

H.G. Hoogers

De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht

Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, 122p., ISBN 978-90-5850-474-6

R.J.B. SCHUTGENS¹

Het Koninkrijksstatuut is de *Sudoku* van ons staatsrecht. Het noemt slechts enkele kernelementen van de inrichting van het Koninkrijk en verwijst voor het overige naar de Grondwet. Doorgaans fungeren de Nederlandse ambten – aangevuld met een enkele minister van overzee – tevens als Koninkrijksambt, waardoor in de opbouw van het Koninkrijk een curieuze ‘verdubbeling’ optreedt. Het geheel vormt een complexe structuur, gebouwd op summiere aanwijzingen. De vele open plekken moeten worden ingevuld door goed lezen en veel nadenken.

Eén belangrijke witte plek op de kaart is de verhouding tussen de binnen het Koninkrijk geldende normen.² De monografie van Gerhard Hoogers poot deze in te vullen door het complete schema van de normenhiërarchie in beeld te brengen. Hoofdstuk 1 vertrekt vanuit de aannemelijke premisse dat het Statuut binnen het Koninkrijk fungeert als *Grundnorm*. In vier op elkaar voortbouwende hoofdstukken verbindt Hoogers steeds een deelterrein van de normenhiërarchie aan die Grundnorm. Om te beginnen onderzoekt hij de verhouding tussen Statuut en Grondwet (hoofdstuk 2); dan de verhouding tussen nationale en internationale normen (hoofdstuk 3); het landsrecht en het Koninkrijksrecht (hoofdstuk 4) en tot slot het consensus-rijksrecht en het interregionale recht o.g.v. art. 38 Statuut (hoofdstuk 5). Het betoog mondt uit in een volledig schema van de normenhiërarchie binnen het Koninkrijk (hoofdstuk 6).

Hoogers' boek laat zich lezen als een meer dan honderd pagina's lange, logische afleiding waarin consequent het ene standpunt uit het andere wordt gededuceerd. Daarmee heeft Hoogers een opmerkelijk, misschien wel een uniek boek geschreven, zeker binnen de Nederlandse rechtsliteratuur. Het is een knap stuk werk van een knappe auteur.

Nu de ‘maar’: de kracht van het boek is ook zijn zwakte. Het boek heeft bij vlagen niet alleen de scherpzinnigheid, maar ook de weinig praktische redeneertrant van een logisch-filosofisch traktaat. Dat heeft volgens mij twee oorzaken.



boeken

¹ Mr. R.J.B. Schutgens is universitair hoofddocent Inleiding tot de rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

² Zie daarover wel de artikelen 5, 48 en 49 Statuut, die echter verre van volledig zijn.

Ten eerste lijkt de auteur – wanneer hij verschillende mogelijke oplossingen voor een rechtsvraag overweegt – een voorliefde te hebben voor de ingewikkeldste. In het betoog komen meerdere passages voor waarin over een veelgehoorde opvatting wordt gezegd dat deze ‘weliswaar aannemelijk’ lijkt, ‘*maar...*’ (p. 56); dat een in de doctrine gebruikelijke visie wellicht Europeesrechtelijk ‘goed verdedigd kan worden’, maar vanuit het nationale recht toch ‘onhoudbaar’ is (p. 60); of dat een veelvoorkomend leerstuk weliswaar door de regering wordt verdedigd, maar ‘desondanks minder evident [is] dan oppervlakkige lezing [...] doet vermoeden’ (p. 47).³ De auteur heeft er duidelijk aardigheid in om de gangbare theorieën te vervangen door complexere oplossingen. Al die oplossingen worden vervolgens aan elkaar geknoopt, waardoor het boek een snoer rijgt van ingewikkelde stellingen met een uiterst gecompliceerd normenschema als eindpunt.

Ten tweede dragen de door de auteur verdedigde oplossingen vaak niet bij aan de rechtseenheid, maar lijken zij die eerder te verminderen. (Ik kom daar aan het slot op terug). Dit neemt overigens niet weg dat ondergetekende het boek met gretigheid heeft gelezen, omdat het een leerzaam en intelligent geschreven boek is. Hierna komen Hoogers’ interessantste – dus tot tegenspraak prikkelende – stellingen kort aan bod.

1. Origineel, maar lastig is Hoogers’ visie op de verhouding tussen de Grondwet en het Statuut (hoofdstuk 2). Uit art. 5, tweede lid, Statuut blijkt dat het Statuut zich hiërarchisch boven de Grondwet bevindt. Art. 5, tweede lid, Statuut geeft de Grondwet opdracht om de Koninkrijksorganen en hun bevoegdheden nader vorm te geven. De Grondwetsbepalingen die deze opdracht uitvoeren zijn dus bepalingen van *rijksrecht*; de overige Grondwetsbepalingen bevatten exclusief voor Nederland bedoeld recht.⁴ Volgens Hoogers bestaat tussen deze twee groepen Grondwetsbepalingen een hiërarchische verhouding. Hij plaatst de bepalingen van constitutioneel rijksrecht direct onder het Statuut, wat betekent dat de Rijksorganen (en voor zover relevant overzeese landsorganen) aan deze bepalingen van de Grondwet gebonden zijn. Het exclusief Nederlandse Grondwetsdeel plaatst Hoogers veel lager, namelijk op Nederlands landsniveau, *onder* al het rijksrecht. De Grondwet wordt dus opgeknipt; *binnen* de Grondwet is niet langer sprake van bepalingen van gelijke rang (p. 22). Hoogers heeft hier zonder meer een punt: het Statuut kan niet zo bedoeld zijn dat de Nederlandse Grondwetgever buiten art. 5, eerste lid, Statuut om – via de gewone grondwetsprocedure – bepalingen in het Nederlandse deel van de Grondwet mag opnemen, waar de Rijkswetgever vervolgens aan gebonden zou zijn. Door de Grondwet op te knippen stelt Hoogers buiten twijfel dat de exclusief Nederlandse Grondwetsbepalingen het rijksrecht niet

³ Vergelijk p. 107, tweede alinea.

⁴ In het voetspoor van Borman noemt Hoogers de artikelen 2, 24-38, 45, 47, 68, 70, 73-75, 81-89, 90-96, 97-102 en III GW als grondwettelijke Koninkrijksbepalingen.

kunnen bestrijken; Hoogers plaatst die immers op landsniveau. Dat echter één en hetzelfde juridische document – zonder dat dat uit zijn afkondiging, presentatie, titel of welke expliciete bepaling dan ook blijkt – in twee delen kan breken, lijkt mij wat gekunsteld. Ik vraag mij af of hetzelfde resultaat niet eenvoudiger bereikt kan worden. De Grondwet wordt als één geheel onder het rijksrecht geplaatst. Vervolgens nemen wij aan, dat rijksorganen aan gedeelten van die (lager geplaatste) Grondwet gebonden zijn *uit kracht van* het Statuut en precies *voor zover als* dat Statuut voorschrijft. Mochten de exclusief Nederlandse Grondwetsbepalingen interfereren met de bevoegdheden van rijksorganen, dan kunnen deze bepalingen Statuutconform worden uitgelegd in die zin, dat ze er niet toe strekken de bevoegdheden van rijks- of overzeese organen te beknotten.⁵

2. In het derde hoofdstuk over de verhouding tussen internationale en nationale normen, neemt de interpretatie van art. 94 Gw een belangrijke plaats in. Dit artikel creëert toepassingsvoorrang van een ieder verbindend verdragsrecht vóór de ‘binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften’. Welke zijn nu die wettelijke voorschriften? Vaak wordt gezegd: een ieder verbindend verdragsrecht gaat voor alle geschreven normen binnen het Koninkrijk, dus inclusief grondwettelijke normen (2a) en Koninkrijksnormen (2b). Op beide punten beredeneert Hoogers een veel complexer resultaat.

2a. Hoogers erkent, dat de *tekst* van art. 94 Gw in de richting van het conventionele antwoord wijst dat ook grondwettelijke normen onder de werking van art. 94 vallen (p. 47). Hij memoreert terecht, dat ook de Grondwetgever (!) van 1983 met zoveel woorden zei dat art. 94 Gw toepassingsvoorrang creëert op de grondwettelijke normen (p. 47). Toch komt het boek met een andere lezing van art. 94 Gw, gebaseerd op een interpretatie van het artikel in het licht van de artikelen 91, derde lid, en 120 Gw (p. 48). Een verdrag zou uitsluitend *dán* toepassingsvoorrang op de Grondwet verkrijgen, als het conform art. 91, derde lid, Gw is goedgekeurd. Op andere verdragen heeft juist de Grondwet voorrang. De redenering loopt als volgt. Als de wetgever meent, dat een verdrag afwijkt van de Grondwet, dan moeten de kamers dat verdrag met een tweederde meerderheid goedkeuren (art. 91, derde lid, Gw). Wordt een verdrag via deze procedure aangenomen, dan heeft het – ook volgens Hoogers – toepassingsvoorrang op de Grondwet. Mogelijk wijkt echter (de toepassing van) een verdrag af van de Grondwet, terwijl dat verdrag *niet* o.g.v. art. 91, derde lid, is goedgekeurd. Nu komt art. 120 Gw in beeld: de rechter mag de grondwettigheid van verdragen niet beoordelen; dat is uitsluitend aan de goedkeuringswetgever. Als een verdrag niet o.g.v. art. 91, derde lid, Gw

⁵ Echter, wat nu als de Nederlandse Grondwetgever onrechtmatig, want onstatutair de bevoegdheden van rijksorganen probeert te beknotten? Ik vrees dat daar t.g.v. art. 120 Gw niet veel tegen valt te doen.

is goedgekeurd, aldus Hoogers, dan wijkt het volgens de goedkeuringswetgever niet af van de Grondwet. De rechter moet zich daar ex art. 120 Gw bij neerleggen; hem komt dan niet de bevoegdheid toe 'om zelfstandig alsnog te constateren dat er wel degelijk onderlinge onverenigbaarheid is van Grondwet en verdrag' (p. 48). Daarom zou de rechter in dit geval voorrang moeten geven aan de Grondwet.

Deze opvatting is alleen al gelet op de tekst van art. 120 ongelukkig. Het artikel zegt dat de rechter niet treedt in 'de beoordeling van de grondwettigheid' van (1) wetten en (2) verdragen. Welnu, Hoogers' visie heeft tot gevolg dat die frase bij wetten een andere betekenis krijgt dan bij verdragen. Immers, als zich een situatie voordoet van onderlinge onverenigbaarheid van wet en Grondwet betekent (1) niet treden in 'de beoordeling van de grondwettigheid' van wetten dat de *wet* moet worden toegepast in plaats van de *Grondwet*, ook al meent de rechter (eigenlijk) dat die wet met de Grondwet in strijd is. Doet zich echter het geval voor dat een verdrag en de Grondwet onderling onverenigbaar zijn, dan betekent – in Hoogers' visie – (2) niet treden in 'de beoordeling van de grondwettigheid' van verdragen opeens dat de *Grondwet* moet worden toegepast in plaats van het *verdrag*. Ofwel: de uitdrukking 'niet beoordelen van de grondwettigheid van X' heeft bij Hoogers twee tegengestelde betekenissen: de ene keer betekent zij dat de Grondwet moet worden gepasseerd, de andere keer juist, dat de Grondwet voorgaat.

Hoogers' redenering is volgens mij wat misleidend om de volgende reden. Anders dan Hoogers suggereert in de (hierboven geciteerde) passage op p. 48, kan een grondwettelijke bepaling nooit volledig uitsluiten, dat de rechter ooit voor de situatie komt te staan dat er wel degelijk onderlinge onverenigbaarheid is van Grondwet en verdrag. In alle gevallen waar de rechtsgevolgen die een verdrag (tekstueel onmiskenbaar) in een bepaalde casus voorschrijft, andere zijn dan de rechtsgevolgen die de Grondwet (tekstueel onmiskenbaar) voorschrijft, komt de rechter niet onder de constatering uit, dat verdrag en Grondwet onderling onverenigbaar zijn.⁶

Voor die situaties is art. 120 Gw juist geschreven: gegeven het feit, dat beide bepalingen in die gevallen niet tegelijkertijd kunnen worden toegepast, *moet* de rechter een van de twee onderling onverenigbare bepalingen laten voorgaan. Art. 120 Gw dwingt hem ertoe, altijd aan de wet, respectievelijk het verdrag de voorkeur te geven boven de Grondwet. Art. 120 Gw derogeert dan ook niet aan art. 94 Gw, integendeel: deze artikelen liggen in elkaars verlengde. Zij zeggen beide dat een eenmaal tot stand gekomen verdrag voor de Grondwet gaat.

Zo is art. 120 Gw volgens de Grondwetgever ook bedoeld: 'Dit verbod heeft de strekking, uit te sluiten dat de rechter in een beoordeling treedt

6 In de praktijk kan de rechter natuurlijk vaak wel om die constatering heen door het probleem 'weg te interpreteren'. Het door Hoogers op p. 48-49, noot 60 aangehaalde voorbeeld van Schutte is illustratief: stel, dat de rechter tot de conclusie zou komen dat het Koningschap in strijd is met art. 26 IVBPR? Ja, wat dan? De rechter zou wel gek zijn om die conclusie te trekken. Hij heeft mogelijkheden te over om art. 26 IVBPR rechtsvergelijkend of rechtshistorisch zó te interpreteren dat de verdragsluiters nooit bedoeld kunnen hebben om via deze vage norm de monarchie af te schaffen. Een werkelijk probleem doet zich pas voor, als Nederland een verdrag sluit met de letterlijke tekst dat de monarchie is afgeschaft, maar dat verdrag met een gewone meerderheid goedkeurt. Voor wie het een 'eng' idee vindt dat een dergelijk verdrag ex art. 94 Gw voorrang zou krijgen op de Grondwet: ook nu kan de wetgever reeds bij gewone meerderheid de monarchie afschaffen. Dat volgt uit de aan art. 120 Gw ten grondslag liggende keuze om de grondwettigheidsbewaking van wetten en verdragen bij de politieke ambten te leggen.

van de vraag, of de door de Grondwet gestelde *procedurevoorschriften* ten aanzien van het sluiten of opzeggen van verdragen zijn gevolgd.⁷

2b. Ook van de toepassingsverhouding tussen verdrag en Koninkrijksnormen maakt Hoogers een lastig punt (p. 49-57; zie ook p. 75). Art. 49 Statuut verleent (voor zover hier relevant) de Rijkswetgever de bevoegdheid om regels te stellen 'omtrent de verbindendheid van wetgevende maatregelen, die in strijd zijn met [...] een internationale regeling...' Hoogers redenering leunt sterk op twee opmerkingen in de officiële toelichting op art. 49 Statuut. Ten eerste meldt de toelichting dat het artikel ziet op het toetsingsrecht van de rechter ten aanzien van 'de wettelijke maatregelen in de landen'.⁸ Het artikel ziet dus niet op de verbindendheid van rijksnormen. Ten tweede meldt de toelichting: 'Gedeeltelijk is thans reeds in *dit onderwerp* voorzien in de Grondwet, te weten voor zover het internationale regelingen betreft'.⁹ Hoogers leidt uit die tweede opmerking af, dat art. 94 Gw vanaf de datum van totstandkoming van het Statuut nog *uitsluitend* strekt tot uitvoering van art. 49 Statuut. Ondanks het feit dat art. 94 Gw tekstueel ziet op 'binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften' *tout court*, bestrijkt het volgens Hoogers alleen (nog) het terrein van art. 49 Statuut, namelijk de verbindendheid van *landsnormen* (p. 50-51). Op dit punt in het betoog is de tussenconclusie dat het geschreven (Koninkrijks)recht zwijgt over de toetsing van rijksnormen aan verdragen. Dat sluit echter nog niet uit, dat de rechter toch toetsingsbevoegd is – zo is ook de bevoegdheid om een gemeentelijke verordening te toetsen aan de Grondwet niet een expliciet aan de rechter toegeede bevoegdheid. Hoogers concludeert echter uit het feit dat het rijksrecht over de toetsingsbevoegdheid zwijgt, dat de rechter die bevoegdheid mist. Hij doet daarvoor een beroep op het Harmonisatiewet arrest. Daarin leidde de Hoge Raad inderdaad uit het *ontbreken* van een regeling (ex. 49 Statuut) voor de toetsing van de formele wet aan het Statuut af, dat die toetsingsbevoegdheid ontbrak. Hoogers past deze redenering analoog toe op de toetsingsbevoegdheid van rijksnormen aan verdragen (p. 52-53).¹⁰

Deze theorie leidt tot curieuze resultaten, bijvoorbeeld: een formele wet mag wel aan een verdrag getoetst worden, maar een Ministeriële rijksregeling niet; een formele wet mag aan een verdrag getoetst worden, maar zodra er – met alle respect, hoor – één gevolmachtigde minister meepraat in de wetsprocedure is de resulterende *Rijkswet* opeens immuun voor toetsing aan het IVBPR. Ook leuk: zou ooit een deel van de materie uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – met het oog op een eenvormiger procesrecht – bij consensus-rijkswet worden vastgesteld, dan kunnen die bepalingen niet meer aan art. 6 EVRM worden getoetst.¹¹

7 *Kamerstukken II 1979/80*, 16 162, nr. 3, p. 21.

8 Gemakkelijk te vinden in W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, Den Haag: Staatsdrukkerij 1957, p. 505. Cursivering RS.

9 Zie vorige noot; cursivering RS.

10 Die redenering overtuigt (mij) niet: in de bedoelde passage beoordeelt de Hoge Raad de bevoegdheid om de *wet* aan het Statuut te toetsen. Op dit punt bestaat in het Koninkrijk 'een traditie van niet-toetsing', samenhangend met art. 120 Gw. Voor toetsing aan *verdragen* kan veeleer gezegd worden dat er een traditie van (*wel-*)toetsing bestaat – in ieder geval in het Nederlandse recht.

11 Vermoedelijk kunnen zij in het schema van Hoogers ook niet EVRM-conform worden geïnterpreteerd, wat Hoogers plaatst verdragsbepalingen ook hiërarchisch onder het rijksrecht.

Een consistentere oplossing is al vaker verdedigd:¹² aangezien art. 3 Statuut de buitenlandse betrekkingen tot Koninkrijksaangelegenheid verklaart en art. 5 Statuut de Grondwetgever nadere regeling opdraagt van de uitoefening van de Koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk,¹³ kon de (Rijks)grondwetgever *op basis van deze bepalingen* in art. 94 Gw een regeling treffen voor de verhouding tussen Rijkswetgeving en verdragen. Al moege art. 49 Statuut uitsluitend betrekking hebben op landswetgeving, dan sluit dat niet uit dat de Grondwetgever op basis van andere Statuutsbepalingen een regeling voor de toetsing van Rijksrecht tot stand brengt. De tekst van, noch de toelichting op art. 49 Statuut zeggen immers, dat art. 94 Gw *uitsluitend* strekt tot uitvoering van art. 49 Statuut. Ik zie dan ook niet, waarom art. 94 Gw niet *tegelijktijd* art. 49 Statuut gedeeltelijk zou kunnen uitwerken *en* een aanpalend onderwerp.¹⁴

3. Volgens Hoogers berust de doorwerking van Europees recht op art. 93 en 94 Gw (p. 60-63). Deze (eigen) stelling wordt vastgeknoopt aan de (eigen) opvatting dat art. 94 Gw niet op rijksnormen van toepassing is, zodat de rechter absoluut onbevoegd is om Rijksnormen te toetsen aan het Europese recht. Het Rijtijdenbesluit-arrest, waarin de Hoge Raad uitsprekt dat het Europese recht op eigen kracht doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde is voor Hoogers dan ook een 'onverbindende mislag' (p. 62, noot 104).¹⁵

4. Regelingen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk worden bij Rijkswet of bij (zelfstandige) Algemene Maatregel van Rijksbestuur gegeven; is een onderwerp niet aan de Rijkswet voorbehouden, dan kan het bij AMvRB worden geregeld (art. 14 Statuut). Wat is nu de verhouding *tussen* een Rijkswet en een zelfstandige AMvRB? Doorgaans staat de democratisch gelegitimeerde wetgeving van een overheidverband hoger in de hiërarchie dan bestuurswetgeving van datzelfde overheidsverband. Daarom staat de formele wet boven de zelfstandige AMvB en staat een verordening van de gemeenteraad boven een verordening van B&W. Echter: 'Voor een (...) zelfstandige AMvRB, waartoe de bevoegdheid door (...) het Statuut rechtstreeks geattribueerd wordt, valt niet in te zien waarom deze lager zou zijn dan de Rijkswet' (p. 82). Dat lijkt mij juist eenvoudig: de analogie met de gewone AMvB en de gewone wet is treffend en bovendien wordt zo vermeden dat een zelfstandige AMvRB kan derogeren aan een anterieure Rijkswet.

5. Mag een zelfstandige AMvRB strafbepalingen bevatten? Het Statuut zegt daar niets over. Nu is het wel zo, dat art. 89, tweede lid, Grondwet

¹² Zie J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* (diss. Nijmegen), Den Haag: Bju 2004, p. 341 met verdere vindplaatsen.

¹³ Art. 5 lid 1 Statuut.

¹⁴ Stel, een bevoegd vastgestelde, zelfstandige AMvB regelt: A, B en C. Daarna komt er een wet die zegt, dat een AMvB C, D en E kan regelen. In de toelichting op de wet wordt opgemerkt: overigens is hierin al gedeeltelijk voorzien door de bestaande AMvB. Zou die AMvB dan geen betrekking meer hebben op A en B?

¹⁵ HR 2 november 2004, NJ 2005, 80 (Rijtijdenbesluit).

het opnemen van strafbepalingen in (bij Koninklijk Besluit vastgestelde) Nederlandse AMvB's verbiedt. Deze Grondwetsbepaling is bij Rijkswet vastgesteld, terwijl het Statuut de regeling van de uitoefening van de Koninklijke macht in koninkrijksaangelegenheden overlaat aan de Grondwet (art. 5, eerste lid 1, Statuut). Uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsstatelijkheid en constitutionele traditie (*Meerenberg*) lijkt het (mij) daarom aantrekkelijk om aan te nemen dat art. 89, tweede lid, ook geldt voor de AMvRB. Hoogers geeft twee argumenten voor een andere opvatting (p. 80-82). Ten eerste brengt art. 14 Statuut niet een dergelijke beperking op de bevoegdheid van de Rijksregering aan. Dat is juist, maar de Grondwet is nu juist bedoeld om het Statuut aan te vullen. Ten tweede: enige jaren geleden is een initiatief-ontwerp van Rijkswet tot wijziging van het Statuut aanhangig gemaakt, dat inhield dat de zelfstandige AMvRB voor 'buitengewone omstandigheden van dringende aard' moet worden gereserveerd. Tot een stemming is het nooit gekomen, maar er hebben wel parlementaire gedachtewisselingen plaatsgevonden. Uit het feit dat daarbij *niet* is opgemerkt, dat art. 89, tweede lid, Gw op deze materie van toepassing is, leidt Hoogers af, dat 'de statuutgever zelf' het standpunt zou huldigen dat een zelfstandige AMvRB strafbepalingen zou mogen bevatten (p. 81).¹⁶ Het lijkt mij eerlijk gezegd wat vergezocht om uit het níet maken van een opmerking bij de voorbereidende behandeling van wetgeving die de eindstreep níet heeft gehaald zulke vergaande conclusies te trekken over de interpretatie van het geldende recht.

Vanwege ruimtegebrek laat ik een aantal kleurrijke stellingen onbesproken – art. 120 is onbevoegd vastgesteld¹⁷; de Grondwetswijziging van 1995 moet wellicht geacht worden niet te hebben plaatsgevonden en de Statuutswijziging van 1998 was inconstitutioneel;¹⁸ de term 'monisme' moet als 'bron van permanente verwarring' vermeden worden;¹⁹ de Grondwet heeft 'voorrang' op de formele wet²⁰ – en kom tot een afronding. Wie zich interesseert voor toetsingsvraagstukken en voor puzzelen met rechtsnormen moet Hoogers' monografie zeker lezen. Het boek is leerzaam en onderhoudend. De schrijver schrijft met liefde over een onderwerp waar hij veel kennis van heeft. Hoogers' normenschema lijkt echter nodeloos complex. Bovendien trekt Hoogers het rechtssysteem naar mijn idee normatief uit het lood. Als je – zoals in de hier besproken monografie – een juridisch terrein betreedt waar het geschreven recht veel open plekken en veel 'rek' bevat, dan lijkt het mij aantrekkelijk om zó van die ruimte gebruik te maken, dat het resultaat rechtseenheid en normatieve consistentie oplevert. Om die reden lijkt het mij op zijn minst onaanvaardbaar dat – bijvoorbeeld – de zelfstandige AMvRB op gelijk niveau zou staan met de Rijkswet, terwijl dat voor de Nederlandse tegenhangers

¹⁶ Terzijde: ook als art. 89 lid 2 Gw wél toepasselijk is op de AMvRB, is het zinvol om deze voor dringende gevallen te reserveren; de twee kwesties staan los van elkaar, vgl. Aanwijzing voor de regelgeving nr. 21.

¹⁷ p. 28, noot 45 en p. 55, noot 79.

¹⁸ Beide stellingen p. 24, hoofdttekst en noot 34.

¹⁹ p. 32-33 hoofdttekst en noot 16, p. 105.

²⁰ p. 42.

van die rechtsfiguren niet geldt, of dat art. 120 Gw iets anders betekent voor het verdrag dan voor de wet. In feite schetst Hoogers voor het rijksrecht een regime dat vaak diametraal tegengesteld is aan het regime voor de sterk daarop lijkende Nederlandse tegenhangers van de betreffende regelingen. Voor de doorwerking van Europees en internationaal recht vaart hij een totaal andere koers dan de Hoge Raad. Als je dergelijke eigenzinnige opvattingen wil verdedigen, zou je die mijns inziens extra kracht moeten bijzetten met normatieve verklaringen: wat *rechtvaardigt* nou eigenlijk, dat bijvoorbeeld een formele wet onverbindend verklaard kan worden wegens strijd met het Europese recht, maar dat een ministeriële Rijksregeling het EU-verdrag opzij zou kunnen zetten? Waaróm moet het regime van de AMvRB zo sterk afwijken van dat van de AMvB? Hoogers geeft voor zijn ingewikkelde opvattingen voornamelijk tekstuele en logi(cisti)sche argumenten.²¹ Het motiveert ondergetekende niet om hem te volgen in de onderneming om het complete normenschema binnenstebuiten te keren.

21 Op één punt wordt Hoogers wel 'normatief'. Het Statuut bevat geen grondrechten; hoofdstuk 1 Gw geldt uitsluitend Nederland. Het Rijk is dus niet aan eigen grondrechtenbepalingen gebonden, terwijl het wel de verwezenlijking van de mensenrechten door de landen moet waarborgen (art. 43 Statuut). Een vreemde zaak. Hoogers pleit ervoor, hoofdstuk 1 Gw analoog toe te passen op Rijksorganen. Hier zit wat in, maar het is een oplossing voor een zelf gecreëerd probleem, door rijksnormen hiërarchisch verheven te verklaren boven verdragsnormen als het EVRM en het IVBPR.