

Vergaderjaar 2001–2002

27 570 (R 1672)

Voorstel van rijkswet van het lid Van Oven tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (vervallen van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe)

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN

In het Statuut worden twee vormen van regelgeving genoemd, nl. de Rijkswet en de Algemene Maatregel van Rijksbestuur (verder: AMvRB). Deze twee varianten kunnen worden aangewend zowel inzake aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel (opgesomd in artikel 3 van het Statuut) als in het geval van een onderlinge regeling van een gebied dat in beginsel landsaangelegenheid is (artikel 38).

In het Statuut is niet geregeld wanneer een onderwerp bij Rijkswet en wanneer bij AMvRB behoort te worden geregeld. Dit is overgelaten aan de Koninkrijksregering (inzake Koninkrijksaangelegenheden) dan wel het gemeenschappelijk besluit van de drie landsregeringen (inzake onderlinge regelingen).

De Rijkswet komt tot stand door samenwerking van de Koninkrijksregering en het Nederlands parlement na raadpleging van de Staten van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba. De AMvRB is een zelfstandig besluit van de Koninkrijksregering dat als zodanig wordt afgekondigd.

De AMvRB hoeft dus niet op een rijkswet te berusten. Voor de AMvRB geldt niet het primaat van de wetgever.

Deze situatie is opmerkelijk en discongruent. Immers in Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland wordt als geldend staatsrecht aanvaard de regel dat een Algemene Maatregel van Bestuur, houdende algemene verbindende voorschriften, slechts bij of krachtens de wet kan worden genomen. Daarop wordt slechts in bijzondere gevallen uitzondering gemaakt. De bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging tot het mede vaststellen van algemene en verbindende voorschriften wordt beschouwd als een belangrijke verworvenheid van de in de landen van het Koninkrijk bestaande parlementaire democratie.

In Nederland wordt naar algemeen inzicht er van uit gegaan dat een Algemeen Maatregel van Bestuur, houdende algemeen verbindende voor-

schriften, slechts bij of krachtens de wet kan worden genomen. Voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt een zelfstandige algemene maatregel van bestuur niet gebruikt, behoudens in uitzonderlijke situaties bij wijze van tijdelijke voorziening. Op zich sluit artikel 89 van de Grondwet de zelfstandige maatregel van bestuur niet geheel uit, maar het tweede lid verzet zich tegen het opnemen van door straffen te handhaven voorschriften. Onderwerpen ten aanzien waarvan de Grondwet voorschrijft, dat de wet deze regelt of dat bepalingen daarover bij of krachtens de wet worden vastgesteld, lenen zich evenmin voor regeling bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Maar ook in de gevallen waarin de Grondwet het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur niet uitsluit, is dat in beginsel ongewenst aangezien daarmee geen recht wordt gedaan aan het primaat van de wetgever. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening kan nog een zelfstandige algemene maatregel van bestuur worden gebruikt.

In de Nederlandse Antillen en Aruba kent men de figuur van het zelfstandige landsbesluit houdende algemene maatregelen – te vergelijken met Algemeen Maatregel van Bestuur – (zie artikel 24 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen resp. artikel V.9 van de Staatsregeling van Aruba), mits zo'n landsbesluit geen strafbepalingen bevat. In het kader van de aan haar opgedragen algemene bestuursbevoegdheid mag de regering hiertoe zelfstandig overgaan. In de praktijk komen zelfstandige landsbesluiten houdende algemene maatregelen echter slechts bij grote uitzondering voor. Zodra het gaat om door straffen te handhaven voorschriften is het vereist dat een dergelijk landsbesluit berust op delegatie door de formele wetgever. De landsverordening regelt dan de op te leggen straffen. Deze regeling van regelgevende bevoegdheid van de landsregering vormt een kopie van de Nederlandse regeling, die is neergelegd in artikel 89 Grondwet.

Vijf jaar geleden zijn twee AMvRB's tot stand gekomen, een betreffende de oprichting van een kustwacht (Besluit van 14 december 1995 Voorlopige regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1995, nr. 618) en een betreffende het Antilliaans uitleveringsbesluit (weliswaar betrof het in dit laatste geval een wijziging van het bestaande besluit). In beide gevallen ontstond daarbij weerstand (zowel in de Nederlandse Antillen en Aruba als in Nederland) tegen de voorgenomen besluiten telkens mede in verband met het gebrek aan parlementaire betrokkenheid. In beide gevallen adviseerde de Raad van State van het Koninkrijk dat de betreffende regeling in wezen een regeling bij rijkswet behoefde en werd geadviseerd die regeling zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. In beide gevallen wordt thans op die regeling bij rijkswet nog steeds gewacht, naar het schijnt tevergeefs!

Sedert 1997 is binnen het Contactplan (de bijeenkomst van delegaties van de drie parlementen van de landen van het Koninkrijk die twee maal 's jaars bijeenkomt) gesproken over het democratisch deficit van het Koninkrijk aan de hand van rapportages opgesteld door de (door en uit de delegaties naar het Contactplan aangewezen) werkgroep «democratisch deficit». Tijdens de bijeenkomst van mei 2000 is het eindverslag van die werkgroep besproken en in de slotverklaring verwerkt. De drie delegaties concluderen ten aanzien van de behandeling van Algemene Maatregelen van Rijksbestuur:

«De parlementaire controle bij de totstandkoming van Algemene Maatregelen van rijksbestuur kan worden versterkt door ook in het Statutaire recht het primaat van de Rijkswet het uitgangspunt te laten zijn bij de uitvaardiging van algemeen verbindende voorschriften. De delegaties zijn

van mening dat Algemene Maatregelen van rijksbestuur moeten zijn gebaseerd op rijkswetten.»

In zijn reactie op de slotverklaring heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het bijzonder gewezen op de totstandkoming van de Voorlopige regeling Kustwacht. Hij benadrukte daarbij dat in de toelichting op dat besluit uitdrukkelijk werd verklaard dat de vorm van een AMvRB alleen was gekozen op grond van de overweging dat de Kustwacht op zo kort mogelijke termijn operationeel zou moeten zijn en dat de AMvRB op termijn vervangen zou worden door een rijkswet. «Uit het feit dat deze rijkswet nog niet tot stand is gekomen en een daarop te baseren Kustwacht vandaag dus nog steeds niet gefunctioneerd zou hebben, leid ik af dat de mogelijkheid van een zelfstandige AMvRB in bepaalde gevallen niet kan worden gemist», aldus de Staatssecretaris.

Die redenering is moeilijk te aanvaarden. Zij leidt immers tot de gevolgtrekking dat het primaat van de wetgever inzake algemeen verbindende regels in het Koninkrijk niet of slechts in beperkte mate zou gelden. Dit staat haaks op het uitgangspunt dat in de drie landen van het Koninkrijk als geldend staatsrecht van kracht is. Zelfs zou men het kunnen beschouwen als een element van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur die in (artikel 43 van) het Statuut zelf nu juist als lands- en Koninkrijksaangelegenheid worden gegarandeerd! Van de Nederlandse regering mag kennelijk geen voorstel tot Statuutwijziging als hiervoor bepleit worden verwacht. Vandaar dat door middel van dit voorstel het initiatief genomen wordt aan de voornoemde gedachte van het Contactplan vorm te geven.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 14

Lid 1:

In dit artikellid is de zinsnede «bij Rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij Algemene maatregel van Rijksbestuur vastgesteld» vervangen door de zinsnede «bij of krachtens rijkswet vastgesteld». Voorts is bij de uitzonderingen een verwijzing naar de AMvRB uit te vaardigen op grond van art. 51 van het Statuut toegevoegd. De mogelijkheid tot het uitvaardigen van een dergelijke AMvRB die ook nu op basis van het Statuut zelf rechtstreeks genomen kan worden indien zich een situatie als in dat artikel genoemd voordoet kan – in verband met de verantwoordelijkheid die op grond van artikel 43, lid 2, op het Koninkrijk als geheel rust (het waarborgen van de mensenrechten en deugdelijkheid van bestuur) – bezwaarlijk worden gemist. In de – naar te verwachten is zelden voorkomende – situaties waarin dit aan de orde zou zijn zal vrijwel altijd directe regelgeving vereist zijn. Alsdan kan niet op de totstandkoming van een rijkswet worden gewacht. Een dergelijke zelfstandige AMvRB zal een maximale werkingsduur van twee jaar hebben.

Het woord «regelen» is uit de bestaande tekst van art. 14 overgenomen. Nu na de inwerkingtreding van het Statuut in de Nederlandse grondwet in 1983 een bepaling is opgenomen (art. 89, 4 e lid), waarin de term «algemeen verbindende voorschriften» wordt gebezigd zij er voor alle duidelijkheid op gewezen dat de term «regelen», zoals hier gebezigd, de betekenis heeft van «algemeen verbindende voorschriften» en dus geen betrekking heeft op regelingen van meer interne aard.

De tweede alinea is vanwege de beperkte mogelijkheid van de vaststelling van een zelfstandige AMvRB ongewijzigd gebleven.

Lid 2:

Als gevolg van de wijziging van lid 1 kan lid 2 vervallen. De mogelijkheid tot het uitvaardigen van AMvRB's wordt gekoppeld aan het bestaan van een rijkswet die specifiek daartoe machtigt.

Lid 3:

Dit lid is gewijzigd in overeenstemming met de wijziging aangebracht in lid 1.

Lid 4:

Dit artikellid is ongewijzigd gebleven.

Artikel 38

Lid 2:

Dit artikellid is in lijn met artikel 14 gewijzigd. Wel betreft het hier een ander soort regelgeving. Een regelgeving die immers gebaseerd is op een besluit tot samenwerking van de verschillende landsregeringen in landsaangelegenheden die daarvoor desgewenst – behoudens de verplichting daartoe als geformuleerd in de leden 3 en 4 van dit artikel – een regelgevingsprocedure kunnen kiezen die elders in het Statuut beschreven is voor Koninkrijksaangelegenheden.

In de bevoegdheid van de regeringen van de landen van het Koninkrijk om onderlinge regelingen – anders dan in de regelingen bedoeld in art. 38, 2e lid – te treffen ligt op zichzelf niet besloten de bevoegdheid om in zo'n regeling direct werkende algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Daarvoor is de tussenkomst van de wetgevers van de landen nodig.

Het tweede lid van het huidige art. 38 van het Statuut maakt vaststelling mogelijk van een onderlinge regeling bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur, waardoor de daarin opgenomen vastgestelde verbindende voorschriften rechtstreeks, dus zonder nadere implementatie in de wetgeving van de onderscheiden landen van het Koninkrijk, werking hebben. Bovendien prevaleren deze boven afwijkende landelijke regelgeving. Hierbij is dus opnieuw het primaat van de wetgever in het geding.

De wijziging strekt er toe de Koninkrijksregering er toe te verplichten om indien de regeringen van de landen de keuze voor de voor Koninkrijksaangelegenheden voorgeschreven regelgevingsprocedure maken de regelgeving bij of krachtens Rijkswet te doen plaatsvinden. De mogelijkheid in onderling overleg andersoortige regelingen te treffen (overeenkomsten of protocollen) blijft daarbij bestaan. Wordt echter voor een procedure in Koninkrijksverband gekozen dan ligt het voor de hand de wijziging als voorgesteld in art. 14 ook voor de regeling als opgenomen in artikel 38 lid 2 te doen gelden. In dergelijke gevallen zou de parlementaire invloed dan op overeenkomstige wijze worden versterkt.

ARTIKEL II

Dit artikel bevat een overgangsbepaling. Er is aangesloten op de termijn van twee jaar voorgesteld voor de AMvRB die in dit wetsvoorstel in buitengewone gevallen voor dringende aard wordt voorgeschreven. Een termijn van twee jaar zal nodig zijn alle bestaande zelfstandige AMvRB's die niet berusten op een rijkswet aan dit wetsvoorstel aan te passen. Mocht in deze twee jaren deze bestaande zelfstandige AMvRB's nog niet aangepast zijn, vervallen zij van rechtswege.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel conform aanwijzing 178 sub a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Van Oven