudelijke betekenis toekomt; maar enkel een procedurele, namelijk een behandeling in de rijksministerraad.

Let wel: een behandeling in de rijksministerraad is niet hetzelfde als het volgen van de rijkswetprocedure. In de rijksministerraad kunnen de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen (een beperkte vorm van) invloed uitoefenen op het voorliggende voorstel; terwijl afgevaardigden van de Caribische landen bij het volgen van de rijkswetprocedure ook in de fase na de rijksministerraad in de Staten-Generaal (een beperkte vorm van) invloed kunnen uitoefenen.¹²

De laatste categorie grondwetsbepalingen betreft de restcategorie bepalingen die uitsluitend gelden voor het land Nederland en de Caribische landen *niet* raken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet, omtrent decentralisatie. Hiervoor geldt de wijzigingsprocedure van artikel 137 Grondwet zonder dat deze aangevuld wordt met een behandeling op koninkrijksniveau.

1.2. Normenhiërarchie

Nu duidelijk is dat een deel van de Grondwet doorwerkt op koninkrijksniveau rijst de vraag of deze bepalingen van

De bepalingen in de Grondwet die blijkens het Statuut (mede) gelden op koninkrijksniveau, staan in de normenhiërarchie boven het grondwettelijk recht dat uitsluitend geldt voor het land Nederland

5. Zie hiervoor de tekst van art. 5 lid 3 Statuut en *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nrs. 1-3, p. 11.

6. Borman 2012, p. 73; art. 14 lid 1 Statuut.

7. De volgende bepalingen in de Grondwet betreffen in ieder geval deze onderwerpen: art. 2, art. 24 t/m 38, art. 45, art. 47, art.

68, art. 70, art. 73 en 75, art. 81 t/m 89, art. 90 t/m 97, en art. 100 en 111.

8. Zie hiernaast art. 1, 3 t/m 23, 104, 43, 44, 46, 48, 49, 64, 65, 77, 103, 126, 131, 132, 136, 139, 141, 78a, 105, 112 t/m 117, 121 en 122 Grondwet.

9. Zie voor deze procedure art. 12 Statuut.

10. H.G. Hoogers, 'Herziening van de Grondwet; betrokkenheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

11. Zie art. 39 Statuut; E. van Keeken, 'De

toekomst van het concordantiebeginsel: Een onderzoek naar de vraag of het concordantiebeginsel zoals neergelegd in artikel 39 Statuut in de huidige vorm gehandhaafd moet blijven', *Caribisch juristenblad* 2019, p. 189-200.

12. Art. 12 vs. art. 15-22 Statuut.

hogere rang zijn dan de grondwetsbepalingen die uitsluitend gelden in Nederland. Het korte antwoord hierop luidt: ja. De bepalingen in de Grondwet die blijkens het Statuut (mede) gelden op koninkrijksniveau, staan in de normenhierarchie boven het grondwettelijk recht dat uitsluitend geldt voor het land Nederland.¹³ In het Koninkrijksrecht staan zij onder het Statuut, maar boven de obligatoire rijkswet zoals bedoeld in artikel 14 lid 1 Statuut en het overige koninkrijksrecht: algemene maatregelen van rijksbestuur, koninklijke rijksbesluiten en ministeriële rijksregelingen.

Een hogere plaats in de normenhierarchie brengt meestal ook een zwaardere wijzigingsprocedure met zich. Zo ook hier, want zoals blijkt uit het voorgaande geldt voor grondwettelijk recht dat geldt voor het Koninkrijk een zwaardere wijzigingsprocedure dan voor grondwettelijk recht dat uitsluitend geldt voor Nederland. Hiervoor moet immers respectievelijk de rijkswetprocedure of eventueel een behandeling in de rijksministerraad gevolgd worden.

Dat er verschillende wijzigingsprocedures bestaan voor de verschillende grondwetsbepalingen heeft dus te maken met de normenhierarchie. De koninkrijksregering wil artikel 120 Grondwet bij rijkswet wijzigen. Dit is echter een te zware wijzigingsprocedure voor deze grondwetsbepaling gelet op de plaats van artikel 120 Grondwet in de normenhierarchie. In de volgende paragraaf ga ik in op de vraag waarom de koninkrijksregering hiervoor gekozen heeft en weerleg ik de redenering die hieraan ten grondslag ligt.

2. Het voorstel van Rijkswet inzake constitutionele toetsing

2.1. Wijzigingsprocedure artikel 120 Grondwet

Reeds decennialang is er in de politiek en in de rechtswetenschap discussie over de vraag of en in hoeverre het toetsingsverbod van de rechter aan de Grondwet in Nederland moet worden afgeschaft.¹⁴ Het toetsingsverbod is neergelegd in artikel 120 Grondwet:

‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.’

Internationaal bezien is dit toetsingsverbod uitzonderlijk te noemen. Ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldt geen volledig verbod voor de rechter om landsverordeningen aan de Staatsregeling te toetsen.¹⁵ Afgelopen najaar is er een voorstel van rijkswet in internetconsultatie gegaan ter

wijziging van artikel 120 Grondwet dat het toetsingsverbod gedeeltelijk opheft. De inhoudelijke overwegingen van dit voorstel laat ik in deze bijdrage achterwege. In het hiernavolgende gaat het uitsluitend om de vraag of de koninkrijksregering voor de juiste wetsvorm heeft gekozen.

In mijn optiek luidt het antwoord hierop ontkennend. Het voorstel had niet in de vorm van een rijkswet gegoten moeten worden, maar in de vorm van een gewone wet in formele zin. De Nederlandse regering zal er dan ook goed aan doen dit voorstel na de internetconsultatie bij gewone wet in te dienen bij de Tweede Kamer. Uit het bovenstaande overzicht volgt immers dat voor het wijzigen van artikel 120 Grondwet de wijzigingsprocedure zoals vermeld in artikel 137 Grondwet gevolgd moet worden, aangevuld met een behandeling in de rijksministerraad. Dit volgt uit de hiervoor vermelde tekst van artikel 45 Statuut, maar is ook te beredeneren vanuit de systematiek van het Statuut. Artikel 120 Grondwet regelt namelijk een landsaangelegenheid. Dit is een aangelegenheid die uitsluitend geldt op landsniveau, in dit geval is dat Nederland. Artikel 120 Grondwet betreft namelijk toetsing door de *Nederlandse rechter* van wetten aan de *Nederlandse Grondwet*. Het Statuut bepaalt voorts dat het wijzigen van landsaangelegenheden geschiedt volgens een nationale procedure.¹⁶ In Nederland geldt hiervoor de procedure zoals neergelegd in artikel 137 Grondwet. Het Statuut vereist voorts dat aanvullend op deze procedure een behandeling plaatsvindt in de rijksministerraad.¹⁷

De koninkrijksregering kiest er daarentegen voor om artikel 120 Grondwet te wijzigen bij rijkswet en dus de rijkswetprocedure te volgen. Los van het feit dat dit niet conform de procedure is die het Statuut hiervoor voorschrijft, schept het wijzigen van artikel 120 Grondwet bij rijkswet een precedent voor wijzigingen van regelingen die samenhangen met dit onderwerp. Denk aan het wijzigen van de toetsingsbevoegdheid van de rechter zoals neergelegd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht. Dienen deze regelingen voortaan dan ook bij rijkswet te worden gewijzigd? Het lijkt mij niet dat dit de bedoeling is geweest van de koninkrijksregering. De koninkrijksregering gaat hier in de conceptmemorie van toelichting niet op in. In de volgende paragraaf zet ik uiteen welke redenering de koninkrijksregering volgt voor het wijzigen bij rijkswet, waarna ik de juridische bezwaren uiteenzet waar deze redenering op stuit.

2.2. Standpunt koninkrijksregering

Terecht zoekt de koninkrijksregering voor het volgen van de rijkswetprocedure geen aansluiting bij artikel 5 lid 3 Statuut. Deze bepaling ziet immers op het wijzigen van koninkrijksaangelegenheden in de Grondwet; en artikel 120 Grondwet is geen koninkrijksaangelegenheid. De koninkrijksregering vindt voor het volgen van de rijkswetprocedure grondslag in artikel 49 Statuut.¹⁸ Deze bepaling luidt als volgt:

‘Bij rijkswet kunnen regels 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.’

Dat er verschillende wijzigingsprocedures bestaan voor de verschillende grondwetsbepalingen heeft dus te maken met de normenhierarchie

In artikel 49 Statuut opent de Statuutgever de mogelijkheid voor de rijkswetgever om in een rijkswet regels te stellen over de toetsing van landsrecht aan hoger recht door de rechter.¹⁹ De gedachte achter het nader regelen van deze materie bij rijkswet was, dat er geen eenstemmigheid tussen de landen bestond over hoe dit toetsingsrecht geregeld moest worden.²⁰ Daarom heeft de Statuutgever dit in 1954 niet zelf in het Statuut willen regelen; maar heeft zij het uitbesteed aan de rijkswetgever.²¹

De koninkrijksregering baseert het wijzigen van artikel 120 Grondwet bij rijkswet op artikel 49 Statuut en volgt hiervoor de volgende redenering. De wijziging van artikel 120 Grondwet maakt het mogelijk dat de rechter wetten in formele zin *onder meer* kan gaan toetsen aan artikel 2 lid 3 Grondwet, welke bepaling regels geeft over de uitlevering. De koninkrijksregering meent voorts dat omdat artikel 2 lid 3 Grondwet een rijkswet is, artikel 120 Grondwet conform artikel 49 Statuut bij rijkswet tot stand moet komen.²² Om verschillende redenen houdt deze redenering geen stand.

Ten eerste is artikel 49 Statuut facultatief geformuleerd: de koninkrijksregering *kan* bij rijkswet deze toetsingsbevoegdheid regelen. Er bestaat dus, anders dan de koninkrijksregering meent,²³ geen verplichting voor de koninkrijksregering om een dergelijke toetsingsbevoegdheid bij rijkswet te regelen.

Bovendien kan de koninkrijksregering artikel 120 Grondwet niet wijzigen bij rijkswet overeenkomstig artikel 49 Statuut. Artikel 49 Statuut biedt namelijk geen procedure voor het wijzigen van de Grondwet. De enige Statuutaire bepalingen die hier iets over bepalen zijn artikel 5 lid 3 Statuut en artikel 45 Statuut. Artikel 49 Statuut geeft slechts aan dat de daar bedoelde toetsingsbevoegdheid van de rechter in een rijkswet kan worden geregeld. Zo blijkt ook uit de officiële toelichting bij artikel 49 Statuut die spreekt van het regelen van dit onderwerp in *de Rijkswet*.²⁴ Dat impliceert dat de koninkrijkswetgever hierover

regels moet stellen in een rijkswet en niet in een grondwettelijke bepaling die bij rijkswet is vastgesteld. De Statuutgever gaf hierbij wel aan, voor een deel al in dit onderwerp te hebben voorzien in de Grondwet.²⁵ Hij deed hiermee op artikel 94 Grondwet, waarin de rechtstreekse werking van eenieder verbindende bepalingen van verdragen in het Koninkrijk is geregeld.²⁶ Dat wil echter nog niet zeggen dat de Statuutgever het dus mogelijk heeft

De koninkrijksregering kan artikel 120 Grondwet niet wijzigen bij rijkswet overeenkomstig artikel 49 Statuut. Artikel 49 Statuut biedt geen procedure voor het wijzigen van de Grondwet

gemaakt omtrent dit onderwerp regels te stellen in de Grondwet. Voor het overige kan in dit onderwerp blijken de officiële toelichting namelijk in een rijkswet worden voorzien.²⁷ Daarbij komt dat het volgen van een bepaalde grondwetswijzigingsprocedure het karakter van de betreffende grondwetbepaling niet wijzigt.²⁸ Dus als een grondwetbepaling gewijzigd wordt bij rijkswet, dan wordt de betreffende grondwetbepaling geen rijkswet. In het geval van het onderhavige grondwetwijzigingsvoorstel wordt artikel 120 Grondwet dus geen rijkswet door de te volgen rijkswetprocedure, maar het blijft grondwettelijk landsrecht.²⁹ De regering voldoet hiermee, dus anders dan zij

13. H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 22. Dit geldt overigens voor al het 'rijksrecht': ministeriële rijksregelingen, kleine koninklijke rijksbesluiten, algemene maatregelen van rijksbestuur en rijkswetten staan in de normenhiërarchie boven het recht dat uitsluitend geldt voor het land Nederland en de Caribische landen, en dus ook boven het grondwettelijk recht dat uitsluitend geldt voor Nederland, en de Staatsregelingen.

14. Zie onder meer het voorstel Halsema (*Kamerstukken II* 2001/02, 28331, nr. 3); A.J. Bok, *Rechterlijke toetsing van regelgeving* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1991, p. 32; E.H. Ballin, 'De Harmonisatiewet: onschendbaarheid van de wet en schendbaarheid van rechtszekerheidsbeginsel', *AA* 1989, p. 590 ('(toetsing) is een normale rechterlijke taak'); Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, Leiden: Van den Heuvel 1848; vs. J.J.J. Sillen,

'Tegen het toetsingsrecht', *NJB* 2010/2231, afl. 34, p. 2231-2748; Van der Schyff, 'Waarom het voorstel-Halsema tekortschiet', *NJB* 2009/1852, afl. 37, p. 2408-2414.

15. Art. VI.4 Staatsregeling van Aruba; 101 Staatsregeling van Curaçao; 119 en 127 Staatsregeling van Sint Maarten.

16. Art. 41 lid 1 Statuut. Zo hebben de Caribische landen ook al reeds vormen van constitutionele toetsing ingevoerd in hun Staatsregelingen (zie voetnoot 14).

17. Art. 10 en 45 Statuut; Hoogers, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 45, aant. 1 en 2 (online, bijgewerkt 1 januari 2025). NB: De programmatische bepaling aan het begin van de Grondwet raakt de Caribische landen in de zin van art. 45 Statuut; maar is evenmin voorgelegd aan de rijksminister-raad. Hoogers vindt dit (terecht) twijfelachtig (Hoogers, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 45, aant. 2 (online, bijgewerkt 1 januari 2025)).

18. Concept-memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten, *internetconsultatie.nl/constitutioneietoetsing/b1*, p. 26.

19. *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 3, p. 17.

20. Hierbij zij vermeld dat wel overeenstemming bestond over het gegeven dat de toetsing van landsrecht aan de landsgrondwetten een landsaangelegenheid was. Zie W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 507.

21. Van Helsdingen 1957, p. 506.

22. Concept-memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke

bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten, *internetconsultatie.nl/constitutioneietoetsing/b1*, p. 26.

23. *Ibid.*

24. *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 3, p. 17.

25. *Ibid.*

26. H.G. Hoogers, 'Rechterlijke toetsing van wetgeving aan hoger recht', in: Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

27. *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 3, p. 17.

28. Hoogers 2009, p. 18; Van Helsdingen 1957, p. 498.

29. Het verheffen van landsrecht tot rijksrecht kan alleen via art. 3 lid 2 Statuut waarvoor de procedure van art. 55 Statuut gevolgd wordt.

Het verdient aanbeveling de vorm en daarmee de procedure van het grondwetswijzigingsvoorstel te heroverwegen en het na de internetconsultatie in te dienen bij de Tweede Kamer als reguliere wet

meent, niet aan artikel 49 Statuut die een regeling in een rijkswet voorschrijft.

Hierbij zij vermeld dat artikel 120 Grondwet bij gewone wet in de Grondwet is ingesteld,³⁰ en het wijzigen van het karakter van een bepaling van landsrecht naar rijksrecht, wat de koninkrijksregering blijkens de grondslag van artikel 49 Statuut kennelijk voor ogen had, gevolgen heeft voor de normenhierarchie. Een rijkswet staat namelijk hoger in de normenhierarchie dan (grondwettelijk) landsrecht. Ik waag te betwijfelen of de koninkrijksregering dit, los van het feit dat dit staatsrechtelijk niet klopt, heeft beoogd. Een waarschijnlijk onvoorzien, en ik zou menen tevens onwenselijk gevolg hiervan is namelijk dat het toetsingsverbod zoals neergelegd in de Staatsregelingen van de Caribische landen conform de wijziging van artikel 120 Grondwet geregeld zou moeten worden.³¹ De Staatsregeling staat namelijk lager in de normenhierarchie dan een rijkswet. Het lijkt mij dat dit op gespannen voet staat met de autonomie van de Caribische landen, en misschien zelf wel daarmee in strijd is.

Tot slot betreft artikel 49 Statuut blijkens de tekst van de bepaling toetsing aan een rijkswet, maar artikel 2 lid 3 Grondwet is, anders dan de koninkrijksregering meent,³² geen rijkswet. Het is weliswaar een koninkrijksaangelegenheid en behoort krachtens artikel 5 lid 3 Statuut in combinatie met artikel 3 lid 1 sub h Statuut tot het grondwettelijk recht dat geldt voor het Koninkrijk en dus bij rijkswet moet worden gewijzigd,³³ maar het is geen rijkswet. De redenering van de koninkrijksregering om het grondwetswijzigingsvoorstel op grond van artikel 49 Statuut bij rijkswet te wijzigen houdt dus geen stand.³⁴

3. Conclusie

In het voorgaande heb ik uiteengezet welke categorieën grondwetsbepalingen volgens welke grondwetswijzigingsprocedure moeten worden gewijzigd. Dat leidt tot de con-

clusie dat artikel 120 Grondwet volgens de grondwetswijzigingsprocedure van artikel 137 Grondwet gewijzigd dient te worden, met behandeling in de rijksministerraad krachtens artikel 45 en artikel 10 Statuut. De koninkrijksregering heeft daarentegen voor een stringenter procedure gekozen, namelijk de grondwetswijzigingsprocedure van artikel 137 Grondwet aangevuld met de rijkswetprocedure. Zij vindt hiervoor een grondslag in artikel 49 Statuut. De redenering die de koninkrijksregering hierbij volgt, overtuigt echter niet en roept vragen op omtrent de plaats van artikel 120 Grondwet in de normenhierarchie. Bovendien schept het een (waarschijnlijk onvoorzien) precedent voor het wijzigen van nationale regelingen betreffende de toetsingsbevoegdheden van de rechter. Het verdient dus aanbeveling de vorm en daarmee de procedure van het grondwetswijzigingsvoorstel te heroverwegen en het voorstel na de internetconsultatie in te dienen bij de Tweede Kamer als reguliere wet. De procedure voor vaststelling van regelgeving is namelijk, zo stelt Van Rijn terecht, te zwaarwichtig om 'aan de interpretatieve fantasie van de (rijks)wetgever over te laten'.³⁵ •

30. Stb. 1983, 41.

31. *Afkondigingsblad Curaçao* 2010 no. 86; *Afkondigingsblad van Aruba* 1987 no. GT1; *Afkondigingsblad van Sint Maarten* 2010 GT no 1.

32. Concept-memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten, *internetconsultatie.nl/constitutioneletoetsing/b1*, p. 26.

33. Rijksontwerp 14 200 (R1048); *Kamerstukken II* 1976/77, 14200 (R1048), nr. 3, p. 4.

34. Wel meent Hoogers denk ik terecht dat al het rijksrecht, dus ook grondwettelijk rijksrecht, onder de reikwijdte van art. 49 Statuut valt. Zie Hoogers 2009, p. 53 en *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 3, p. 17.

35. A.B. van Rijn 2019, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 138.