

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. 7

VERSLAG

Vastgesteld 19 december 2001

De vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Rosenmöller

De griffier van de commissie,
De Lange

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Te Veldhuis (VVD), Ter Veer (D66), Rosenmöller (GroenLinks), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Van Middelkoop (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Oven (PvdA), Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), Rijpstra (VVD), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Gortzak (PvdA), Van der Knaap (CDA), Balkenende (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), De Swart (VVD) en vacature PvdA.
Plv. leden: Balemans (VVD), Oplaat (VVD), Van den Berg (SGP), Van Gent (GroenLinks), Van Vliet (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Valk (PvdA), Van Wijmen (CDA), Koenders (PvdA), Hillen (CDA), Timmermans (PvdA), Weisglas (VVD), Van de Camp (CDA), Dittrich (D66), Duivesteyn (PvdA), Stroeken (CDA), Atsma (CDA), T. Pitstra (GroenLinks), De Cloe (PvdA), Marijnissen (SP), vacature PvdA, Van den Doel (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Splunter (VVD) en Swildens-Rozendaal (PvdA).

Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD hebben met waardering kennisgenomen van het initiatief-wetsvoorstel van de heer Van Oven tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut). De leden van de fracties van het CDA, D66 en de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel.

De leden van de fractie van de PvdA ondersteunen de wens van de initiatiefnemer om door middel van wijziging van het Statuut de mogelijkheid van een zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb) waarvoor geen wettelijke grondslag is vereist, vrijwel geheel uit te sluiten. De initiatiefnemer wil zo een einde maken aan het democratisch deficit dat door deze amvrb in het Koninkrijk bestaat en aan de opmerkelijke discongruentie met de algemene maatregel van bestuur in de afzonderlijke Koninkrijksdelen, waarvoor immers wel een wettelijke grondslag is vereist. De leden van de fractie van de PvdA prijzen de initiatiefnemer om dit voornemen. Het bestaan van de mogelijkheid van een zelfstandige amvrb vormt inderdaad een kwalijk tekort in ons democratisch systeem. Terecht noemt de initiatiefnemer de bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging tot het mede vaststellen van algemeen verbindende voorschriften een «belangrijke verworvenheid» in onze democratie. Het primaat van de wetgever moet te allen tijde gelden. De procedure rond de twee door de initiatiefnemer genoemde amvrb's over de kustwacht en het uitleveringsbesluit onderstrepen volgens de leden van de PvdA-fractie de noodzaak van wetswijziging. Zij zijn dan ook verheugd over het feit dat delegaties van de parlementen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, verenigd in het Contactplan, al in 2000 hebben aangedrongen op de eis dat amvrb's een wettelijke grondslag moeten hebben. De leden van de PvdA-fractie vragen zich wel af waarom de Nederlandse regering tot dusverre geen initiatieven heeft willen nemen om een einde te maken aan het genoemde democratisch tekort.

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen zich af waarom de Rijksministerraad niet zelf een dergelijke aanpassing van het Statuut heeft geïnitieerd, temeer omdat de Raad van State daar al eerder toe had geadviseerd (naar aanleiding van de instelling per algemene maatregel van rijksbestuur van de kustwacht), en omdat ook het zogenaamde Contactplan de Rijksministerraad daartoe had opgeroepen. Is de initiatiefnemer op de hoogte van de reden van de terughoudendheid van de Rijksministerraad?

De leden van de fractie van het CDA zijn het eens met de stelling dat het in beginsel ongewenst is algemeen verbindende voorschriften vast te stellen bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur, aangezien daarmee geen recht wordt gedaan aan het primaat van de wetgever en de parlementaire betrokkenheid. De bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging tot het mede vaststellen van algemene en verbindende voorschriften moet ook naar de mening van deze leden worden beschouwd als een belangrijke verworvenheid van de in de landen van het Koninkrijk bestaande parlementaire democratie. Zij onderschrijven dan ook de doelstelling van het wetsvoorstel om in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden te bepalen dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk in beginsel nog slechts bij of krachtens rijkswet kunnen worden vastgesteld.

De leden van de fractie van D66 prijzen het lid Van Oven met het nemen van dit initiatief dat tot doel heeft de rol van de parlementen te versterken. Zij vinden het goed dat via de bijeenkomsten van het Contactplan is

verkend of ook in de andere landen van het Koninkrijk draagvlak bestaat voor onderhavig initiatief.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er op dat wijzigingen van het Statuut weinig voorkomen. Een wijziging op initiatief van een lid van de Tweede Kamer heeft stellig zeldzaamheidswaarde. De initiatiefnemer wijst er in zijn toelichting terecht op dat het voorstel reeds onderwerp van bespreking is geweest op bijeenkomsten van het Contactplan. Het zal hem derhalve niet verbazen dat zijn voorstel bij de fractie van de ChristenUnie op een welwillend verhaal kan rekenen. Daaraan kan thans worden toegevoegd de welgemeende waardering voor de inspanningen van de initiatiefnemer, zowel in als buiten de werkgroep «democratisch deficit», om iets te doen aan de tekortkomingen van het staatsrecht van het Koninkrijk ter zake van de (on)mogelijkheden van een volwaardige parlementaire betrokkenheid.

Deze woorden van waardering nemen evenwel niet weg dat het voorstel zoals het nu luidt voor de leden van de fractie van de ChristenUnie niet geheel aanvaardbaar moet worden genoemd. Allereerst kan evenwel worden opgemerkt dat het oogmerk van de initiatiefnemer, namelijk het doen vervallen van de mogelijkheid een amvrb uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag, op instemming kan rekenen.

Reikwijdte voorstel

De leden van de fractie van de PvdA wijzen er op dat de verplichting dat een amvrb een wettelijke grondslag moet hebben, in dit wetsvoorstel twee uitzonderingen kent. Op instigatie van de Raad van State laat de initiatiefnemer voor «buitengewone gevallen van dringende aard» de zelfstandige amvrb bestaan. Daarnaast blijft een zelfstandige amvrb mogelijk als op grond van artikel 51 organen van de Nederlandse Antillen en Aruba in gebreke blijven bij de uitvoering van rijksregelingen. De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere verklaring van de indiener voor de koppeling die hij legt tussen dit artikel 51 en de in artikel 43 genoemde uitgangspunten als het waarborgen van mensenrechten en de deugdelijkheid van bestuur. Gelden de in artikel 51 bedoelde situaties alleen als ze voldoen aan de in artikel 43 bedoelde normen? Beide uitzonderingsbesluiten kennen een maximale geldigheid van twee jaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer uitgebreider in te gaan op de vraag wat de noodzaak is van het opnemen van beide uitzonderingsbepalingen. Daarnaast vragen zij hoe de beide bepalingen zich wat betreft effect en reikwijdte tot elkaar verhouden. Kan de initiatiefnemer tevens ingaan op de reikwijdte van beide uitzonderingsbepalingen? Kan hij van beide bepalingen wellicht aangeven in hoeverre deze situaties zich in het verleden hebben voorgedaan? Aan welke toekomstige situaties wordt mogelijk nu reeds gedacht? Kan hij bovendien de vraag beantwoorden, waarop de maximale termijn van twee jaar bij inwerkingtreding van de uitzonderingsbepalingen is gebaseerd?

In de gewijzigde Memorie van Toelichting schrijft de initiatiefnemer dat de tweede alinea van artikel 14, eerste lid ongewijzigd blijft vanwege de beperkte mogelijkheid van een zelfstandige amvrb. In het gewijzigde voorstel van wet blijft deze alinea echter niet ongewijzigd. Daar is namelijk sprake van «de rijkswet of de krachtens een rijkswet vastgestelde algemene maatregel van rijksbestuur», terwijl in de oorspronkelijke tekst van het artikel sprake is van «de rijkswet of de algemene maatregel van rijksbestuur». Ofwel: in de door de initiatiefnemer voorgestelde wetswijziging is wel degelijk sprake van een «krachtens een rijkswet» vastgestelde amvrb. Kan de initiatiefnemer hierin klaarheid brengen?

Is het, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA tenslotte, niet duidelijker in de wetstekst in artikel 14, eerste lid, het woord «regelen» te vervangen door «algemeen verbindende voorschriften», conform de in de Memorie van Toelichting (p. 3) gegeven uitleg?

De leden van de VVD-fractie zijn de initiatiefnemer erkentelijk voor het feit dat hij zijn wetsvoorstel zodanig heeft aangepast dat zelfstandige amvrbs toch mogelijk blijven, zij het alleen in buitengewone gevallen van dringende aard en voor maximaal twee jaren.

Zij vragen de initiatiefnemer of hij voorbeelden kan geven van situaties die zich mogelijkwijze zouden lenen voor zo'n uitzonderingsgeval.

Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het niet wenselijk zou zijn om de voorgestelde wettelijke tijdelijkheid van maximaal twee jaren voor amvrbs zonder wettelijke grondslag eventueel (beperkt) te kunnen verlengen, als een complete wetgevingsoperatie c.q. wettelijke omzettingsprocedure daartoe aanleiding zou kunnen geven. Zou de wettelijke «valbijl» van twee jaren ook nadelige consequenties kunnen opleveren voor de praktijk?

Zij geven als theoretisch voorbeeld dat de bij amvrbs opgerichte kustwacht pas bij rijkswet kan worden gelegaliseerd na twee jaren en x maanden.

Zou de kustwacht dan na die twee jaren de facto en de iure (moeten) ophouden te bestaan? Of zou een beperkte afwijking van de nu geïntroduceerde ontwerperegeling mogelijk moeten worden (gemaakt)?

Alvorens een afgerond oordeel te kunnen vellen, vragen de leden van de VVD-fractie zich met betrekking tot artikel II af, welke concrete amvrbs van rechtswege zouden gaan vervallen als ze niet binnen twee jaren zijn «omgezet» in een rijkswet. Zij willen graag een volledig overzicht terzake.

Zij vragen de initiatiefnemer bovendien om aan te geven of een overgangperiode van maximaal twee jaren materieel of inhoudelijk tot ongewenste problemen zou kunnen gaan leiden, doordat op zichzelf gewenste situaties (die door amvrbs in het leven zijn geroepen) mogelijkwijze niet binnen die twee jaren «wettelijk getransformeerd» kunnen zijn. En zou dat kunnen of moeten leiden tot een (beperkt) verlengbare overgangperiode?

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom, ook gezien het destijds daarover door de Raad van State gegeven oordeel, nog steeds niet is voorzien in een regeling bij rijkswet van de in de in de memorie van toelichting beschreven en vijf jaar geleden getroffen amvrbs, te weten die inzake de Kustwacht en die inzake het uitleveringsbesluit? Heeft hij zicht op de activiteiten van de door de minister van Justitie in 1995 ingestelde ambtelijke werkgroep die met een voorstel zou moeten komen voor regeling van deze materie bij rijkswet?

Mede gezien de opmerking van de Raad van State dat de mogelijkheid van een amvrbs ex artikel 51 van het Statuut niet is beperkt, vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat de relatie is tussen de amvrbs genoemd in de artikelen 14 en 38 en die genoemd in artikel 51, lid 1 van het Statuut. Ziet een amvrbs ex artikel 51 op andere (buitengewone) gevallen dan die van de artikelen 14 en 38? Wat is het verschil tussen een amvrbs ex artikel 51 en die ex artikel 14 en/of 38? Deze leden vragen zich af of ook in artikel 51, lid 1, niet zou moeten worden aangegeven dat een op basis van dit artikellid uit te vaardigen amvrbs een geldigheidsduur van twee jaar heeft. Zou wat betreft de artikelen 14 en 38 vervolgens niet kunnen worden volstaan met een verwijzing naar een bepaling in artikel 51 wat betreft uitzonderingen met het oog op buitengewone gevallen van dringende aard? Kan de initiatiefnemer voorbeelden geven van buitengewone gevallen van dringende aard waarin een niet op een rijkswet geba-

seerde amvrb kan worden getroffen? Kan de initiatiefnemer aangeven waarom hij heeft gekozen voor een termijn van twee jaar waarna een niet op een rijkswet berustende amvrb van rechtswege komt te vervallen?

Ook de leden van de D66-fractie zijn het met de indiener eens dat het merkwaardig is dat twee amvrb's uit 1995 – zelfs na aanmaning van de Raad van State – tot op heden nog niet zijn omgezet in een regeling bij rijkswet. Heeft de indiener ook enig zicht op de redenen waarom de regering heeft verzuimd met een dergelijke regeling bij rijkswet te komen? De leden van de D66-fractie vragen zich wel af of deze twee voorbeelden de belangrijkste motivatie voor de voorgestelde statuutwijziging vormen. Zijn de indiener uit het verleden andere vergelijkbare gevallen bekend waar werd verzuimd een amvrb om te zetten in een definitieve regeling bij rijkswet? Of voorziet de indiener in de toekomst een trend naar het vaker gebruik maken van het instrument van een amvrb die hij door het onderhavige voorstel voor wil zijn?

De leden van de D66-fractie hebben met instemming geconstateerd dat de initiatiefnemer de suggestie van de Raad van State ter harte heeft genomen en uiteindelijk niet is overgegaan tot een totale uitbanning van de mogelijkheid om een zelfstandige amvrb te treffen. Dit sluit aan bij de huidige rechtsopvatting dat in zeer uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening een zelfstandige amvrb gebruikt kan worden. De leden van de D66-fractie twijfelen over de termijn van twee jaar die de indiener in de gewijzigde memorie van toelichting voorstelt als termijn waarbinnen alsnog een ontwerp Rijkswet over het betreffende onderwerp moet worden ingediend. Het is deze leden bekend dat een procedure van Rijkswet wel eens meer tijd in beslag kan nemen. Is een termijn van twee jaar dan nog wel redelijk te noemen?

Noodzaakt deze wijziging van het initiatiefvoorstel er ook niet toe om het woordje «vervallen» in de titel van de wet te wijzigen in «beperken»? De mogelijkheid van zelfstandige amvrb komt immers niet te vervallen, maar wordt beperkt.

De Raad van State legt met de opmerking dat een «democratisch deficit» in koninkrijksverband blijft bestaan de vinger op de wonde, immers de positie van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba wordt niet wezenlijk versterkt. Zou dit niet moeten leiden tot een nadere toelichting in de memorie van toelichting, zo zouden de leden van de D66-fractie van de indiener willen weten.

De eerste bedenking van de zijde van de fractie van de ChristenUnie betreft de noodzaak om in het voorstel zoals het luidt na de advisering door de Raad van State artikel 51, eerste lid, uit te zonderen van de hoofdregel. Het ontgaat deze leden wat de jure de betekenis is van deze in artikel 14 (nieuw) opgenomen uitzondering. Als de initiatiefnemer deze uitzondering zou weglaten gaat naar zijn oordeel dan het algemene voorschrift van artikel 14 dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk slechts bij of krachtens rijkswet kunnen worden vastgesteld boven de (dan meer specifieke) bepaling van artikel 51? Is dan niet eerder de lezing van toepassing dat artikel 51 voor het zeer bijzondere geval van een maatregel van hoger bestuurlijk toezicht kennelijk wil volstaan met een regeling via een amvrb? En is overigens de noodzaak van deze uitzondering in het systeem van de initiatiefnemer niet vrijwel verdwenen nu hij in zijn definitieve voorstel voor buitengewone gevallen van dringende aard voor een termijn van twee jaar wettelijk regelt dat volstaan kan worden met een amvrb?

De leden van de ChristenUnie constateren dat de initiatiefnemer de realiteiten van de (trage) wetgeving in Koninkrijksverband heeft willen verdisconteren door te bepalen dat in afwijking van de hoofdregel voor twee jaar «berust» mag worden in een algemene maatregel van rijksbestuur. Deze leden oordelen dat daardoor de tekst van het Statuut niet fraaier zal worden. Onnodig riskant vinden zij de bepaling dat dergelijke maatregelen van rechtswege vervallen. Dat is een legislatief «paardenmiddel», dat geen plaats verdient in de hoogste regeling van het Koninkrijk. Zij geven er om inhoudelijke en redactionele redenen dan ook de voorkeur aan dat volstaan wordt met de uitzonderingsbepaling voor een amvrb «in buitengewone gevallen van dringende aard». Daaraan zou dan toegevoegd kunnen worden dat de uitzondering slechts geldt voor «een zo kort mogelijke termijn» of woorden van gelijke strekking. In deze constructie is dan een vervallen na twee jaar niet nodig. Wil de initiatiefnemer deze suggestie wege en overnemen?