

## ARTIKELEN

# Van koloniaal rijk naar Koninkrijk: koloniale kernbepalingen in de Grondwet en de weg naar het Statuut\*

*C.M.A.M. Duijf*

### 1. Inleiding

Tot 1954 regelde de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden de verhoudingen tussen 'het moederland' en de overzeese gebieden. In 1954 werd de staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk verankerd in het Statuut. Toch werd de band tussen Grondwet en Koninkrijk niet verbroken. De Grondwet is nog altijd een bron van Koninkrijksrecht.

Deze bijdrage beschrijft de ontwikkeling van de 'koloniale kernbepalingen' in de Grondwet vóór 1954. Dit zijn de bepalingen die de grondslag van de verhouding tussen Nederland en de overzeese gebieden bevatten. In deze bijdrage staan drie thema's centraal: de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de koloniën, de verdeling van bevoegdheden tussen 'Den Haag' en de koloniën en de aanpassingen die na 1945 plaatsvonden in de Grondwet ten behoeve van de nieuwe rechtsorde. Daarbij komt eveneens de betekenis van de Grondwet als bron van Koninkrijksrecht in die rechtsorde aan bod. De nadruk ligt op de periode tussen 1814 en 1954. Allereerst wordt de 'aanloop' naar 1814 besproken. In die periode werd de betrokkenheid van de Staat bij het bestuur van de koloniën groter (par. 2). In 1814 werden de koloniën onder 'opperbestuur' van de Koning geplaatst. Wat volgde was de ontwikkeling naar bestuur van de koloniën onder ministeriële verantwoordelijkheid en een grotere betrokkenheid van de Staten-Generaal (par. 3). In een intermezzo komt de toepasselijkheid van de Grondwet op de koloniën aan de orde (par. 4). De Grondwetswijziging van 1922 gaf blijk van een zich ontwikkelend denken over zelfbestuur in de koloniën, waardoor het interessant is hier iets langer bij stil te staan (par. 5). In de bespreking van 'de weg naar het Statuut' na de Tweede Wereldoorlog wordt aandacht besteed aan de Grondwetswijziging van 1948, waarmee de aanvaarding van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk werd voorbereid (par. 6). Tot slot wordt aandacht besteed aan de Grondwet als bron van Koninkrijksrecht (par. 7).

In deze bijdrage worden enkele historische hoofdlijnen geschetst die van belang zijn voor een begrip van de constitutionele inbedding van de voormalige koloniën. Deze beschrijving is noodzakelijkerwijs beknopt, waardoor veel belangrijke aspecten

\* De auteur schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

C.M.A.M. Duijf

ten van de koloniale geschiedenis, waaronder het daarmee gepaard gaande geweld en de handel in tot slaaf gemaakten, niet aan de orde komen.

Deze bijdrage is geschreven in het kader van 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk en richt zich dan ook primair op de historische relaties tussen de gebieden die vanaf 1954 het Koninkrijk gingen vormen, namelijk Suriname en de toenmalige Nederlandse Antillen. Dat uitgangspunt is niet altijd goed door te voeren, omdat de Nederlandse koloniale politiek (en de weerslag daarvan in de Grondwet) zich voornamelijk liet leiden door ontwikkelingen in en gedachten over Nederlands-Indië.<sup>1</sup> Waar noodzakelijk voor een begrip van de constitutionele ontwikkelingen komen gebeurtenissen aldaar dan ook aan de orde.

## 2. Staatskundige ontwikkelingen tot 1814

De relatie tussen Nederland en de huidige Caribische delen van het Koninkrijk gaat terug tot 1630. Sint Maarten werd in dat jaar (tijdelijk) bezet en in 1648 kwam een deel van het eiland definitief onder Nederlandse controle. Het andere gedeelte kwam onder controle van de Fransen.<sup>2</sup> Saba en Sint Eustatius kwamen onder Nederlands bewind in respectievelijk 1636 en 1640. De West-Indische Compagnie (WIC) veroverde vanaf 1634 de Benedenwindse Eilanden (Curaçao, Aruba en Bonaire) op de Spanjaarden. De vestiging van Nederlands gezag in Suriname verliep grilliger. De eerste ontwikkeling hiertoe vond plaats in 1667, toen de Engelse kolonie in Suriname werd veroverd.<sup>3</sup>

In 1791 werden de bezittingen van de WIC door de Staten-Generaal 'genationaliseerd'. Hierdoor kreeg de Republiek rechtstreeks zeggenschap via een Raad der Coloniën.<sup>4</sup> Na de totstandkoming van de Bataafse Republiek kregen regels over het bestuur van de koloniën een eigen titel in de Staatsregeling van 1798.<sup>5</sup> De ruimte die hiervoor gereserveerd was, was in vergelijking met de Grondwet die zou volgen, aanmerkelijk groter en de regels waren ook een stuk gedetailleerder. Bestuur over de bezittingen en koloniën in Oost en West zou worden opgedragen aan respectievelijk de Raad van Asiatische Bezittingen en Etablissementen en de Raad der Amerikaansche Coloniën en Bezittingen. Deze waren ondergeschikt aan het Uitvoerend Bewind.<sup>6</sup> Dit duidt op de 'Franse aanpak', waarbij (het centrale gezag van) de staat een grotere rol kreeg ten opzichte van lokale raden.<sup>7</sup> Binnen het systeem van de

1 Zie voor een beschrijving van deze politiek door de eeuwen heen en de oorzaken en uitingsvormen van deze gerichtheid op Nederlands-Indië G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel I, 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 13-21.

2 Verdrag van Concordia, tot stand gekomen op 23 maart 1648.

3 Zie voor een uitgebreidere beschrijving H. Buddingh', *De geschiedenis van Suriname*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam/NRC Boeken 2012, p. 13-24.

4 G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans staatsrecht*, Zutphen: Walburg Pers 2002, p. 16.

5 Art. 231-255 waren de koloniale kernbepalingen van de Staatsregeling 1798.

6 Art. 232 en 234 van de Staatsregeling 1798.

7 N.S. Efthymiou, *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië: stelsels en opvattingen (1602-1942)* (diss. Amsterdam UvA), 2005, p. 77.

Bataafse Republiek werden de kaders bepaald door het Vertegenwoordigend Lichaam. Daarmee kreeg deze volksvertegenwoordiging een grotere betrokkenheid bij de koloniën.<sup>8</sup>

Met de Bataafse Staatsregeling werden de burgerrechten in Nederland geïntroduceerd. Artikel 246 bepaalde dat deze zogenaamde ‘Republikeinse beginselen’ ook in de bezittingen en koloniën hadden te gelden, op een wijze bij wet bepaald. Die wet werd echter nooit ingevoerd. Ook andere beloftes, zoals invloed van de kolonisten op de besluitvorming, werden niet echt ingelost. Aantekening verdient ook dat er in de volksvertegenwoordiging weinig enthousiasme was voor het laten gelden van de Republikeinse beginselen voor tot slaaf gemaakten.<sup>9</sup>

In 1801 kwam er een nieuwe Staatsregeling voor het Bataafse Gemenebest.<sup>10</sup> Het bestuur kwam nu in handen van Raden van Bestuur voor Oost- en West-Indië, onmiddellijk ondergeschikt aan het Staatsbewind.<sup>11</sup> Regels over inwendig bestuur en overige wetten voor de koloniën zouden in charters worden vastgelegd.<sup>12</sup> Daarbij was geen rol meer weggelegd voor de volksvertegenwoordiging.<sup>13</sup> Dat veranderde met de Constitutie van 1806 (gedurende het koningschap van Lodewijk Napoleon), die bepaalde dat Koning en Wetgevend Lichaam samen de hoofdbeginselen van het koloniale bestuur bij wet zouden vaststellen.<sup>14</sup> De lokale raden verloren hun plek in de Constitutie. De Koning ‘bestierde’ de koloniën bij uitsluiting.<sup>15</sup>

En zo was er gedurende de laatste jaren van de achttiende en de eerste jaren van de negentiende eeuw veel beweging in de constitutionele verhoudingen tussen moederland en overzeese gebieden. Met name de constitutioneel verankerde rol van lokale raden (tot 1806) en de wisselende betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging gedurende de Frans-Bataafse tijd springen hierbij in het oog. In de praktijk had dit alles echter weinig betekenis, mede doordat de overzeese gebieden gedurende een groot deel van de Bataafs-Franse periode door buitenlandse mogendheden werden bezet.<sup>16</sup> Suriname en de Boven- en Benedenwindse Eilanden kwamen uiteindelijk onder Brits gezag en werden in 1816 aan het Koninkrijk der Nederlanden teruggegeven.<sup>17</sup>

8 P.A.J. van den Berg, *Kolonialisme en codificatie: hoofdstukken uit de Caribische en Amerikaanse rechts-geschiedenis*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 111.

9 R. Timmermans, ‘Vrijheid en gelijkheid; maar niet voor slaven’, *Historisch Nieuwsblad* 15 februari 2023.

10 Art. 47 en 48 waren de koloniale kernbepalingen van de Staatsregeling 1801.

11 Art. 47 Staatsregeling 1801.

12 Art. 48 Staatsregeling 1801.

13 Van den Berg 2020, p. 123.

14 Efthymiou 2005, p. 99-100. Art. 12 en 36 zijn de koloniale kernbepalingen van de Constitutie van 1806.

15 Art. 36 Constitutie van 1806.

16 Hoogers & De Vries 2002, p. 16; H.G. Hoogers & G. Karapetian, ‘Hoe grondrechten in het Koninkrijk zoek raakten, een beschouwing over de binding van Koninkrijksorganen aan grondrechten’, *TvCR* 2017, afl. 1, p. 6.

17 Hoogers & De Vries 2002, p. 17.

### 3. 1814-1848: van opperbestuur naar ministeriële verantwoordelijkheid

De Grondwet van 1814 voorzag, net als de Staatsregelingen van 1798 en 1801 en de Constitutie van 1806, in de constitutionele inbedding van de koloniën. Zij werden rechtstreeks onder het gezag van de Koning geplaatst. De Schets van een Grondwet van Van Hogendorp sprak nog over 'bestuur' over de koloniën en bezittingen. In de definitieve tekst werd daar 'opperbestuur' van gemaakt en werd eraan toegevoegd dat de Koning dat opperbestuur 'bij uitsluiting' had.<sup>18</sup> De Staten-Generaal hadden ten aanzien van de koloniën dus geen (wetgevende) bevoegdheden en geen toezicht op de financiën. De Koning moest weliswaar de Raad van State om advies vragen over algemene maatregelen van intern bestuur van de koloniën en hij kon advies krijgen van de Minister van Koloniën, maar er was geen enkele twijfel wie over de koloniën de baas was, zowel qua wetgeving als qua bestuur.<sup>19</sup> De Grondwet van 1815 bracht in dit systeem geen veranderingen aan.<sup>20</sup>

Bestuur op zo'n grote afstand, zonder moderne communicatiemiddelen, is uiteraard onmogelijk. De Grondwet voorzag, anders dan de Staatsregelingen van 1798 en 1801, niet in lokale instituties, maar het bestuur werd wel uitgeoefend door lokale gezagsdragers. Zij waren aan de Koning verantwoording schuldig. Een regeringsreglement werd bij koninklijk besluit vastgesteld.<sup>21</sup>

In Nederlands-Indië zetelde de gouverneur-generaal. 'De West' werd aanvankelijk ingedeeld in drie bestuurlijke eenheden: Suriname, Curaçao en Onderhorigheden (bestaande uit Curaçao, Aruba en Bonaire) en Sint Eustatius en Onderhorigheden (bestaande uit Sint Eustatius, Sint Maarten en Saba). Curaçao en Onderhorigheden en Suriname stonden onder beheer van gouverneurs-generaal. Op Sint Eustatius zetelde een gouverneur.<sup>22</sup> Overigens werd tussen 1828 en 1845 vanuit kostenoverwegingen geëxperimenteerd met het instellen van één koloniale bestuurlijke eenheid in de West, waarbij de gouverneur-generaal in Paramaribo zetelde. De verschillen tussen de gebieden bleken echter te groot en de samenvoeging had niet geleid tot besparingen. In 1845 vond de voorlopig definitieve bestuurlijke tweedeling plaats: Suriname enerzijds en Curaçao en Onderhorigheden (Curaçao, Aruba, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) anderzijds, ieder met een eigen gouverneur.<sup>23</sup>

De koloniale kernbepalingen laten zich in die periode dus kenschetsen door het opperbestuur van de Koning. Geleidelijk aan werd de rol van de Staten-Generaal sterker, de ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkelde zich vanaf 1840. Dit was

18 Art. 36 is de koloniale kernbepaling in de Grondwet 1814. Van den Berg 2020, p. 128.

19 Art. 32 Grondwet 1814 draagt de vorst op 'de daden van de Souvereine waardigheid' bij de Raad van State in overweging te brengen. Art. 73 Grondwet 1815 stelt expliciet dat o.a. tot het mandaat van de Raad van State behoort 'alle algemeene maatregelen van inwendig bestuur (...) van bezittingen in andere werelddelen'.

20 Art. 60 is de koloniale kernbepaling in de Grondwet 1815.

21 N. Efthymiou, 'De Koning en Nederlands-Indië 1816-1848', *Nederland Rechtsstaat* 10 augustus 2023 (beschikbaar via [www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl), geraadpleegd op 10 augustus 2024). Zie ook C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 1.

22 A. Jonkers, 'Hoofdtrekken van de ontwikkeling van Suriname en de Nederlandse Antillen', *De West-Indische Gids* 1953, p. 113-159, p. 128.

23 Jonkers 1953, p. 130-131.

ook ten aanzien van de koloniën merkbaar. De Grondwetswijziging van 1840 bepaalde dat de Staten-Generaal regelmatig een overzicht zouden krijgen van de inkomsten en uitgaven van de koloniën. Het gebruik van het batig slot, de winst uit het cultuurstelsel dat de Nederlandse schatkist in ging, werd voortaan bij wet geregeld.<sup>24</sup> Daarnaast werd een eerste stap gezet richting volledige ministeriële verantwoordelijkheid, door invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het ministeriële contraseign.<sup>25</sup>

In 1848 kwam er een einde aan de koloniale alleenheerschappij van de Koning. De politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd en de koloniën speelden bij dat debat een rol. Thorbecke hechtte duidelijk waarde aan het onderwerp.<sup>26</sup> Het beheer van de koloniën raakte immers direct aan de koninklijke macht. Wetgevende en uitvoerende macht zouden niet in één hand moeten zijn, vond Thorbecke. Daarnaast achtte hij het niet verdedigbaar dat de Staten-Generaal ten aanzien van 'Indië' buitenspel stonden, terwijl de koloniale inkomsten van levensbelang waren voor de Staat. Dat in de Staten-Generaal weinig kennis over en interesse in de koloniën was, vond Thorbecke geen argument. Dat zou wel komen als er meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid zouden zijn. 'Onze koloniën moeten voor nationale kennis, voor nationale belangstelling, voor nationale werkkraft worden geopend', aldus Thorbecke.

De Grondwet van 1848 ging evenwel minder ver dan Thorbecke gewild had.<sup>27</sup> Hij had graag gezien dat de koloniën als 'normaal' onderdeel van het Koninkrijk zouden worden bestuurd en dat het volledige koloniaal bestuur bij wet geregeld zou worden.<sup>28</sup> Uiteindelijk bepaalde de Grondwet dat de Regeringsreglementen voor de koloniën voortaan bij wet werden vastgesteld, evenals het muntstelsel. Andere onderwerpen voor het bestuur van de koloniën zouden alleen bij wet worden geregeld als daaraan behoefte bestond.<sup>29</sup> Daar moest Thorbecke dus een veer laten, zo zou ook in 1865 blijken. Waar Thorbecke wilde dat het Wetboek van Strafrecht voor Europeanen in Nederlands-Indië bij wet werd ingevoerd, bepleitte minister van koloniën Fransen van de Putte invoering bij koninklijk besluit. Thorbecke trok ook hier aan het kortste eind.<sup>30</sup> De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de gang van zaken in de koloniën kende dus nog altijd beperkingen. Wel viel vanaf de Grondwetswijziging van 1848 het bestuur van de koloniën onder ministeriële verantwoordelijkheid, al bleek uit de kwestie-Mijer (1866) dat er tussen regering en parlement geen eensgezindheid was over de vraag of hieronder ook het koninklijk prerogatief inzake de benoeming van (in dit geval) de gouverneur-generaal viel.<sup>31</sup>

24 Art. 59 is de koloniale kernbepaling van de Grondwet 1840.

25 Eftymiou 2023. Art. 75 en 76 Grondwet 1840.

26 Het navolgende is een weergave van de bespreking van het standpunt van Thorbecke in: R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018, p. 388-389.

27 Art. 59 en 60 Grondwet 1848 zijn de koloniale kernbepalingen.

28 Aerts 2018, p. 369-370.

29 Art. 59 Grondwet 1848.

30 Eftymiou 2005, p. 288; zie voor de ontwikkelingen in Thorbeckes opvatting over art. 59 Grondwet 1848, p. 286-289.

31 Zie voor een bespreking van de kwestie-Mijer D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (diss. Leiden), Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011, hoofdstuk 4.

#### 4. Intermezzo: toepasselijkheid van de Grondwet

De Grondwet van 1848 bepaalde in artikel 118 dat de Grondwet (en andere wetten) alleen voor het Rijk in Europa verbindend was, tenzij het tegendeel daarin werd *uitgedrukt*. Met de Grondwetswijziging van 1887 werd deze bepaling verplaatst naar artikel 2 met een iets andere formulering: 'De Grondwet is alleen voor het Rijk in Europa verbindende, voor zover niet het tegendeel daaruit *blijkt* [curs. CD].'<sup>32</sup> Daaraan voegde de Grondwetgever nog toe dat waar in de Grondwet 'Rijk' werd genoemd, alleen het Rijk in Europa werd bedoeld. De laatste zinsnede werkt door tot de dag van vandaag: waar in de Grondwet 'Rijk' staat, wordt Nederland en niet het Koninkrijk bedoeld.<sup>33</sup>

Toch bood de bepaling inzake de reikwijdte van de Grondwet niet echt houvast. Immers, toepasselijkheid op de koloniën hoefde niet *expliciet* in de bepalingen te worden opgenomen. Ook uit de inhoud van een bepaling of het onderlinge verband tussen bepalingen kon dit worden afgeleid. Er was dan ook veel discussie over de 'koloniale werking' van de Grondwet onder rechtsgeleerden.<sup>34</sup> Over de toepasselijkheid van enkele bepalingen bestond nog wel overeenstemming, bijvoorbeeld omdat dit expliciet uit de bepalingen bleek (de koloniale kernbepalingen<sup>35</sup>), of omdat de toepasselijkheid werd aangenomen. Dit laatste gold voor de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>36</sup> De Minister van Koloniën droeg immers niet alleen verantwoordelijkheid voor wat er op zijn departement in Den Haag gebeurde, maar ook voor handelingen van zijn ambtenaren in de koloniën, waaronder de gouverneurs van Suriname en Curaçao en de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië.<sup>37</sup> Over een hele reeks andere bepalingen bestond onduidelijkheid.<sup>38</sup> Sommige bepalingen waren dan weer evident niet van toepassing in de koloniën. De grondrechtencatalogus springt hierbij het meest in het oog. Op den duur kregen de koloniën een eigen grondrechtencatalogus.<sup>39</sup>

#### 5. De Grondwetswijziging van 1922

Een volgend belangrijk moment in de ontwikkeling van de koloniale kernbepalingen is de Grondwetsherziening van 1922.<sup>40</sup> Het is de moeite waard hier wat langer

32 De bepaling inzake de reikwijdte van wetten ('De wetten zijn alleen voor het Rijk verbindende, voor zover daarin niet is uitgedrukt dat zij voor de koloniën en bezittingen in andere werelddelen verbindend zijn') werd in art. 122 in de Grondwet van 1887 opgenomen.

33 Zie art. 78a, 79, 87 lid 4, 104, 105 en 132 Grondwet 1887. In bepalingen inzake Koninkrijksaangelegenheden wordt wel Koninkrijk gebruikt, zie art. 91 lid 1, 94, 96 lid 1 en 97 Grondwet 1887.

34 Zie o.a. A.F. de Savornin Lohman, *Onze constitutie*, Utrecht: Kemink & Zoon 1907, p. 451. Hoogers & Karapetian 2017, p. 7.

35 Art. 61 en 62 Grondwet 1887.

36 Art. 54 Grondwet 1887.

37 N.S. Efthymiou, 'De relevantie van de Nederlandse Grondwet voor Nederlands-Indië', *Ars Aequi* 2022, afl. 3, p. 216-222, p. 218.

38 Efthymiou 2022, p. 217-218. Voor verdere voorbeelden van bepalingen waarover onduidelijkheden bestonden: Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië*, Amsterdam: De Bussy 1932, p. 7.

39 Hoogers & Karapetian 2017, p. 8-10.

40 Art. 60-62 zijn de koloniale kernbepalingen van de Grondwet 1922.

bij stil te staan, met name omdat door de decennia heen regelmatig is gesteld dat uit deze wijziging een veranderend denken over de overzeese gebiedsdelen bleek.<sup>41</sup> Aanleiding voor de Grondwetwijziging van 1922, althans voor zover het de koloniën betrof, was volgens de toelichting het 'stadium van ontwikkeling der koloniën, in het bijzonder van Nederlandsch-Indië'. Dit maakte een herziening van regels over wetgeving en bestuur aldaar noodzakelijk.<sup>42</sup>

Dit zinnenetje in de toelichting, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de grootste kolonie, is illustratief voor hoe de verdere Kamerbehandeling zou verlopen. Het voorstel zelf maakt geen onderscheid tussen de verschillende gebieden, maar het vizier is toch met name gericht op de kolonie in de Oost. De toelichting wijst op het werk van de Commissie tot Herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië (hierna: de Herzieningscommissie). Eerder dat jaar was in Nederlands-Indië de Volksraad geïnstalleerd, toen nog uitsluitend een adviesorgaan, waarin ook de inheemse bevolking vertegenwoordigd was.

Bij de installatie van de Herzieningscommissie op 28 december 1918 had gouverneur-generaal Van Limburg Stirum gewezen op 'de evolutie op staatkundig gebied die zich elders voltrok'.<sup>43</sup> Hij doelde hiermee onder andere op de revolutie in Duitsland en de revolutiedreiging een maand eerder in Nederland, en de toezeggingen inzake sociale hervormingen. Ook binnen de kolonie waren de politieke verhoudingen in 1918 op scherp gezet.<sup>44</sup> Het was belangrijk, aldus de gouverneur-generaal, dat 'zij die hier leven en werken' het initiatief zouden nemen en zouden aangeven wat 'naar Indië's inzicht hervorming behoeft'.<sup>45</sup>

De Herzieningscommissie bracht op 30 juni 1920 verslag uit en adviseerde de staatsinrichting te herzien 'in de richting van toekenning van autonomie aan Indië'.<sup>46</sup> Een aspect daarvan was het beperken van de wetgevende bevoegdheid van Nederland tot zaken waarbij de belangen van het Koninkrijk zouden zijn gemoeid.<sup>47</sup> Bij de Grondwetwijziging van 1922 stelde de regering voor in artikel 1 voor het eerst een opsomming te geven van de verschillende onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden in én buiten Europa. Eerdere versies van de Grondwet gaven een opsomming van de provincies of meldden dat het Koninkrijk het grondgebied in Europa bevatte 'benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen'. In het voorstel van 1922 werden de gebieden van het Koninkrijk nu bij naam genoemd: het grondgebied van Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao (inclusief de Onderhorigheden, al werden die niet specifiek genoemd).

41 Van den Berg 2020, p. 150. R. Kranenburg, *Nederlands staatsrecht*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1925, p. 124. Hierin stelt Kranenburg zelfs dat 'de Grondwetgever zeer beslist met het oude stelsel heeft gebroken'.

42 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12-13.

43 Verslag van de Commissie tot herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, ingesteld bij gouvernementsbesluit van den 17en december 1918, No. 1, 1920, p. XIII.

44 Efthymiou 2005, p. 538.

45 Verslag van de Commissie tot herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, ingesteld bij gouvernementsbesluit van den 17en december 1918, No. 1, 1920, p. XIII.

46 Efthymiou 2005, p. 543.

47 Voor een overzicht van de aanbevelingen van de Herzieningscommissie: Efthymiou 2005, p. 539-542.

Het woord 'kolonie' kwam in het regeringsvoorstel nog steeds voor in alle relevante bepalingen, ook in artikel 1.<sup>48</sup> De koloniale kernbepalingen ondergingen een flinke wijziging. De gouverneur-generaal van Nederlands-Indië en de gouverneurs van Suriname en Curaçao werden uitdrukkelijk belast met de uitoefening van het algemeen bestuur, tenzij de (Grond)wet uitdrukkelijk bepaalde dat specifieke bevoegdheden de Koning toekwamen. Ook konden interne aangelegenheden van de koloniën enkel door de Koning worden geregeld als de wet hierin voorzag. De wetgever hield een mogelijkheid om zaken bij wet te regelen 'zodra er behoefte aan zou bestaan', en regeling van financieel beheer en muntstelsel moest bij wet geregeld worden. Voor het overige zouden interne aangelegenheden worden overgelaten aan in de koloniën gevestigde organen. Wel kreeg de wetgever een vernietigingsbevoegdheid, indien verordeningen in strijd kwamen met Grondwet, wet of algemeen belang.<sup>49</sup>

De Nederlandse wetgever hield in het regeringsvoorstel meer bevoegdheden ten aanzien van de koloniën dan de Herzieningscommissie zich had voorgesteld (zie hierboven). De voorzichtige houding van de regering ten opzichte van autonomie kwam in de toelichting duidelijk naar voren. Ja, wetgeving en bestuur moesten zo veel mogelijk in handen zijn van de lokale instituties. En ja, de lokale bevolking moest invloed krijgen op de samenstelling van die instituties. Echter, 'bij elken stap in deze richting zal de grens worden bepaald door de mogelijkheid om (...) waarborgen te vinden voor een bestendig, aan moderne eischen voldoende regeeringsbeleid'. Toezicht vanuit Den Haag was daarom noodzakelijk, aldus de regering.<sup>50</sup>

Onder invloed van de Tweede Kamer werden enkele belangwekkende wijzigingen in het voorstel aangebracht. Zo verdween de term 'koloniën' daadwerkelijk uit alle grondwetsbepalingen.<sup>51</sup> Kamerleden vonden het vervallen van deze term noodzakelijk, niet per se vanwege de 'vernederende betekenis' van het woord, maar vooral omdat de zelfstandigheid van de gebieden gaandeweg zou groeien, waardoor de benaming 'koloniën' meer en meer een anachronisme zou worden.<sup>52</sup>

Meerdere leden volgden (deels) aanbevelingen van de Herzieningscommissie en vonden dat de wijziging van de koloniale kernartikelen niet ver genoeg ging. De wetgever in Den Haag behield immers de mogelijkheid bepaalde onderwerpen te 'onttrekken' aan de lokale instanties. Dit leidde tot enkele kleine wijzigingen, regels over het muntstelsel en financieel beheer werden niet meer expliciet belegd bij de wetgever.<sup>53</sup>

Kamerlid Marchant liet zich inspireren door eerdere voorstellen van de Volksraad voor Nederlands-Indië en kwam met verschillende amendementen die, zoals hierna nader aan de orde komt, voor alle overzeese gebieden zouden gelden. Het vertegenwoordigend lichaam van het desbetreffende gebied zou moeten worden gehoord als interne aangelegenheden door de Haagse wetgever werden geregeld, zo

48 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 3, p. 23-25.

49 Art. 62 Grondwet 1922.

50 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12-13.

51 Zie verschillende amendementen. *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nrs. 6, 12, 16 en 31-32.

52 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15.

53 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nrs. 15-17 en 19.



meende hij.<sup>54</sup> De regering nam dit voorstel uiteindelijk over, met de aantekening dat de wijze van raadpleging, inclusief uitzonderingen, bij wet zou worden geregeld.<sup>55</sup> Een ander amendement-Marchant c.s. redde het niet. Dit amendement stelde voor ieder overzees vertegenwoordigend orgaan de mogelijkheid te geven een afgevaardigde naar de Staten-Generaal te sturen om de belangen van het overzeese gebied te verwoorden, inclusief raadgevende stem.<sup>56</sup> De regering reageerde afwijzend op dit voorstel, waarna Marchant de raadgevende stem uit het amendement schrapte.<sup>57</sup> Het amendement werd alsnog afgewezen. Dit kon op instemming van verschillende Eerste Kamerleden rekenen: 'Voor eene representatie van den Volksraad of van de Koloniale Staten (Suriname) of van den Kolonialen Raad (Curaçao) is in de Nederlandsche Staten-Generaal evenmin plaats als voor eene representatie van de Provinciale Staten van eene bepaalde provincie of van eenig ander publiekrechtelijk lichaam (...).'<sup>58</sup>

Ook bij de inbreng van de Kamerleden valt het voortdurende verschil in aandacht voor Nederlands-Indië aan de ene kant en de Caribische koloniën aan de andere kant op. De amendementen maken weliswaar geen onderscheid, maar het debat spitst zich toe op Indië. Het is dan aan de regering om in de beantwoording weer aan te geven dat wat volgens de Grondwet voor Indië geldt, 'vanzelfsprekend' ook voor Suriname en Curaçao geldt.<sup>59</sup> Wellicht is het daarom niet verrassend dat al in 1925 een Staatsregeling voor Nederlands-Indië tot stand kwam, terwijl Suriname en Curaçao en Onderhorigheden daarop moesten wachten tot 1936. Daarbij moet worden aangetekend dat volgens de regering de reglementen in de West al grotendeels in lijn waren met de bepalingen van de Grondwet van 1922. Dat gold met name voor Suriname, waar de bevolking invloed had op de samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam.<sup>60</sup>

Veranderde er nou daadwerkelijk iets in de constitutionele verhouding tussen Nederland enerzijds en Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao en Onderhorigheden anderzijds? Het schrappen van de term 'kolonie' zou die suggestie kunnen wekken. Marchant was een van de pleitbezorgers van deze schrapping, maar hijzelf nuanceerde de betekenis ervan. Het was zeker niet de bedoeling een andere staatkundige betekenis te geven aan Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao en Onderhorigheden.<sup>61</sup> Anderzijds had hij betoogd dat Nederlands-Indië 'geen kolonie meer was'.<sup>62</sup> Het woord 'kolonie' moest vervallen, betoogde hij, omdat ieder woord dat de ontwikkeling van Indië in de weg stond, geschrapt moest worden.<sup>63</sup> Kamerlid Van Ravesteyn had nog betoogd dat een dergelijke redactie 'nevenschikking' zou uitdrukken. Kamerlid Van Rijckevorsel stelde dat een suggestie van gelijkheid van

54 *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 6.

55 *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 28.

56 *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 6.

57 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nrs. 16-17; *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 37.

58 Voorlopig verslag van de Eerste Kamer. *Kamerstukken I* 1921/22, 90, nr. 90.

59 Zie o.a. *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nrs. 16-17.

60 Van den Berg 2020, p. 154.

61 *Handelingen II* 1921/22, p. 279 (1 november 1921).

62 *Handelingen II* 1921/22, p. 269 (1 november 1921).

63 *Handelingen II* 1921/22, p. 268 (1 november 1921).

de verschillende delen van het Koninkrijk onjuist was.<sup>64</sup> De Minister van Binnenlandse Zaken, tevens minister-president, Ruijs de Beerenbrouck maakte aan alle speculatie een einde. Hij nam het amendement van Marchant over, maar stelde ook dat het vervallen van het woord koloniën aan de verhouding tussen moederland en andere gebiedsdelen voorlopig althans niets zou veranderen.<sup>65</sup> ‘Koloniën’ was een verzamelbegrip voor overzeese gebieden ‘die tot het moederland in een verhouding van staatsrechtelijke ongelijkheid staan (...)’.<sup>66</sup>

Ook als we naar de koloniale kernbepalingen kijken, is er geen sprake van ‘nevenschikking’ of een grote verandering. Lokale organen, waaronder de volksvertegenwoordiging (in Suriname en Curaçao vanaf 1936 ‘de Staten’, in Nederlands-Indië de eerdergenoemde Volksraad), krijgen meer bevoegdheden dan voorheen om interne aangelegenheden te regelen. De grens van wat een interne aangelegenheid is wordt echter bepaald door wat de wetgever in Den Haag zelf wenst te regelen.<sup>67</sup> Daarnaast konden lokale verordeningen wegens strijd met de Grondwet, de wet of het algemeen belang worden vernietigd. Tot slot kunnen er aanwijzingen worden gegeven aan de Gouverneur, zo zou later blijken in de verschillende Staatsregelingen.<sup>68</sup> Met andere woorden: er komt meer ruimte voor de lokale organen om inwendige aangelegenheden te regelen, maar die ruimte wordt afgebakend en gecontroleerd door ‘Den Haag’. Overigens worden lokale volksvertegenwoordigingen gekozen door een select groepje mannen, het algemeen kiesrecht wordt in Curaçao en Suriname pas in 1948 ingevoerd.

## 6. 1948 en daarna: dekolonisatie en Statuut

In 1922 temperde de regering nog de verwachtingen over autonomie voor de overzeese gebiedsdelen. 25 jaar later waren de kaarten volledig anders geschud. De nationalistische beweging in Nederlands-Indië kwam tot volle wasdom. Nederland werd bezet door de Duitsers, Indië door de Japanners en Suriname en Curaçao en Onderhorigheden bleven het enige onbezette deel van het Koninkrijk. Zij droegen bij aan de geallieerde oorlogsindustrie met bauxiet en geraffineerde olie. De regering in ballingschap in Londen voelde de druk van met name de Verenigde Staten om in ieder geval een plan van aanpak voor dekolonisatie ná de oorlog aan te kondigen. Dit leidde tot de rede van koningin Wilhelmina in december 1942, waarin een eerste schets werd gegeven van de toekomstige verhoudingen: één Koninkrijk op hechte grondslag van volledig deelgenootschap, maar met interne zelfstandigheid van de verschillende rijkdelen.<sup>69</sup> Dat was het uitgangspunt voor ná de bevrijding, maar twee dagen na de overgave van Japan in 1945 riep Soekarno de onaf-

64 *Handelingen II* 1921/22, p. 276 (1 november 1921).

65 *Handelingen II* 1921/22, p. 279 (1 november 1921).

66 *Handelingen II* 1921/22, p. 278 (1 november 1921).

67 Efthymiou 2005, p. 461.

68 Efthymiou 2005, p. 521-522. In de Staatsregelingen van Suriname en Curaçao van 1936 wordt deze aanwijzingsbevoegdheid opgenomen in art. 29.

69 Rede van koningin Wilhelmina over de Rijksstructuur (beschikbaar via <https://soundcloud.com/beeldengeluid/radio-oranje7-dec-1942-rede>).

hankelijkheid van de Republiek Indonesia uit. Wat volgde was de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog, die met de officiële soevereiniteitsoverdracht op 27 december 1949 tot een einde kwam. Nieuw-Guinea bleef onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden en Indonesië verenigden zich in de Nederlands-Indonesische Unie, die al snel weer werd ontbonden. Via een afzonderlijk spoor kwam het Koninkrijk der Nederlanden in nieuwe samenstelling tot stand, met als sluitstuk van een complex totstandkomingsproces de ondertekening van het Statuut op 15 december 1954.

Bovenstaande beknopte weergave doet natuurlijk te weinig recht aan een zeer complexe periode. Relevant voor deze bijdrage is vooral wat de consequenties waren voor de Grondwet. Daarom wordt hieronder de Grondwetswijziging van 1948 onder de loep genomen.

Deze Grondwetswijziging nam een voorschot op de nieuwe verhoudingen met de invoering van een veertiende hoofdstuk met 'bijzondere bepalingen nopens de overgang naar een nieuwe rechtsorde'.<sup>70</sup> Een jaar eerder was het akkoord van Linggadjati getekend, waarin overeenstemming was bereikt over de te vormen Nederlands-Indonesische Unie en een federatief Indonesië. De eerste (in Nederland toen zo aangeduide) 'politieele actie' had daarna plaatsgevonden. De besprekingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen (zo ook aangeduid bij de Grondwetswijziging in 1948) vonden plaats onder een rustiger gesternte, al kende ook dit proces grote uitdagingen.<sup>71</sup>

De ontwikkelingen volgden elkaar in rap tempo op en de regering had behoefte aan duidelijkheid over de vraag 'of en in hoeverre ter voorbereiding van de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk veranderingen van de Grondwet gewenst' waren. De Staatscommissie Beel-II (1947-1948) ging met die vraag aan de slag en kwam tot de conclusie dat een Grondwetswijziging inderdaad gewenst was, bijvoorbeeld omdat de nieuwe rechtsorde de instelling van nieuwe organen zou kunnen vereisen.<sup>72</sup> De vraag was wel hoe die grondwetswijziging eruit zou moeten zien met het oog op de 'voortdurend verrassing biedende staatkundige ontwikkeling in de overzeese gebieden'.<sup>73</sup> Grofweg waren er twee stromingen binnen de Staatscommissie: enkele leden vonden dat een voorziening moest worden getroffen die de onderhandelende partijen zo veel mogelijk bewegingsvrijheid bood, ook met het oog op de internationale druk op Nederland.<sup>74</sup> Een ander deel van de Staatscommissie vond dat de grondwetswijziging wel enige richtlijnen moest bieden waaraan de regering zou zijn gebonden.<sup>75</sup> Uiteindelijk kwamen beide aspecten terug in het voorstel van de Staatscommissie en ook in het voorstel van de regering. Het nieuwe artikel 210 bood een bepaalde mate van flexibiliteit door toe te staan dat indien de overgang naar de nieuwe rechtsorde afwijking van de Grondwet

70 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 2.

71 Zie voor een beschrijving hiervan Oostindie & Klinkers 2001, o.a. p. 150-153.

72 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 4.

73 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 3, p. 2.

74 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 4, p. 5.

75 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 4, p. 5.

vereiste, dit bij gewone wet geregeld kon worden.<sup>76</sup> Op basis van deze bepaling werden Interimregelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen vastgesteld.<sup>77</sup> Hierin werd de basisstructuur voor de nieuwe verhoudingen, in afwachting van de definitieve regeling in het Statuut, grotendeels vastgelegd.<sup>78</sup>

Toch gaf het nieuwe hoofdstuk ook duidelijke kaders. In artikel 208 werden de uitgangspunten van de rede van koningin Wilhelmina uit 1942 uitgewerkt: 'een nieuwe rechtsorde (...) waarbinnen deze gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand (...)'. De vrijwilligheid van de nieuwe constructie werd benadrukt door artikel 211. De nieuwe rechtsorde zou tot stand komen door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg in elk van de gebieden, waarbij voor Nederland de eis van de tweederdemeerderheid gold. Met die procedure kwam uiteindelijk ook het Statuut voor het Koninkrijk tot stand.<sup>79</sup>

De Grondwet van 1948 regelde ook de grondtrekken van de Nederlands-Indonesische Unie, alsmede de samenstelling van het 'nieuwe' Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Het parlement hield een zekere greep op het proces, doordat een afwijkingswet op basis van artikel 210 met tweederdemeerderheid zou moeten worden aangenomen. De regering gaf daarbij een waarschuwing aan het parlement hier prudent mee om te gaan: internationaal werd met argusogen gekeken naar het dekolonisatieproces.<sup>80</sup>

Tevens werd vastgelegd dat delen van Indonesië die zich niet zouden aansluiten bij de 'Verenigde Staten van Indonesië' deel zouden gaan uitmaken van het Koninkrijk. Dit zou gaan gelden voor Nederlands-Nieuw-Guinea. Die geschiedenis blijft hier verder buiten beschouwing. Het volstaat hier te melden dat met de Grondwetswijziging van 1956 Nederlands-Nieuw-Guinea werd opgenomen in artikel 1 Grondwet. Daar waar vanaf 1954 het Statuut de relatie met de Caribische landen regelde, bleef de relatie met Nieuw-Guinea voorwerp van de Grondwet. De staatsinrichting van Nederlands-Nieuw-Guinea werd bij wet geregeld. In 1963 verdween Nederlands-Nieuw-Guinea uit de Grondwet, nadat het bestuur eerst aan de Verenigde Naties en daarna aan Indonesië was overgedragen.<sup>81</sup>

Men zou misschien hebben verwacht dat de koloniale kernbepalingen zouden zijn geschrapt in 1948.<sup>82</sup> Enkele leden van de Staatscommissie hadden dit ook geopperd, met als mogelijke andere opties dat ze zouden worden herzien of van hun betekenis zouden worden ontdaan.<sup>83</sup> Hiertoe werd uiteindelijk niet besloten. De

76 Met uitzondering van de meeste bepalingen inzake rechten van de Kroon.

77 Interimregeling Nederlandse Antillen, 28 september 1950 (*Stb.* 1950/K 419), Interimregeling voor Suriname, 22 december 1949 (*Stb.* 1949/J 575).

78 Borman 2012, p. 5.

79 Wet van 28 oktober 1954, *Stb.* 1954, 503.

80 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 3, p. 2.

81 Deze geschiedenis wordt o.a. beschreven in: P.J. Drooglever, *Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht*, Amsterdam: Boom 2005.

82 Art. 62-64 zijn de koloniale kernbepalingen van de Grondwet van 1948.

83 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 4, p. 5.

Van koloniaal rijk naar Koninkrijk: koloniale kernbepalingen in de Grondwet en de weg naar het Statuut

artikelen vervielen (nadat een eerdere poging daartoe in 1951 strandde<sup>84</sup>) bij de Grondwetswijziging van 1956. Dat was ook het moment dat Indonesië uit de Grondwet verdween.

## 7. De Grondwet als bron van Koninkrijksrecht

Aan het slot van deze bijdrage past een kort woord over de huidige status van de Grondwet in het Koninkrijk. Sinds de totstandkoming van het Statuut is de staatsinrichting van de Caribische landen niet meer terug te voeren op de Grondwet. Het Statuut bepaalt dat de staatsinrichting wordt vastgelegd in Staatsregelingen.<sup>85</sup>

Toch werd de band tussen de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk en de Grondwet niet doorgeknipt. Artikel 5 van het Statuut bepaalt dat het koningschap met de troonopvolging, de organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden geregeld in de Grondwet 'voor zover het Statuut hierin niet voorziet'.

Deze verwijzing van Statuut naar Grondwet hangt samen met keuzes die bij de totstandkoming van de nieuwe rechtsorde werden gemaakt.<sup>86</sup> In 1948 was nog voorgesteld een Rijksgrondwet tot stand te brengen. Daarin zou een Koninkrijksstructuur tot stand worden gebracht met aparte organen: het Koninkrijk zou een eigen regering, kabinet, adviserende raad, parlement en hof krijgen. De Nederlandse regering had grote bezwaren tegen de in haar ogen te zware constructie, maar ook aan Caribische zijde werd gevreesd dat met een dergelijke constructie een te groot beroep zou worden gedaan op de Caribische bestuurskracht.<sup>87</sup> Uiteindelijk werd besloten dat Koninkrijksaangelegenheden beheerd zouden worden door Nederlandse organen, die zouden worden aangevuld met vertegenwoordigers uit de Caribische landen en waarvoor afzonderlijke procedures zouden moeten gelden.<sup>88</sup> Die procedures werden geregeld in het Statuut. De bepalingen over de Nederlandse organen die tevens Koninkrijksorgaan werden, bleven in de Grondwet.<sup>89</sup> Uit het werk van Van Helsdingen over de totstandkoming van het Statuut blijkt terughoudendheid aan Nederlandse zijde om het Statuut 'aan te kleden' ten koste van de 'eigen' Grondwet. Van Helsdingen stelde dat er 'terecht' rekening was gehouden met het feit 'dat de bijna anderhalve eeuw oude Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden een geestelijke waarde vertegenwoordigt, waarvan slechts node af-

84 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nrs. 4-5.

85 Art. 42 Statuut.

86 Hoogers merkt op dat regelmatig de term 'verstrengeling' tussen Grondwet en Statuut wordt gebruikt, maar dat dit onjuist is omdat het Statuut van hogere orde is. Daarmee 'takelt' het Statuut de Grondwet als het ware omhoog. G. Hoogers, 'Grondwet en Statuut: een verkenning', *Ars Aequi* 2022, afl. 9, p. 708.

87 Al lijkt het zo te zijn dat de weerstand aan Nederlandse zijde het grootste was. Zie I.L.A. Broekhuijsse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden, realiteit of perceptie?*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 41, voetnoot 118.

88 Borman 2012, p. 4-6.

89 Borman 2012, p. 32.

stand zou worden gedaan'.<sup>90</sup> Het tot stand brengen van een allesomvattend constitutioneel document voor de nieuwe rechtsorde was blijkbaar niet belangrijk genoeg om de constitutionele piketpalen te herzien.

Het Statuut geeft dus geen compleet beeld van het Koninkrijksrecht.<sup>91</sup> De Grondwet moet altijd bij de hand worden gehouden. Deze constructie is werkbaar gebleken, maar is ook gecompliceerd. Het grondwettelijk taalgebruik duidt er niet op dat sprake is van een bron van Koninkrijksrecht. Waar in de Grondwet de term 'wet' wordt gebezigd, moet waar het een Koninkrijksaangelegenheid betreft eigenlijk rijkswet worden gelezen.<sup>92</sup> Overigens bleef het oude artikel 1, waarin sinds 1922 de samenstelling van het Koninkrijk stond beschreven, tot 1983 in de Grondwet staan. De regering achtte de beschrijving inmiddels overbodig en deze werd geschrapt.<sup>93</sup> Sinds 2010 staat de samenstelling van het Koninkrijk in het Statuut vermeld.<sup>94</sup>

Welke bepalingen in de Grondwet tot het Koninkrijksrecht behoren, moet worden afgeleid uit artikel 3 en 5 van het Statuut. Op basis daarvan kan ook worden bepaald welke procedure moet worden gevolgd als deze bepalingen worden gewijzigd.<sup>95</sup> De rijkswetprocedure is hierop van toepassing. Dit geldt zowel voor de eerste als voor de tweede lezing. Dit houdt in dat de Staten van de verschillende landen verslag kunnen uitbrengen over het voorstel. Bijzonder gedelegeerden of de Gevolmachtigde Minister kunnen deelnemen aan de beraadslagingen in de Eerste en Tweede Kamer.

## 8. Slot

Als we de Grondwet als grondslag voor de koloniale verhoudingen vergelijken met de Grondwet als bron van Koninkrijksrecht, dan zijn er grote verschillen. In de koloniale tijd was de Grondwet de basis voor het koloniale bestuur, al was de regeling sober. Naarmate de wetgever en de Staten-Generaal meer betrokken raakten (1840 en 1848) en er voorzichtige stappen richting zelfbestuur werden gezet (1922), werd de regeling in de Grondwet iets uitgebreider. Sinds 1954 biedt het Statuut de basis voor de relatie tussen de landen van het Koninkrijk.

Daar waar vóór 1954 de Grondwet het vaststellen van de staatsinrichting van de overzeese gebieden toewees aan de Nederlandse wetgever, stellen de regeringen en Staten van de Caribische landen nu de eigen Staatsregelingen vast.<sup>96</sup>

Het Statuut verwijst naar de Grondwet, die daarmee een bron van Koninkrijksrecht is. De betrokkenheid van de Caribische landen bij wijzigingen van de Grondwet die hen aangaan, is vastgelegd. Daarbij verdient aantekening dat die betrok-

90 W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 481.

91 Hoogers 2022, p. 708-709.

92 Bijv. art. 2 lid 1 Grondwet.

93 Dit stuitte niet op bezwaar in de Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen. *Kamerstukken II 1975/76*, 13957 (R1039), nrs. 5-6; *Kamerstukken I 1978/79*, nr. 109.

94 Art. 1 Statuut.

95 Zie voor een overzicht hiervan Borman 2012, par. 2.5 en Hoogers 2022, par. 3.

96 Zie echter wel art. 44 Statuut.

Van koloniaal rijk naar Koninkrijk: koloniale kernbepalingen in de Grondwet en de weg naar het Statuut

kenheid beperkt blijft tot het uitbrengen van een verslag en het geven van voorlichting. De Gevolmachtigde Ministers of bijzonder gedelegeerden hebben geen stemrecht. Daar waar burgers van het land Nederland (inclusief Nederlanders in het buitenland) via de volksvertegenwoordiging invloed hebben op Grondwetswijzigingen die hen aangaan, komt dat recht in beginsel niet toe aan Koninkrijksburgers overzee. Zij hebben geen stemrecht voor Tweede en Eerste Kamer en de volksvertegenwoordigers die zij kiezen hebben geen stemrecht tijdens de parlementaire behandeling. Het democratisch tekort verdient een opzichzelfstaande beschouwing, maar het verschil in politieke representatie bij wijziging van de constitutie stemt 70 jaar na de totstandkoming van het Statuut zeker tot nadenken.<sup>97</sup>

97 Zie ook G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, m.n. par. 7.6. Zie in dit verband ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Samenwerking op basis van wederzijds begrip* (W04.24.00248/1/K), 16 oktober 2024, hoofdstuk 4.