H. J. MARIUS GERLINGS

HET KONINKRIJKSSTATUUT

I. Noord en Zuid, Oost en West	p. 135
II. De vier Koninkrijken.	p. 140
III. De eigen organen van het Statuutskoninkrijk	p. 141
IV. De aanvaarding en vestiging van de nieuwe rechtsorde	p. 144
V. De regeling van wijziging van het Statuut.	p. 149
Noten	p. 154

I. NOORD EN ZUID, OOST EN WEST

Op de kop af honderd jaar na de historische grondwetherziening van 1848, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet is vastgelegd,¹ heeft de Nederlandse Grondwet opnieuw een wijziging ondergaan waar geschiedenis mee is gemaakt.

De eerste Grondwet heeft Nederland gekregen na de Franse overheersing, in 1814. Reeds het volgende jaar moest deze worden herzien doordat aan Nederland de Belgische landen werden toegevoegd en de 'Souvereine Vorst' de Koning was geworden.

De Staat, die in 1814 was genoemd 'De Vereenigde Nederlanden' kreeg toen de naam 'Het Koninkrijk der Nederlanden'. Zoals men weet, is de Grondwet in 1840 aangepast aan de inmiddels alweer gewijzigde situatie: de zuidelijke landen hadden zich afgescheiden. Na het einde van de volgende overheersing, van Nederland door Duitsland, van Nederlands-Indië door Japan, was er de grootst mogelijke haast om de Grondwet aan te passen aan wat toen bezig was zich te voltrekken: in feite had Nederlands-Indië zich al aan het Koninkrijksverband onttrokken, maar het was de bedoeling toch nog een verband te behouden, zij het dan nu op een geheel nieuwe leest. Terwijl Nederlands-Indië een afhankelijk onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden was geweest, zou het onder de naam 'de Verenigde Staten van Indonesië' een

onafhankelijke Staat worden, maar die Staat en het Koninkrijk der Nederlanden zouden zich verenigen tot de Nederlands-Indonesische Unie onder behoud van ieders onafhankelijkheid en soevereiniteit.² Deze Unie zou 'op eigen naam' aan het internationaal rechtsverkeer deelnemen.³ Formeel is de Nederlands-Indonesische Unie tot standgekomen,⁴ maar het als groots bouwwerk geconstrueerde lichaam bleek doodgeboren.

Nauwelijks was in 1954 de mislukking van deze Unie erkend, of een project op kleiner schaal kwam van de grond, maar met beter resultaat. Op de vijftiende december 1954 werd de nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden in een 'plechtige bijeenkomst' in de Ridderzaal te 's-Gravenhage bevestigd en bij proclamatie van 29 december 1954 plechtig afgekondigd. In een bepaald opzicht was deze opzet te beschouwen als een soort herhaling van het plan, dat men met de Nederlands-Indonesische Unie had beoogd. Ook thans immers was het procédé als volgt: van het Koninkrijk der Nederlanden werd een gedeelte afgesplitst, dat daar tot nog toe een afzonderlijk onderdeel – met een afzonderlijke status – van had gevormd, onder gelijktijdige opvang van dat onderdeel door het als gelijkwaardige partner te aanvaarden in een zodoende te vormen hogere eenheid. Maar terwijl het in De Oost was gegaan om één partner, ging het in De West om twee partners, zodat de nieuwe eenheid tot stand kwam als een nieuwe Staat die *drie* Staten omspande: het aloude Koninkrijk der Nederlanden, Suriname, en de Nederlandse Antillen.

De nieuwe rechtsorde met De West kwam dus in feite tot stand nadat die met De Oost was mislukt. Maar beiden stamden uit een gezamenlijke opzet. Het was de bedoeling geweest dat zij tegelijkertijd in werking zouden treden; de volgorde was eerder andersom bedoeld: Dus niet eerst de Unie met Indonesië en daarna een nieuwe eenheid van Nederland met Suriname en de Nederlandse Antillen, maar eerst deze laatstbedoelde, en dan zou *die* eenheid tezamen met Indonesië de Nederlands-Indonesische Unie vormen. Dus trapsgewijze telkens hoger en groter.⁵

Deze opzet was neergelegd in de Grondwetswijziging van 1948, door aan die Grondwet als veertiende een bijzonder hoofdstuk toe te voegen dat uniek zal blijven. Het droeg als opschrift: "Bijzondere bepalingen nopens de overgang naar een nieuwe rechtsorde voor de in artikel 1 genoemde grondgebieden."⁶ Nog meer bijzonder dan het opschrift, was de tekst van dit hoofdstuk, want deze was van totaal ander gehalte dan men in grondwetten

pleegt aan te treffen. Een grondwet immers onderscheidt zich van andere wetten doordat deze de grondslag is voor de Staatsorganisatie en voor het functioneren van de Staatsorganen op welke het Staatsorganisme berust. Hier echter werd niet een nieuwe organisatiestructuur vastgesteld waar van die tijd af 'de nieuwe rechtsorde' van Nederland met De Oost en met De West op zou zijn gebaseerd; neen, het veertiende hoofdstuk had slechts ten doel een beginselprogram vast te stellen. Met dit hoofdstuk werd de Regering van Nederland door de grondwetgever gemachtigd de onderhandelingen met de overzeese gebiedsdelen voort te zetten en zo mogelijk een nieuwe rechtsorde te vestigen op de wijze zoals in dat hoofdstuk van de Grondwet werd vastgesteld. Ten onrechte hebben velen gedacht, dat door het vaststellen van die grondwetswijziging de nieuwe rechtsorde al was tot standgekomen, en dit heeft tot allerlei verwarringen aanleiding gegeven.⁷

Het duidelijkst kan deze verwarring worden geïllustreerd aan de hand van één merkwaardig incident. Terwijl de Nederlandse Regering in het wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet⁸ had voorgesteld, dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen een Koninkrijk zouden gaan vormen waarvan de Kroon zou worden gedragen door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, Prinses van Oranje-Nassau, en bij opvolging door Haar wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden, had men in dat wetsontwerp voor de Nederlands-Indonesische Unie iets anders voorgesteld: "Er zal een Unie worden gevormd," "Aan het hoofd der Unie staat Hare Majesteit Koningin Wilhelmina." (enz.) In de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de vraag gesteld waarom men hier sprak van een *hoofd* en niet van *Koning*. De Ministers lieten weten, dat voor de Unie een Koning (– tegenwoordig zou men zeggen: –) geen haalbare kaart was. De Tweede Kamer hield echter vast en zette door en zo is bij amendement de tekst van art. 209 lid 3 van de Grondwet geworden: "De Kroon der Unie wordt gedragen door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina." (enz.) Het leek er op, dat hier door vastlegging in de Grondwet een principieel resultaat mee was geboekt, maar – wij weten het nu – het betrof slechts een beginselprogram en de Ministers hadden tevoren laten weten dat dit geen kans van slagen bood. En zo is het gegaan: In het Statuut voor de Nederlands-Indonesische Unie is het – ondanks de redactie die in de Grondwet stond – geworden: "Aan het hoofd der Unie staat Hare Majesteit Koningin Juliana." Maar zelfs dat is dus niet werkelijkheid geworden.

De Kroon van het in het vijfde lid van artikel 209 van de Grondwet van 1948 bedoelde Koninkrijk is opgedragen aan en wordt "gedragen door Hare Majesteit Juliana" (enz.).

Aanvankelijk is als naam voor dat Koninkrijk voorgesteld "Verenigd Koninkrijk der Nederlanden," maar tenslotte heeft men het gedoopt: "Het Koninkrijk der Nederlanden." Daarmee had men alweer een akelig misverstand geschapen, want dit was uitgerekend de naam die ons Koninkrijk uit het jaar 1815 altijd al had gedragen! Ter onderscheiding ging men toen spreken van het Koninkrijk krachtens het Statuut en van het Koninkrijk krachtens de Grondwet; men is gaan spreken van Koninkrijksaangelegenheden tegenover niet-Koninkrijksaangelegenheden; van Rijkswetten tegenover gewone – Nederlandse – wetten (alsof niet *alle* wetten koninkrijkswetten waren), allemaal gelegenheidsbenamingen die nodig waren geworden, omdat men nu eenmaal twee organisaties met dezelfde naam had benoemd. Het is blijkbaar niet te vermijden geweest dat de verwarring zover is gegaan, dat men alles door elkaar heeft gehasped en ieder onderscheid heeft verwaarloosd. Zonder de kwestie scherp te stellen is men gaan denken dat er dus altijd nog maar van één Koninkrijk der Nederlanden sprake was, het oude maar gereorganiseerde Koninkrijk, dat voor de vastelandse zaken de Grondwet heeft behouden en voor de contacten met De West een Statuut heeft gekregen.

Het heeft tot 10 juli 1962 geduurd eer deze kwestie goed is gaan spelen. Het was in een vergadering van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat voor het eerst gedelegeerden uit Suriname krachtens het Statuut aan de beraadslagingen deelnamen. Een van hen maakte er bezwaar tegen, dat een ontwerp voor een Koninkrijkswet in behandeling was genomen in een vergadering die was belegd en bijeengeroepen als vergadering van de 'gewone' Tweede Kamer, dus van die welke bestaat krachtens de Grondwet. Alvorens een ontwerp van wet in behandeling te nemen dat krachtens het Statuut zou moeten worden een 'Rijkswet,' zou dus de zitting van de (gewone) Tweede Kamer moeten zijn gesloten en de vergadering van de Tweede Kamer van het Statuutskoninkrijk moeten zijn geopend. De Voorzitter van de Kamer heeft daar toen hoffelijk op geantwoord, maar uit zijn woorden bleek, dat hij de draagwijdte van het bezwaar niet onderkende. Een week later speelde dezelfde kwestie in de Eerste Kamer. Toen was het de Minister-President, optredende als Minister van Buitenlandse Zaken ad interim, die er blijk van gaf dat hij nog niet over deze

kwestie was georiënteerd. Hij sprak er zijn bevreemding over uit, dat, indien die opmerkingen van Surinaamse zijde gegrond zouden zijn, er *twee* Koninkrijken zouden bestaan, één volgens het nieuwe Statuut en één volgens de Grondwet. Blijkbaar vond hij dit denkbeeld dermate vreemd, dat hij heeft gemeend met die opmerking te kunnen volstaan en toen is men maar overgegaan tot de orde van de dag.⁹ Dit is toch wel een hoogst ongewenste situatie met betrekking tot iets dermate belangrijks als de structuur van een Koninkrijk (of van twee Koninkrijken!).¹⁰

Reeds werd vermeld, dat het de bedoeling is geweest, dat de Nederlands-Indonesische Unie op eigen naam aan het internationale rechtsverkeer zou deelnemen. Iets dergelijks is niet bepaald voor het Koninkrijk met De West. Hoe is dit te verklaren? Het zou de moeite waard zijn wanneer iemand dat eens haarfijn zou uitpluizen; voorshands meen ik de hier gestelde vraag lakoniek als volgt te mogen beantwoorden. Het is gegaan zoals het met veel ontwerpen voor wetten en statuten gaat. Over de opzet en over de eerste artikelen wordt enorm veel naar voren gebracht; dan treedt vermoeidheid op, men komt bovendien in tijdnood en dan gaat de rest er met veel minder moeite wel doorheen. In ieder geval: het krachtens het Statuut bestaande Koninkrijk der Nederlanden is nog steeds niet lid van de Organisatie van de Verenigde Naties. Sommigen zijn van mening dat dit Koninkrijk zelfs geen rechtspersoonlijkheid heeft,¹¹ en men heeft er op gewezen dat het ook geen schatkist bezit.¹² Wat die rechtspersoonlijkheid betreft: het is toch wel een bijzonder vreemde bewering, dat er een Koninkrijk zou zijn, dat niet rechtspersoonlijkheid zou hebben. Hoe zou dat dan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen aangaan? Het wonderlijkste is welhaast, dat blijkbaar niemand zich over dergelijke kwesties heeft drukgemaakt en zich er aan heeft gestoten dat dit alles zich niet verdraagt met de stelling, dat er slechts één Koninkrijk der Nederlanden is. Want het sinds 1815 bestaande Koninkrijk der Nederlanden is wel lid van de Organisatie van de Verenigde Naties, het heeft wel rechtspersoonlijkheid en het heeft wel een schatkist.

Merkwaardig is, dat de buitenlandse betrekkingen zowel van het Statuutskoninkrijk alsook van de Staten Suriname en de Nederlandse Antillen in feite worden behartigd door de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden van 1815, waarbij uiteraard voorzoveel nodig met de regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen overleg wordt gepleegd.

Het bovenstaande biedt zoveel ongeloofwaardigs, dat het geen moeite zal behoeven te kosten er tegenin te schrijven. Maar dat zal pas verantwoord zijn wanneer men zal hebben kennisgenomen van de studies welke tot het hierboven geschrevene hebben geleid. Wie dit alles nauwkeurig wil nagaan, moge worden verwezen naar de literatuur welke in noten onder deze bijdrage is vermeld. In die studies wordt wel weer naar andere vindplaatsen verwezen.

II. DE VIER KONINKRIJKEN

Op één facet is nog onvoldoende aandacht gevallen en dat betreft nog wel het aanzicht waarmee het Statuutskoninkrijk zich met de daarin verbonden Staten naar de buitenwereld vertoont.¹³ De eerste zin van het eerste lid van artikel 2 van het Koninkrijksstatuut luidt: "De Koning voert de Regering van het Koninkrijk en van elk der landen." Nog niet is nagegaan wat nu precies het karakter van elk dier 'landen' is. (Het gaat natuurlijk niet om 'landen' maar om Staten; artikel 42 van het Statuut spreekt dan ook van Staatsinrichting en van Staatsregeling). Na te hebben geconcludeerd, dat twee van deze Staten het karakter hebben van Koninkrijk,¹⁴ resteert de vraag welk karakter de Staten Suriname en de Nederlandse Antillen hebben.

De redactie van de Statuutsbepaling, dat de Koning *de Regering voert*, is voor ernstige bestrijding vatbaar, maar dat is een ander verhaal; één ding staat wel vast: Kennelijk heeft men de Koning aan het hoofd willen stellen van het overkoepelende Koninkrijk alsook van elk der drie daarin verbonden Staten, die in deze tekst zonder enige nuancering in één adem worden genoemd. Dit leidt onafwendbaar tot de conclusie, dat ook de Staten Suriname en de Nederlandse Antillen Koninkrijken zijn. Destijds heb ik van de structuur van het Statuutskoninkrijk een schema gegeven.¹⁵ Thans kan dit schema als volgt worden verbeterd.¹⁶ Zie pag. 141.

Men ziet dus dat er vier Koningen zijn. Het is van belang nog enig commentaar te geven. Men komt in artikel 40 de term tegen: 'het gehele Koninkrijk'. Dit is te verklaren uit de spraakverwarring betreffende de beide Koninkrijken der Nederlanden. DONNER¹⁷ is uitgegaan van de Koning en heeft dan onderscheiden in welke functie deze telkens handelt. Het gaat echter niet om *de* Koning, maar om een persoon die Koning is van meer dan één Koninkrijk. (Het is een algemeen bekende figuur, dat iemand zowel Voorzitter van de ene vereniging alsook Voorzitter van een andere vereniging is. Het is dan niet zo, dat *de* Voorzitter twee voorzittershamers

tegelijk hanteert; er zijn dan twee Voorzitters, die, zoals men pleegt te zeggen, een personele unie vormen.) In de toelichting op artikel 2 lid 2 van het Statuut staat: "De Ministers der landen zijn Koninklijke Ministers." Zij zijn dit niet van het Statuutskoninkrijk maar van hun eigen Staat.

III. DE EIGEN ORGANEN VAN HET STATUUTSKONINKRIJK

Ingevolge het veertiende hoofdstuk, dat in 1948 aan de Grondwet is toegevoegd, zouden er boven het Koninkrijk der Nederlanden op twee niveau's nieuwe 'eenheden' worden gevormd. Wij hebben er al op gewezen hoe merkwaardig het is, dat men deze opzet niet heeft geconstrueerd op de voor de handliggende wijze: *étappegewijs*, eerst de eersthogere eenheid en dan tenslotte aan de top de hoogste eenheid, de Nederlands-Indonesische Unie. De haast waarmee men onder druk van de omstandigheden te werk is gegaan, vindt zijn weerslag in de tekst van artikel 209. Dit (inmiddels alweer vervallen) artikel schreef eerst voor, dat er een Unie zou worden gevormd, waarin als gelijkwaardige Staten zouden deelnemen 'het in het vijfde lid bedoelde Koninkrijk en de Verenigde Staten van Indonesië'. Zowel die ene alsook die andere Staat bestond toen nog niet en wat men beoogde werd pas in latere leden van het artikel aangeduid: 'het in het vijfde lid bedoelde Koninkrijk' uiteraard in lid 5, 'de Verenigde Staten van Indonesië' in lid 6. Merkwaardig is, dat men wel al voor de ene Unie-partner een naam wist (de Verenigde Staten van Indonesië), en dat men ook al een naam had voor de Unie, maar dat men nog

geen naam bedacht had voor de andere Uniepartner, die in het vijfde lid van het artikel werd bedoeld.

Ook in ander opzicht maakt artikel 209 een onvoldragen indruk. Voor de beoogde Nederlands-Indonesische Unie werd in lid 4 bepaald dat de Unie *door eigen organen* de samenwerking 'tussen' de deelnemende Staten zou "verwezenlijken in zake buitenlandse betrekkingen, defensie en voor zover nodig financiën, alsmede nopens onderwerpen van economische en culturele aard; zij zal de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur waarborgen" en op eigen naam aan het internationaal rechtsverkeer deelnemen. Het bevreemdt, dat dit niet ineens voor de *beide* beoogde nieuwe eenheden is bepaald, want het ligt voor de hand dat er geen enkele reden kon zijn waarom dit alles wel voor de hoogste eenheid en niet eveneens voor de andere zou gelden. Trouwens, een gedeelte van al deze desiderata wàs al voor het gehele complex (voor de gehele beoogde 'nieuwe rechtsorde') geschreven in artikel 208: "een nieuwe rechtsorde worden gevestigd, waarbinnen deze gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen en op de voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand, een en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur."

Toen men dit hier al had gesteld, was het overbodig dit in het vierde lid van art. 209 te herhalen. Nu men dit toch in dat vierde lid heeft gedaan met betrekking tot de Nederlands-Indonesische Unie en men er nog het een en ander heeft bijgevoegd over te vormen eigen organen (ook dat had men ineens in artikel 208 kunnen stellen met betrekking tot de beide beoogde nieuwe eenheden), spreekt het vanzelf, dat men dit dan ook had moeten doen met betrekking tot de in het vijfde lid bedoelde eenheid, maar daar zoekt men er te vergeefs naar.

Het zou onjuist zijn a contrario te beweren dat ten behoeve van de in lid 5 bedoelde eenheid dus blijkbaar niet iets dergelijks is beoogd. In artikel 208 was er nu al over geschreven; in het vierde lid van 209 was het vervolledigd; toen vond men het blijkbaar genoeg. Het is ondenkbaar, dat men er niet ook voor de in het vijfde lid bedoelde eenheid naar zou hebben willen streven dat deze *door eigen organen* de samenwerking tussen de deelnemende Staten zou verwezenlijken inzake buitenlandse betrekkingen, enz. en dat niet ook deze eenheid de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, *en deugdelijk bestuur* zou waar-

borgen. Men zou de retorische vraag kunnen stellen: hoe zou men het anders hebben gewenst?¹⁸

De opzet van de Nederlands-Indonesische Unie en die van het Koninkrijk met De West zijn geheel verschillend geweest. Terwijl men de Unie met Indonesië had geconstrueerd op volkomen 'paritaire' basis, zodat in alle (eigen) organen, door welke de Unie zou werken evenveel Nederlanders als Indonesiërs zitting zouden krijgen,¹⁹ is men met de constructie van het Koninkrijk met De West veel bedachtzamer te werk gegaan. Het is een deugdelijke methode voorzichtig te beginnen, eens proef te draaien en te zien hoe het werkt. Aan de hand van de ervaring die men zodoende opdoet kan dan worden gezien hoe het bescheiden begin kan worden uitgebouwd. Weliswaar is de kiem gelegd voor de samenwerking van de drie op voet van gelijkwaardigheid verbonden Staten, maar overigens is de partner Nederland in beduidende mate overwicht blijven behouden. Hoewel het in 1954 krachtens het Statuut gevormde Koninkrijk – evenals dit de bedoeling is geweest met de Nederlands-Indonesische Unie – door eigen organen ging werken, werden die organen op een dergelijke wijze samengesteld, dat men gevoegelijk kan zeggen dat wel in zeer vergaande mate tegen de Nederlandse staatsorganen is aangeleund. Dit is begrijpelijk, want de gemeenschappen in De West zijn nu eenmaal veel kleiner dan die van Nederland (en dan die van Indonesië). Hij die de Koning was van Nederland²⁰ werd ook *Koning* van het nieuwe Koninkrijk; de *Raad van Ministers* kwam te bestaan uit die van Nederland aangevuld met een gevolmachtigde Minister van Suriname en een van de Nederlandse Antillen; de *Staten - Generaal*²¹ waren die van Nederland, maar naar de vergaderingen kunnen door Suriname en/of door de Nederlandse Antillen een of meer bijzondere gedelegeerden worden afgevaardigd, die gerechtigd zijn de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven (maar deze bevoegdheid is beperkt tot de vergaderingen voorzover er een ontwerp van Rijkswet aan de orde is, dus tot de wetgevende werkzaamheden van de Staten-Generaal); er is een *Rijkswetgever*²² en zelfs de *Raad van State* bestaat uit die van Nederland met *desgewenst* aanvulling van een lid uit Suriname en uit de Nederlandse Antillen. Ook een *Hoge Raad* is als hoogste rechterlijke College gevormd, maar dat heeft men op een aparte manier gedaan, namelijk door de Hoge Raad der Nederlanden in rang en positie te verhogen tot opperste gerechtshof van de bedoelde nieuwe eenheid.²³ Men ziet,

het is nog maar een uiterst voorzichtig en bescheiden begin. Intussen, het is dus geheel volgens het plan geweest, dat het Statuutskoninkrijk der Nederlanden zou werken door middel van eigen organen, onder meer tot het verkrijgen van 'deugdelijk bestuur'. En zo hebben wij nog eens van uit een andere gezichtshoek kunnen bevestigen dat men in het vijfde lid van artikel 209 van de Grondwet van 1948 moet hebben bedoeld op een afzonderlijk Koninkrijk met eigen organen.²⁴

Nu zullen wij een aantal kwesties behandelen die door de inmiddels in gang zijnde ontwikkelingen actueel zijn geworden, maar ook daarvoor moeten wij een aanloop nemen.

IV. DE AANVAARDING EN VESTIGING VAN DE NIEUWE RECHTSORDE

In de opeenvolgende drukken van *De Grondwet*²⁵ hebben degenen die, elkaar opvolgend, de tekst van aantekeningen hebben voorzien, het volgende vermeld:

"De wijzigingen bij wetten van 3 september 1948 betroffen:

a. de voorbereiding en vestiging van een nieuwe rechtsorde voor de in art. 1 der Grondwet genoemde grondgebieden." (enz.) Deze weergave moet het gevolg zijn van de grandioze verwarring omtrent de betekenis van het veertiende hoofdstuk. In de publicatie van Koningin Juliana van 8-9-1948 (*Staatsblad* I 414) betreffende de plechtige afkondiging van de vastgestelde veranderingen in de Grondwet werd het op juister wijze omschreven: "veranderingen in de Grondwet zijn vastgesteld betreffende: a. het openen van de mogelijkheid voor de in artikel 1 der Grondwet genoemde grondgebieden een nieuwe rechtsorde voor te bereiden en te vestigen." (enz.) Het ging dus om het openen van de *mogelijkheid*; "vestiging" was nog in het geheel niet aan de orde. (Voor de *vestiging* moet men zien naar artikel 211 van de Grondwet van 1948).

Nu moeten wij zien naar artikel 61 van het Statuut. Dit bepaalt allereerst, dat het Statuut in werking treedt "op het tijdstip van de plechtige afkondiging, nadat het bevestigd is door de Koning." "Alvorens de bevestiging geschiedt, behoeft het Statuut aanvaarding voor Nederland op de wijze, in de Grondwet voorzien; voor Suriname en voor de Nederlandse Antillen door een besluit van het vertegenwoordigende lichaam." Dus – en nu in tegengestelde, chronologische, volgorde – eerst moest dus voor Nederland de in de Grondwet genoemde Koning het Statuut 'aanvaarden' en moesten ook de vertegenwoordigende lichamen van Suriname en

de Nederlandse Antillen zulks doen, en dan eerst kon de Koning het Statuut bevestigen en door plechtige afkondiging in werking doen treden.

Ook hier heeft men onvoldoende onderscheid gemaakt. Het spreekt immers vanzelf, dat met 'de Koning,' die het Statuut in werking doet treden, niet is bedoeld de Koning uit de Nederlandse Grondwet die tevoren het Statuut voor Nederland moet hebben 'aanvaard.' De plechtige afkondiging – die op 29 december 1954 heeft plaatsgevonden – geschiedde uiteraard door de Koning van het Statuutskoninkrijk. Met die afkondiging was er een nieuw Koninkrijk geschapen en had de Koning van dat Koninkrijk zich geïnstalleerd. Hier is nog een terminologische verwarring in het spel. De in artikel 61 van het Statuut bedoelde 'aanvaarding' voor Nederland, was in het eerste lid van artikel 211 van de Grondwet van 1948 'aanvaarding' genoemd, maar daarenboven werd in het tweede lid van artikel 211 nog gesteld, dat de nieuwe rechtsorde (dan ook nog) de bevestiging behoeft door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina of Haar wettige opvolger in de Kroon der Nederlanden. Daar werd dan nog aan toegevoegd: "en wordt plechtig afgekondigd." Dus ook de bevestiging van de aanvaarding van het Statuut door Nederland moest – en dan natuurlijk door de Koning van Nederland – plechtig worden afgekondigd. De bepaling van het tweede lid van artikel 211 was van wat ongewone redactie, want het gestelde in het eerste lid van dat artikel, dat sprak over 'vrijwillige aanvaarding langs democratische weg,' kon voor Nederland niets anders betekenen dan aanvaarding bij de wet. Daar lag dus al in besloten, dat de Koning krachtens het bepaalde in artikel 124 (thans art. 131) van de Grondwet het door de Staten-Generaal 'aangenomen' voorstel van wet moest 'goedkeuren', waarna het door afkondiging door de Koning kracht van wet kreeg. Na te gaan hoe het precies in zijn werk is gegaan, zou hier te ver voeren. Ik heb begrepen, dat zowel op 27-12-1949, toen het Statuut van de Nederlands-Indonesische Unie is tot stand gekomen, alsook toen vijf jaar later weer aan het einde van het jaar, op 29-12-1954 het Statuut met De West tot stand kwam, er in feite telkens slechts één keer een plechtige afkondiging is geweest, waarbij de beide bedoelde afkondigingen (dus die van de Nederlandse wet en die van het desbetreffende Statuut) als het ware zijn gecompriëerd.

Men weet, dat als Koninkrijksdag jaarlijks op de vijftiende december door openbaar vlagvertoon het feit wordt herdacht dat in 1954 de nieuwe rechtsorde, zoals deze in het Statuut is vervat,

in plechtige bijeenkomst in de Ridderzaal te 's-Gravenhage is bevestigd.²⁶ Dit is daarom zo vreemd, omdat, zoals wij hebben gezien, het Statuutskoninkrijk eerst op 29 december 1954 in werking is getreden. Het Statuut was aanvaard bij besluit van de Staten van de Nederlandse Antillen op 26-8-1954, bij besluit van de Staten van Suriname op 9-9-1954 en door Nederland *bij de wet* van 28-10-1954 (Stbl. 503). De bevestiging door de Koning van het Statuutskoninkrijk heeft plaatsgevonden op 15-12-1954, maar de nieuwe rechtsorde trad dus krachtens artikel 61 eerst in werking op 29-12-1954 door de plechtige afkondiging. Hier deed zich dus een merkwaardigheid voor, die men vaker tegenkomt bij de tot standkoming van een nieuwe organisatie: Degene die volgens het Statuut de Koning zou worden en die Koning is geworden op 29-12-1954, trad als zodanig reeds bij voorbaat op, toen Hij op 15-12-1954 het Statuut bevestigde en daarbij het bevel gaf dat het Statuut zou worden afgekondigd op 29 december 1954. Men had deze crux kunnen wegwerken door de plechtige afkondiging te doen geschieden dadelijk in aansluiting aan de plechtige bevestiging, zodat deze twee momenten praktisch zouden zijn samen gevallen, zoals het is gedaan op 27-12-1949.

Het derde lid van artikel 61 van het Statuut heeft kennelijk alleen betrekking op de aanvaarding door het vertegenwoordigende lichaam in Suriname, respectievelijk in de Nederlandse Antillen: "Dit besluit wordt genomen met twee derden der uitgebrachte stemmen. Wordt deze meerderheid niet verkregen, dan worden de Staten ontbonden en wordt door de nieuwe Staten bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen beslist." (Met 'de Staten' wordt hier bedoeld op het vertegenwoordigende lichaam in de desbetreffende Staat.)

Er blijft dus de vraag over wat in het tweede lid van artikel 61 is bedoeld met "aanvaarding voor Nederland op de wijze, in de Grondwet voorzien." Daarbij werd natuurlijk niet bedoeld op de wijze waarop krachtens de Grondwet een gewone wet tot stand komt en ook niet op de wijze waarop de Grondwet kan worden gewijzigd, maar op de wijze waarop voor dit doel een voorziening is getroffen in artikel 211 juncto artikel 210 van het befaamde veertiende hoofdstuk van de Grondwet van 1948. Maar deze artikelen zijn in puzzelvorm geredigeerd.²⁷ Men heeft met drie mogelijkheden rekening willen houden.

a) Het Statuut zou *geen* bepalingen bevatten waarbij wordt afgeweken van de bepalingen van de voorgaande hoofdstukken, dus

van de hoofdstukken 1 tot en met 13 van de Grondwet. Zou volgens de Grondwetgever van 1948 in dat geval het Statuut zelfs niet de goedkeuring bij de wet hebben behoeft? Dat kan niet de bedoeling zijn geweest. Natuurlijk behoefde het Statuut goedkeuring bij de Wet, maar kennelijk werd dan een gewone wet voldoende geacht; de Grondwet van 1948 heeft daar als het ware reeds bij voorbaat machtiging toe verleend.

b) Het Statuut zou een of meer bepalingen bevatten waarbij *wel* wordt afgeweken van de bepalingen van de hoofdstukken 1 tot en met 13 van de Grondwet. Voor dat geval is in artikel 210 voorgeschreven, dat dan de Kamers der Staten-Generaal het ontwerp van een zodanige wet niet zouden kunnen aannemen dan met ten minste twee derden der uitgebrachte stemmen.

Artikel 210 schiep dus een tussenvorm tussen een gewone wet en een grondwetwijziging. Het vereiste van tenminste twee-derde meerderheid deed denken aan de procedure van grondwetsherziening, maar blijkbaar werd die procedure – behandeling door de oude en door nieuwe Kamers der Staten-Generaal – hier te omslachtig voor geacht.²⁸ De Grondwetgever van 1948 delegeerde dit in artikel 210 blijkbaar aan de gewone wetgever, zij het, dat wel als extra waarborg een gekwalificeerde meerderheid in ieder der beide Kamers van de Staten-Generaal werd verlangd.

c) Maar indien de Wet tot aanvaarding van het Statuut betrekking zou hebben op een nieuwe rechtsorde waarbij zou worden afgeweken van een of meer der bepalingen van de eerste tot en met de vijfde afdeling van het Tweede Hoofdstuk *en van het Dertiende Hoofdstuk* van de Grondwet,²⁹ dan zou dat niet mogen geschieden bij een gewone wet, ook niet bij een wet die zou tot standkomen met een gekwalificeerde meerderheid; dan zou het een Grondwetwijziging moeten worden geheel zoals is beschreven in het dertiende hoofdstuk.

d) In artikel 210 is niet gerept van de mogelijkheid dat de nieuwe rechtsorde zou tot standkomen met een regeling (dus met een Statuut) waarin zou worden afgeweken van een of meer der bepalingen van het *veertiende* hoofdstuk.

Het spreekt vanzelf dat iedere bepaling waarbij zou worden afgeweken van hetgeen in het veertiende hoofdstuk van de Grondwet als plan voor een nieuwe rechtsorde is goedgekeurd, opnieuw ter goedkeuring aan de Grondwetgever zou dienen te worden voorgelegd. Wat zou de waarde zijn geweest van vastlegging in de Grondwet van dat veertiende hoofdstuk, indien men daar 'zonder meer' van zou mogen afwijken? Men kan antwoorden: Het betrof

nog slechts een plan. Maar volgens het eerste lid van art. 209 moest bij de voorbereiding en vestiging van de nieuwe rechtsorde worden in acht genomen de uitkomst van het reeds gepleegde gemeen overleg, zoals deze uitkomst in de volgende leden van dat artikel is omschreven. 'In acht genomen moeten worden' is een weinig duidelijk begrip. In acht nemen vergt meer dan enkel er acht op moeten slaan. Het betekent: 'handelen in overeenstemming met,' 'niet afwijken van'. Nagegaan moet dus worden of zich een dergelijke afwijking heeft voorgedaan.

Met betrekking tot het Statuut voor de Nederlands-Indonesische Unie had zich dit inderdaad voorgedaan; wij hebben dat reeds beschreven. In dat Statuut had men, in de plaats van hetgeen in het veertiende hoofdstuk van de Grondwet was bepaald ('De Kroon der Unie') gesteld: 'Het Hoofd der Unie,' een punt dat de Grondwetgever in 1948 van essentiële betekenis heeft geacht. (Dat Statuut kwam zodoende bovendien in strijd met het bepaalde in artikel 10 van de Grondwet. Artikel 209 verwees immers in lid 3 voor de Kroon der Unie via Hare Majesteit Koningin Wilhelmina naar "Haar wettige opvolgers *in de Kroon der Nederlanden*," dus naar het bepaalde in artikel 10 van de Grondwet. Weliswaar heeft men in het Statuut voor de Nederlands-Indonesische Unie deze verwijzing gehandhaafd, maar iemand, die wel is waar elders (namelijk in Nederland) Koning is, aan het hoofd stellen van een Unie, zo maar als 'hoofd' zonder nadere kwalificatie, leverde toch eigenlijk wel een essentiële afwijking op van de bedoeling, zodat men daar de sanctie van de Grondwetgever voor had moeten verlangen.)

Wat het Statuut met De West betreft: Artikel 55 van dat Statuut schrijft voor hoe een wijziging van het Statuut tot stand kan komen. Lid 1 zegt: "Wijziging van dit Statuut geschiedt bij Rijkswet." Dit houdt in, dat in het algemeen voor wijziging een andere procedure is voorgeschreven dan die voor wijziging van de Grondwet geldt. Lid 3 zegt, dat, indien en voorzover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, het voorstel wordt behandeld op de wijze, als de Grondwet bepaalt voor voorstellen tot verandering in de Grondwet. Dan komt dus de Grondwetgever in actie, maar nu komt de afwijking: "met dien verstande dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij *volstrekte* meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen." Dit is dus in het Statuut weer een andere afwijking van het Grondwettelijk systeem en dus had ook deze door de Grondwetgever moeten zijn goedgekeurd.

Niettemin is het Statuut geldig, want het is nu eenmaal voor Nederland door de Nederlandse wetgever aanvaard. Het Statuut heeft kracht van wet en een wet is nu eenmaal van kracht ook al komt deze met een artikel van de Grondwet in strijd.³⁰

V. DE REGELING VAN WIJZIGING VAN HET STATUUT

“De rechtsregeling van het Statuut is geen eeuwig edict. Het is een vastlegging van de rechtsorde, die thans onder de tegenwoordige omstandigheden als juist en redelijk wordt gezien. De ontwikkeling van de landen zal voortgaan, de weg moet open zijn om de rechtsorde hieraan aan te passen. Het Statuut moet derhalve kunnen worden gewijzigd en deze wijziging zal aan niet te bezwarende bepalingen moeten zijn gebonden.” Aldus de toelichting op artikel 55 van het Statuut. Het wordt de hoogste tijd hier aandacht aan te wijden.

Zojuist hebben wij in ander verband gezien, dat artikel 55 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden allereerst zegt: “Wijziging van dit Statuut geschiedt bij Rijkswet.” Dit betekent, dat de wijziging geschiedt door de gewone Statuutswetgever. Er is geen sprake van behandeling in tweede lezing nadat de gewone Rijkswetgever heeft verklaard dat er grond bestaat om het voorstel, zoals deze dit heeft vastgesteld, in overweging te nemen.

Aan de bespreking van de wijze waarop het Statuut zou kunnen worden gewijzigd, zullen wij laten voorafgaan hoe tot standkomen de rijkswetgeving en een Grondwetwijziging bij welke bepalingen in het geding zijn betreffende aangelegenheden van het overkoepelende Koninkrijk.

a) De wijze van RIJKSWETGEVING, waarmee dus wordt bedoeld de wetgeving in het Koninkrijk dat de Staten Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen overkoepelt, is als volgt: Wanneer de Koning van het Statuut een ontwerp voor een Rijkswet indient, wordt dit gecontrasigneerd door een of meer der Ministers van de Raad van Ministers, zoals is bedoeld in artikel 7 van het Statuut, want blijkens het bepaalde in artikel 2 lid 2 van het Statuut is de Koning onschendbaar en zijn de Ministers verantwoordelijk.

“Gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal” zendt de Koning een ontwerp van Rijkswet aan de vertegenwoordigende lichamen van Suriname en de Nederlandse Antillen.³¹ Het lijkt

hier alsof de Koning (van het overkoepelende Koninkrijk) tegelijkertijd een ontwerp van Rijkswet inzendt bij het vertegenwoordigende lichaam van *ieder* der drie het Koninkrijk samenstellende Staten, maar zo is het niet, want de Staten-Generaal aan welke het wetsontwerp wordt ingediend zijn niet de Staten-Generaal van het Koninkrijk anno 1815, maar die van het Koninkrijk krachtens het Statuut. Die Staten-Generaal – wij weten het – bestaan uit de Nederlandse Staten-Generaal plus in iedere Kamer een of meer bijzondere gedelegeerden uit ieder der vertegenwoordigende lichamen van de beide andere deelnemende Staten.³² (Deze constructie is ongeveer analoog aan die van de Raad van Ministers van het Koninkrijk van het Statuut. Art. 7 bepaalt, dat de Raad van Ministers van het Koninkrijk is samengesteld uit de door de Koning³³ benoemde Ministers en de door de Regering van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen benoemde Gevolmachtigde Minister.)

Suriname en de Nederlandse Antillen worden dus uiteraard zowel in de Kamers der Staten-Generaal van het Statuutskoninkrijk op het niveau van de volksvertegenwoordiging, alsook in de Raad van Ministers van dat Koninkrijk op Ministersniveau vertegenwoordigd. Hoe de behandeling van een ontwerp van Rijkswet verder plaatsvindt, is in de artikelen 17 en 18 van het Statuut te lezen; het gaat er ons hier slechts om, er aandacht voor te vragen dat het ontwerp wel door de vertegenwoordigende lichamen van Suriname en de Nederlandse Antillen, niet echter ook door die van het Koninkrijk anno 1815 wordt behandeld. (Er mag wel op worden gewezen, dat de behandeling door de Staten in De West niet hoeft te resulteren in aanvaarding van het ontwerp; als tegenwicht is artikel 18 van het Statuut geschreven.) Na te zijn vóórbehandeld in de vertegenwoordigende lichamen van Suriname en van de Nederlandse Antillen, komt het ontwerp van Rijkswet ineens in behandeling in de Tweede Kamer van het Koninkrijk krachtens het Statuut. Indien bijzondere gedelegeerden uit Suriname en/of de Nederlandse Antillen voor deze behandeling zijn afgevaardigd, spreken zij dus in de vergaderingen van de Staten-Generaal van het Koninkrijk van het Statuut naar aanleiding van een voorbehandeling door het vertegenwoordigende lichaam van hun Staat; de overige leden van de Staten-Generaal (te weten zij die ook lid zijn van de Staten-Generaal van het Koninkrijk anno 1815) spreken zonder dat een vóórvergadering in het vertegenwoordigende lichaam van het Koninkrijk anno 1815 heeft plaatsgehad.

b) Bij een ontwerp voor verandering in de GRONDWET waarbij het gaat om bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk krachtens het Statuut, geldt dezelfde regeling voor wat betreft het aandeel van Suriname en van de Nederlandse Antillen, want die Grondwetswijziging geschiedt bij Rijkswet,³⁴ maar uiteraard met dien verstande, dat daarbij (evenals bij een wetsontwerp dat niet aangelegenheden van Suriname en/of van de Nederlandse Antillen raakt), behandeling door de Staten-Generaal plaats vindt in twee lezingen, met in achtneming van de bepalingen die in de Grondwet zijn voorgeschreven in het hoofdstuk "Van veranderingen."

c) Bij een verandering echter van bepalingen van het STATUUT gaat het geheel anders.

Een voorstel tot wijziging van het Statuut waarbij niet wordt beoogd af te wijken van enige bepaling in de Grondwet, wordt aan de Staten-Generaal van het overkoepelend Koninkrijk voorgelegd en door deze behandeld kennelijk op gelijke wijze als met ieder voorstel van Rijkswet het geval is.³⁵ Wij weten al, dat aan de behandeling in de Staten-Generaal een voorbehandeling in de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen moet zijn voorafgegaan.³⁶ Wij weten ook al dat bijzondere gedelegeerden van die Staten aan de behandeling in de Staten-Generaal kunnen deelnemen. Maar als het voorstel dan door de Staten-Generaal is aangenomen, dan moet het nog door Suriname en de Nederlandse Antillen bij landsverordening worden *aanvaard*, alvorens het door de Koning van het overkoepelende Koninkrijk kan worden goedgekeurd.

De bovenbedoelde voorbehandeling heeft dus werkelijk slechts het karakter van vóórbehandeling gehad, want na aanneming door de Staten-Generaal krijgen de Staten van Suriname en van de Nederlandse Antillen het ontwerp dus voorgelegd ter al dan niet aanvaarding bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten (bedoeld is: door de Statenvergadering van ieder der beide Staten) in twee lezingen is goedgekeurd.³⁷ Indien echter het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derde der uitgebrachte stemmen, dan geschiedt de vaststelling terstond.³⁸ Hier treffen we dus een regeling aan die doet denken aan die van onze grondwetswijziging, maar het is een in meerdere opzichten vereenvoudigde regeling. De Staten-Generaal van het Koninkrijk anno 1815 komen er niet aan te pas en de Staten-Generaal van het Koninkrijk van het

Statuut krijgen het voorstel niet ten tweede male ter beoordeeling.

d) Anders is het er mee gesteld, 'indien en voorzover' een voorstel tot wijziging van het STATUUT afwijkt van de GRONDWET. Dan wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet bepaalt voor voorstellen tot verandering in de Grondwet, met dien verstande, dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstreckte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.³⁹ Terwijl voor een wijziging van het Statuut, waarbij *niet* van enige bepaling van de Grondwet wordt afgeweken, aanneming door de Staten-Generaal in één lezing voldoende is (in tegenstelling tot de aanvaarding in Suriname en de Nederlandse Antillen), zijn, indien het voorstel een afwijking inhoudt van enige bepaling van de Grondwet, ook twee lezingen van de Staten-Generaal noodzakelijk, en wel op de wijze zoals de Grondwet voorschrijft dat moet worden gehandeld met een voorstel tot verandering van de Grondwet (echter dus met dien verstande, dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstreckte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.)

Hier is de puzzle nog niet geheel mee opgelost, want nu blijft nog de vraag in welke fase de Staten van Suriname en die van de Nederlandse Antillen aan bod moeten komen voor de beoordeeling of zij het voorstel al dan niet zullen aanvaarden.

De bepaling dat een voorstel tot wijziging, dat door de Staten-Generaal is aangenomen, door de Koning niet wordt goedgekeurd alvorens het door Suriname en de Nederlandse Antillen is aanvaard,⁴⁰ maakt ons niet wijzer. Het zou er op kunnen wijzen (en zo moet het wel worden opgevat), dat de aanvaarding door Suriname en de Nederlandse Antillen eerst aan de orde komt op het moment dat de Koning het overigens zou kunnen goedkeuren. De moeilijkheid zit hierin, dat de Koning het voorstel, wanneer het de weg doorloopt die voor grondwetswijziging is voorgeschreven, *twee maal* moet goedkeuren: de eerste keer na de eerste lezing, daarna na de tweede lezing.⁴¹

Het lijkt redelijk en ordelijk, dat het voorstel, zodra het in eerste lezing wet is geworden, aan de vertegenwoordigende lichamen van Suriname en de Nederlandse Antillen wordt voorgelegd ter aanvaarding bij landsverordening.

Nadat dit is geschied, zouden de Kamers der Staten-Generaal moeten worden ontbonden om na nieuwe verkiezingen in nieuwe samenstelling het voorstel in tweede lezing te beoordelen.

Het is economisch om niet reeds tot ontbinding van de Kamers

over te gaan zolang nog niet vaststaat, dat Suriname en de Nederlandse Antillen accoord gaan met het ontwerp, *zoals dat in eerste lezing is vastgesteld*.⁴²

e) In het vorige hoofdstuk hebben wij behandeld, dat de Grondwet van 1948 in het befaamde veertiende hoofdstuk in artikel 211 jº artikel 210 heeft bepaald, dat, voor de *tot standkoming* van de nieuwe rechtsorde bij een gewone wet (zij het dan een wet die in ieder der beide Kamers der Staten-Generaal een twee derde meerderheid moest behalen) zou kunnen worden afgeweken van bepalingen van vorige hoofdstukken, maar niet (onder andere) van bepalingen van het dertiende hoofdstuk, dus van bepalingen betreffende verandering van de Grondwet. Toen in het Statuut een bepaling kwam, dat voor *wijziging* van het Statuut waarbij zou worden afgeweken van de Grondwet wel nodig zou zijn aanvaarding door de Grondwetgever, maar dat daarbij dan – in afwijking van het gestelde voor wijziging van de Grondwet – niet nodig zou zijn dat de Kamers der Staten-Generaal in tweede lezing het ontwerp zouden aanvaarden met een tweederde meerderheid,⁴³ had het Statuut dus ter aanvaarding moeten zijn voorgelegd aan de Grondwetgever. Wij hebben er toen echter al op gewezen, dat ten onzent een wet wet is, onverschillig of deze in strijd is met de Grondwet. Nu het Statuut wettig is, ook al is het tot stand gekomen in strijd met een Grondwetsartikel, is de moeilijkheid voorbij. Nu kan men het Statuut dus zonder bezwaar wijzigen op de – wat de fase van de Grondwetswijziging betreft – vereenvoudigde wijze die in artikel 55 lid 3 van het Statuut is aangegeven.

f) Vaak ziet men, dat statuten van een organisatie als laatste artikel bepalingen inhouden over beëindiging, opheffing of ontbinding van die organisatie. Deze bepalingen bevatten daarvoor dan meestal andere en strengere voorwaarden dan voor wijziging van de statuten van de organisatie zijn voorgeschreven. Nu dit met betrekking tot het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden niet is gedaan, zal moeten worden aangenomen, dat voor ontbinding geen andere procedureregels gelden dan die welke zijn voorgeschreven voor wijziging van het Statuut.

NOTEN

N.J.B. = *Nederlands Juristenblad*

T.v.O. = *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*

- 1 Art. 53 (thans art. 55): "De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk."
- 2 Uniestatuut art. 1, lid 2.
- 3 Grondwet van 1948, art. 209 lid 4, laatste zin.
- 4 Zie het charter van soevereiniteitsoverdracht met het Uniestatuut, *Staatsblad* (1949), J. 600. Een aanvraag van het lidmaatschap van de Verenigde Naties heeft niet plaats gehad.
- 5 Deze opvatting is in strijd met wat het Nederlandse Kabinet bij het met De West gepleegde overleg heeft betoogd. De opbouw blijkt duidelijk uit de constructie van artikel 209 van de Grondwet van 1948: In de Nederlands-Indonesische Unie zouden als gelijkwaardige staten deelnemen "het in het vijfde lid" (van dat artikel) "bedoelde Koninkrijk en de Verenigde Staten van Indonesië." Dat vijfde lid luidde: "Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen vormen een Koninkrijk (enz.)" Dus ging men er van uit dat dit Koninkrijk reeds zou bestaan als de Nederlands-Indonesische Unie zou worden gevormd. (Alleen voor het geval een nieuwe eenheid van Nederland met De West niet tot stand zou komen, althans die nieuwe eenheid niet met Indonesië tot overeenstemming zou komen, dan zou alleen Nederland de partner van Indonesië in de Unie worden.) – Hierover nader in GERLINGS: De twee Koninkrijken der Nederlanden. *N.J.B.* 1969, p. 424.
- 6 GERLINGS: Het grondgebied van ons Koninkrijk. *T.v.O.* 1969, p. 333.
- 7 GERLINGS: De Kronen onzer Vorsten. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1963, p. 201. – De preambule van het Statuut. *T.v.O.* 1967, p. 75. – De Koninkrijken der Nederlanden. *T.v.O.* 1969, p. 121.
- 8 Ontwerp van wet No. 775 van 2-4-1948.
- 9 Wie over deze kwestie meer wil weten, kan worden verwezen naar B. H. ADAM, *N.J.B.* 1963, p. 854, op p. 855, en naar W. H. VAN HELSDINGEN, *N.J.B.* 1957, p. 398 en 1958, p. 670. – Na de behandeling van een ontwerp voor een Rijkswet in de Eerste Kamer op 23-7-1957 werd de vergadering enige ogenblikken geschorst, "blijkbaar om te markeren, dat daarna tot de behandeling van de Nederlandse wetgeving werd overgegaan." Op 18-3-1958 werd in die Kamer de opvatting tot uiting gebracht, dat over Koninkrijksaangelegenheden in die vergadering niet mocht worden gesproken, omdat "voor het bespreken van Koninkrijksaangelegenheden een speciale vergadering zou moeten worden uitgeschreven, waarvoor de Gevolmachtigde Ministers der twee andere rijksdelen zouden moeten worden uitgenodigd." (Mr. Van Helsdingen voegde hier aan toe: "Dit gaat een bedenkelijke stap verder. Een dergelijke verbodsbepaling is nergens in het Statuut te vinden." "Waarvoor zouden wij het staatsmechanisme nodeloos nog ingewikkelder maken dan het reeds is!")
- 10 In *T.v.O.* heb ik in herinnering gebracht hoe de plaatsvervangend gevolmachtigde Minister van Suriname in Nederland dr. J. F. E.

EINAAR de harten van veel Nederlanders heeft veroverd met zijn woorden in de Tweede Kamer bij een gelegenheid waarbij tegelijkertijd een (gewoon) wetsontwerp en een ontwerp voor een Rijkswet aan de orde waren. *T.v.O.*, 1965, p. 498 en 1966, p. 6 op p. 8 en 9.

- 11 W. H. VAN HELSDINGEN: *N.J.B.* 1958, p. 671 en 672.
- 12 Aldus ook Gerechtshof te 's-Gravenhage (Derde Kamer), 5-2-1958, te vinden in *Nederlandse Jurisprudentie* 1958, p. 343; en eveneens in *Administratieve en Rechterlijke Beslissingen* 1959, p. 100 met noot van STELLINGA. Zie ook Mr. J. W. F. X. DE RIJK, *N.J.B.* 1959, p. 32 en Jhr. Mr. H. F. VAN PANHUYS, *N.J.B.* 1959, p. 207.
- 13 Hierover in GERLINGS: De postzegel voor het Koninkrijk der Nederlanden. *N.J.B.* 1970, p. 856.
- 14 J. R. STELLINGA heeft in *T.v.O.* 1970, p. 86, mijn stelling, dat er twee van elkaar te onderscheiden Koninkrijken der Nederlanden zijn, onderschreven. Een andere conclusie komt hem niet mogelijk voor.
- 15 In *T.v.O.* 1966, p. 6.
- 16 Aldus in mijn: De vier Koninkrijken, *T.v.O.* 1971, p. 31.
- 17 Bijna was A. M. DONNER tot deze conclusie gekomen op blz. 598 van zijn bewerking van de 8e druk (1968) van het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, van C. W. VAN DER POT. Daar schreef hij: "De Koning voert, naar art. 2 zegt, de regering van het Koninkrijk en van elk van de landen. Hij verenigt dus als het ware vier Kronen, die van het gehele Koninkrijk en die van elk der drie gebieden. Telkens wanneer de Koning optreedt, kan dus de vraag rijzen, of hij dit doet als hoofd van het Koninkrijk dan wel als kroondrager van het land." Maar DONNER heeft dit niet verder uitgewerkt. Zie hierover verder in de tekst.
- 18 Men vergelijk hierbij iets dergelijks: in artikel 208 werd al voor het gehele complex gesteld: "zal op de grondslag van de uitkomst van het reeds gepleegde en nog te plegen gemeen overleg"; artikel 209 stelde in lid 1 nog eens: "zal worden in acht genomen de uitkomst van het reeds gepleegde overleg," maar hier werd dit terecht niet beperkt tot de in lid 2 bedoelde hoogste eenheid.
- 19 Een voorbeeld: Er zou ook een Unie Hof van Arbitrage komen, rechtsprekende in naam van het Hoofd der Unie (Uniestatuut art. 13-19), dat zou bestaan uit drie door het Koninkrijk der Nederlanden en drie door de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië benoemde leden. Artikel 14, lid 3 bepaalde: "Tot voorzitter wordt jaarlijks bij afwisseling een Nederlander en een Indonesiër door en uit de leden van het Hof gekozen."
- 20 De Koning, het doet er daarbij niet toe of deze een man of een vrouw is. Hierover in GERLINGS: De Koning, *N.J.B.* 1968, p. 1026.
- 21 B. H. ADAM, *N.J.B.* 1962, p. 755, sprak op p. 761 terecht van het Koninkrijksparlement. Maar niet juist is wat hij daarop liet volgen: "De opzet van het Statuut is nu eenmaal zodanig, dat de Nederlandse organen bij de wetgeving fungeren als Koninkrijksorganen." De nota van toelichting van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, van 9-6-1956, zegt: "Er is overwogen twee reglementen van orde op te stellen: één voor de Raad van Ministers voor het Koninkrijk en één voor de Nederlandse Ministerraad. Hoofdzakelijk om praktische

- redenen is evenwel besloten de bepalingen in één reglement bijeen te houden."
- 22 Art. 4 lid 2 en art. 15 t/m 21. Art. 17 lid 1: "De gevolmachtigde Minister van het land, waarin de regeling zal gelden, wordt in de gelegenheid gesteld in de Kamers der Staten-Generaal de mondelinge behandeling van het ontwerp van Rijkswet bij te wonen en daarbij zodanige voorlichting aan de Kamers te verstrekken als hij gewenst oordeelt" Lid 2: "Het vertegenwoordigende lichaam van het land, waarin de regeling zal gelden, kan besluiten voor de behandeling van een bepaald ontwerp in de Staten-Generaal één of meer bijzondere gedelegeerden af te vaardigen, die eveneens gerechtigd zijn de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven." Lid 4: "De gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden zijn bevoegd bij de behandeling in de Tweede Kamer wijzigingen in het ontwerp voor te stellen." Belangrijk zijn ook de twee leden van artikel 18.
- 23 De Hoge Raad van het Koninkrijk nieuwe stijl, *T.v.O.* 1967, p. 45.
- 24 Hiermee heb ik mijn aandeel bijgedragen aan waar J. H. A. LOGEMANN in *Het nieuwe staatsrecht* (*N.J.B.* 1950, p. 1) toe heeft opgewekt: "Nu de Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië haar onschendbaar woord heeft gesproken, breekt allengs de tijd aan, dat de argumenten pro en contra door proefschriftschrijvers en anderen sine ira wetenschappelijk zullen kunnen worden onderzocht." W. F. PRINS heeft in zijn artikel 'Staats- en Administratief recht' in *Vooruitzichten van de rechtswetenschap* (1964, p. 139, op p. 141) de verwarring getypeerd door te stellen: 'Het Koninkrijk': "Uitsluitend op de teksten lettende zou men zelfs de indruk krijgen, dat op 29 december 1954 alles ondersteboven werd gekeerd."
- 25 *Nederlandse Staatswetten*, editie SCHUURMAN & JORDENS, No. 1, thans roe druk, 1970, p. 15.
- 26 Bij welk besluit is de vijftiende december tot Koninkrijksdag geproclameerd?
- 27 Die artikelen luiden als volgt:
 210. Voor zover de overgang naar de nieuwe rechtsorde voorzieningen vordert, waarbij wordt afgeweken van de bepalingen van voorgaande hoofdstukken, worden deze getroffen bij de wet; de Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van een zodanige wet niet aannemen dan met ten minste twee derden der uitgebrachte stemmen.
 Deze wet kan niet afwijken van de bepalingen van de eerste tot en met de vijfde afdeling van het Tweede Hoofdstuk en van het Dertiende Hoofdstuk.
 211. (lid 1) De nieuwe rechtsorde komt, onverminderd het in het tweede lid bepaalde, tot stand door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg in elk der in artikel 1 genoemde grondgebieden; voor Nederland vindt daarbij artikel 210 overeenkomstige toepassing.
- 28 De Grondwetgever, *T.v.O.* 1969, p. 22.
- 29 In artikel 210 is dus ten onrechte gesteld: "van vorige hoofdstukken"; het kon daar slechts gaan om de hoofdstukken 1 tot en met 12.
- 30 L. PRAKKE: Het rechterlijke toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet. *N.J.B.* 1969, p. 258.
- 31 Statuut art. 15 lid 1.

- 32 Blijkens lid 2 van artikel 17 van het Statuut zijn deze bijzondere gedelegeerden gerechtigd de mondelinge behandeling bij te wonen en daarbij voorlichting te geven. Zij hebben dus geen stemrecht. Zie wel art. 18 lid 2.
- 33 Hier is bedoeld de Koning van het Koninkrijk anno 1815
- 34 Artikel 11 lid 1 en artikel 5 lid 3 van het Statuut.
- 35 Art. 55 lid 1 van het Statuut.
- 36 Art. 15 lid 1 van het Statuut.
- 37 Statuut art. 55 lid 2, tweede alinea.
- 38 Art. 55, lid 2, tweede alinea van het Statuut.
- 39 Art. 55 lid 3 van het Statuut.
- 40 Statuut art. 55 lid 2, eerste alinea.
- 41 De Grondwetgever, *T.v.O. 1969*, p. 22. Gekwalificeerde meerderheid, *T.v.O. 1969*, p. 169.
- 42 Art. 210 van de Grondwet (tegenwoordige nummering). Over de eigenaardigheid van een dergelijke wet "tot het in overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet": De Grondwetgever, *T.v.O. 1969*, p. 22.
- 43 Statuut art. 55 lid 3.