

Vergaderjaar 2009–2010

32 213 (R1903)

Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen)

Nr. 8

VERSLAG VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN
Ontvangen 22 januari 2010

De fracties in de Staten hebben met belangstelling kennis genomen van dit voorstel van rijkswet. De fracties onderschrijven het belang en de noodzaak om het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden te herzien teneinde de opsplitsing van het Land de Nederlandse Antillen mogelijk te maken, zulks overeenkomstig de wens van de bevolkingen van de vijf eilanden, thans nog deel uitmakende van de Nederlandse Antillen. Met betrekking tot het tijdstip waarop het voorstel door de onderscheiden volksvertegenwoordigingen in behandeling dient te worden genomen, bestaat evenwel verschil van mening. Een aantal fracties wenst het wetsvoorstel pas te behandelen wanneer de uitkomst van het referendum op Bonaire bekend is. Andere fracties willen daarentegen vaart zetten achter de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Deze fracties vrezen dat anders de tijdens de op 30 september 2009, te Willemstad, Curaçao, tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten gehouden vergadering van de politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen overeengekomen ingangsdatum van de nieuwe staatkundige status van Curaçao en Sint Maarten (10 oktober 2010), niet zal worden gehaald. Voor het overige hebben de fracties de volgende op- en aanmerkingen ten aanzien van het voorstel van rijkswet.

De MAN-fractie heeft kennis genomen van het voorliggende voorstel van rijkswet en vraagt zich af waarom in de voorlaatste alinea van de Preambule, zoals voorgesteld in artikel II, onderdeel A, niet tevens de datum van 10 oktober 2010 is opgenomen. De fractie geeft in overweging de laatste volzin (achter de puntkomma) van de voorlaatste alinea als volgt te laten luiden: «*overwegende dat Curaçao en Sint Maarten uit vrije wil hebben verklaard deze rechtsorde als landen te aanvaarden met ingang van 10 oktober 2010*». De toevoeging «*met ingang van 10 oktober 2010*» komt overeen met eerder gemaakte afspraken binnen Koninkrijksverband en ligt tevens in de lijn van de eerdere passage uit de Preambule die betrekking heeft op het Land Aruba.

De MAN-fractie adviseert verder om in de Preambule tevens tot uitdrukking te brengen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit vrije wil hebben verklaard ervoor te kiezen onderdeel te worden van het staatsbestel van Nederland. Indien een passage van soortgelijke strekking in de Preambule ontbreekt, al dan niet als gevolg van een omissie dan wel van een

bewuste keuze, dan wordt ten onrechte de indruk gewekt alsof de Nederlandse Antillen uit slechts twee eilanden (Curaçao en Sint Maarten) bestaan. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk uitgangspunt staatsrechtelijk en staatkundig volstrekt onjuist is, aldus de fractie.

Een ander aspect waarvoor de MAN-fractie bijzondere aandacht vraagt, betreft de duurzame oplossing voor het democratisch tekort binnen het Koninkrijk. De fractie wijst in dit verband op het in november 2009 door de Commissie Democratisch Deficit, onder voorzitterschap van plaatsvervangende Gevolmachtigde Minister mw. mr. M. Brooks-Salmon, uitgebrachte eindrapport «*Kiezen voor het Koninkrijk; democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*». Dit rapport bevat een aantal concrete aanbevelingen van de commissie om de democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau te versterken.

Gezien de actualiteit en het toenemend belang van het thema is het, aldus de MAN-fractie, wellicht aan te bevelen de onderhavige herziening van het Statuut aan te grijpen om met een bijzondere voorziening te komen in het kader van de procedure van het intern appèl, zoals voorgeschreven in artikel 12 van het Statuut. Het intern appèl waakt er voor dat de minister-raad van het Koninkrijk onverhoeds een beslissing neemt tegen de zin van de regeringen van de Nederlandse Antillen of Aruba. Beide landen krijgen de gelegenheid om hun afwijkende zienswijze nader te onderbouwen en uiteen te zetten. De praktijk heeft echter uitgewezen dat alleen de Nederlandse regering in de positie is om de besluitvorming naar haar inzichten te laten verlopen. Immers, de structuur van het intern appèl maakt dat de mening van de minister-president als voorzitter van de ministerraad van het Koninkrijk in die procedure doorslaggevend is. Hoewel redelijkerwijs van hem mag worden verwacht dat hij de belangen van alle betrokken landen en van het Koninkrijk als geheel in aanmerking neemt, betekent dat volgens deze fractie nog niet dat dit altijd even consequent gebeurt. Het gevolg is dat de andere Koninkrijkspartners te vaak het gevoel hebben «overruled» te worden door de meerdere stemmen van hun Haagse collega's.

Om daar verandering in te brengen en om tegemoet te komen aan de wens de besluitvorming op Koninkrijksniveau verder te democratiseren, geeft de MAN-fractie, met inachtneming van het bepaalde in artikel II, onderdeel D, van het voorliggende voorstel van rijkswet, in overweging om, eventueel onder vernummering van de artikelleden, een nieuw lid in te voegen in artikel 12. Het nieuwe lid zou wellicht als volgt kunnen luiden: *Is er voor het overleg een termijn gesteld en leidt het overleg binnen die termijn niet tot een resultaat, dan beslist de rijksministerraad alsnog over de zaak met eenparigheid van stemmen. Indien eenparigheid niet kan worden bereikt, wordt de zaak geacht te zijn verworpen.* Het is de stellige overtuiging van de MAN-fractie dat deze unanimiteitsvereiste in de praktijk zal leiden tot een vermindering van het democratisch tekort in de besluitvorming op Koninkrijksniveau.

De MAN-fractie heeft verder een vraag ten aanzien van het nieuwe artikel 12a zoals voorgesteld in artikel II, onderdeel E, van het onderhavige voorstel van rijkswet. Ingevolge het voorgestelde artikel 12a kunnen bij rijkswet voorzieningen worden getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Voor de MAN-fractie is het niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de autonomie van de afzonderlijke landen. Het feit dat deze aangelegenheid bij rijkswet zal worden geregeld, betekent per definitie een inperking van de autonomie van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. Dat het een geschil betreft met het Koninkrijk, als entiteit met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, doet daar niet aan af.

Voor de fractie geldt het vorenstaande in zekere zin ook voor artikel 38a, zoals voorgesteld in artikel II, onderdeel H, van het voorstel van rijkswet.

Daarin wordt bepaald dat de landen bij onderlinge regeling voorzieningen kunnen treffen voor de behandeling van onderlinge geschillen. Een onderlinge regeling in de zin van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, kan slechts bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Waarom zijn de landen daaraan gebonden en kunnen zij in goed onderling overleg niet in een andere vorm voorzieningen treffen?

De MAN-fractie heeft voorts haar bedenkingen ten aanzien van artikel 27, derde lid, zoals voorgesteld in artikel II, onderdeel F, van het onderhavige voorstel van rijkswet. In het voorgestelde derde lid wordt beoogd zeker te stellen dat in geval onverhoopt vertraging optreedt bij de implementatie van verdragen en de belangen van het Koninkrijk daardoor geschaad worden, er bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur implementatiemaatregelen getroffen kunnen worden. Volgens de MAN-fractie staat deze bepaling eveneens op gespannen voet met de autonomie der afzonderlijke rijksdelen. De landen moeten immers op grond van hun nieuwe autonome status binnen het Koninkrijk de beleidsruimte en beslissingsvrijheid hebben om hun eigen prioriteiten vast te stellen. Wat voor Curaçao prioriteit heeft, hoeft niet per se prioriteit te zijn voor het Koninkrijk of andersom. Misschien acht Curaçao medegelding van een verdrag op het gebied van onderwijs en wetenschap wenselijk en vindt het Koninkrijk (lees: Nederland) anderzijds dat zo spoedig mogelijk tegemoet moet worden gekomen aan de door het CPT¹ geconstateerde gebreken in de strafgevangenis en het huis van bewaring Bon Futuro op Curaçao. Het belang van Curaçao (versterking van de internationale samenwerking op onderwijsgebied) is in een dergelijk geval anders dan dat van Nederland (waarborgen van het internationaal imago van het Koninkrijk). Welk belang heeft in een dergelijk scenario prioriteit?

Verder wenst de MAN-fractie nadere opheldering met betrekking tot het bepaalde in artikel II, onderdeel G, van het voorliggende voorstel van rijkswet. Dat instandhouding van het Solidariteitsfonds, zoals bedoeld in het huidige artikel 36a van het Statuut, niet langer wenselijk wordt geacht, is voor de fractie evident en volkomen begrijpelijk. De vraag is echter wat er zal gebeuren met de gelden die nog in het fonds zitten. Zal er enige vorm van verrekening plaatsvinden? Zal er een accountantscontrole worden uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de bestedingen van de middelen uit het fonds? Kunnen de volksvertegenwoordigers een afschrift van de accountantsverklaring tegemoet zien? De MAN-fractie hecht eraan dat de afwikkeling van het Solidariteitsfonds op een verantwoorde en ordelijke manier plaatsvindt.

De fractie wil voorts helderheid over het bepaalde in het tweede lid van artikel IV van het voorliggende voorstel van rijkswet. Waarom wordt in het voorgestelde artikellid een direct verband gelegd tussen het voorliggende wetsvoorstel en de zogenaamde (consensus)rijkswetten die eerder werden behandeld? De Memorie van Toelichting is op dit punt niet helemaal duidelijk. Kan dit vraagstuk alsnog nader worden toegelicht?

Het onafhankelijke Statenlid Nicolaas heeft met grote scepsis kennis genomen van het voorliggende voorstel van rijkswet. Naar de mening van het onafhankelijke lid druist het voorgestelde artikel I, tweede lid, van het wetsvoorstel geheel in tegen de geest en strekking van de optie «directe banden met Nederland», waarvoor een meerderheid van de kiezers op Bonaire in het referendum van 10 september 2004 heeft gekozen zomede met de politieke afspraken die gemaakt zijn tussen de bestuurders van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het bestuurlijk overleg van 10 en 11 oktober 2006 in Den Haag.

Na een (nadere) grondige analyse van artikel I, tweede lid, van het voorliggende voorstel van rijkswet is het onafhankelijke Statenlid tot de conclusie gekomen dat dit artikellid de eilandelijke autonomie op onaanvaardbare wijze zal inperken en dientengevolge desastreuze consequenties zal

¹ Afkorting voor «The European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment».

hebben voor de democratische en emancipatorische ontwikkelingen van Bonaire.

Door Bonaire als openbaar lichaam conform artikel 134 van de Nederlandse grondwet binnen het staatsbestel van Nederland in te bedden en door de opname van ongelimiteerde afwijkingsfactoren, wordt Bonaire naar de stellige mening van het Statenlid Nicolaas een «constitutionele appendix» van het Europese deel van het Koninkrijk, hetgeen in strijd is met de geest van de Nederlandse grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).

Volgens het onafhankelijke lid heeft een meerderheid van de kiezers op Bonaire op 10 september 2004 zich in een referendum uitgesproken voor een directe relatie met Nederland. Een directe relatie in die zin dat de tweede bestuurslaag (het land de Nederlandse Antillen) t.a.v. Bonaire zou verdwijnen en dat in plaats daarvan, voor zoveel mogelijk met behoud van dezelfde status, een directe bestuurlijke werkrelatie tussen Bonaire en Nederland zou ontstaan.

Daarbij is het, aldus het onafhankelijke lid, nimmer de intentie geweest dat Bonaire deel zou gaan uitmaken van het staatsbestel van Nederland. Tijdens het bestuurlijk overleg op 10 en 11 oktober 2006 in Den Haag is bovendien overeengekomen – na advies van de Raad van State van het Koninkrijk, zoals verwoord in haar voorlichting van 18 september 2006 – dat Bonaire een openbaar lichaam in de zin van «vrije associatie» zou worden. Naderhand is door de voormalige (UPB-)bestuurders van Bonaire, zonder enig mandaat van het volk, kennelijk met Nederland overeengekomen, dat integratie het uitgangspunt van de directe band met Nederland zou zijn.

Het onafhankelijke lid acht dat uitgangspunt volstrekt in strijd met de keuze van de meerderheid van de kiezers op Bonaire in het referendum van september 2004. Volgens hem heeft in dat referendum behoud van de eilandelijke autonomie centraal gestaan. Artikel 41, eerste lid, van het Statuut is in dat kader toonaangevend en dient naar de mening van het onafhankelijke lid na de op-heffing van het Land de Nederlandse Antillen, consequent en analoog op de overblijvende eilandgebieden te worden toegepast.

Bovendien blijkt ook, aldus het onafhankelijke lid, dat ondanks integratie geen sprake zal zijn van de destijds aan het Bonairiaanse volk in het vooruitzicht gestelde gelijkheid op het gebied van de rechten die de bevolking toekomen. Deze ongelijkheid wordt door de bevolking van het eiland Bonaire als bijzonder discriminerend ervaren en opgevat, aldus het onafhankelijke lid. Hij stelt dan ook voor de verdere behandeling van het voorliggende voorstel van rijkswet aan te houden tot na het voorgenomen referendum op Bonaire en verwijst in dit verband ten overvloede naar de brief van het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire, dd.

24 september 2009, met kenmerk 29013034, aan mrs. A. G. van Dijk en S. Hillebrink van het Nederlandse ministerie van Justitie (Directie Wetgeving, Sector Staats- en Bestuursrecht), waarin de bezwaren van het eilandgebied Bonaire uitvoerig uiteen zijn gezet.

De PNP-fractie heeft kennis genomen van het onderhavige voorstel van rijkswet en vindt dat de (juridische) gelijkwaardigheid tussen de Koninkrijkspartners het beste tot uitdrukking kan komen in de wijze waarop geschillen tussen de Koninkrijkspartners worden beslecht. Bij het intern appèl, zoals thans voorgeschreven in artikel 12 van het Statuut, is er feitelijk geen sprake van een met voldoende waarborgen omklede procedure. De Caraïbische rijksdelen worden vanwege hun ongelijke positie ten opzichte van Nederland, systematisch «overruled». De PNP-fractie acht het daarom wenselijk om met een alternatieve geschillenbeslechtsprocedure te komen. In plaats van het intern appèl zou overwogen kunnen worden een Constitutioneel Hof, waartoe de Samenwerkingsregeling

Nederlandse Antillen en Aruba de mogelijkheid biedt, of een Hof van Arbitrage in te stellen, die bij juridische geschillen tussen het Koninkrijk en de landen en tussen de landen onderling een nuchter en weloverwogen oordeel kan uitspreken. Elk der landen vaardigt een persoon af als lid van een dergelijk hof. De P. N. P.-fractie vindt dat de instelling van een dergelijk orgaan mede zal leiden tot een duurzame oplossing voor de al lang als knellend ervarende problematiek van het democratisch deficit binnen het Koninkrijk. Gaarne wenst deze fractie de mening van de Regering hierop te horen.

De PNP-fractie vraagt zich voorts af of de volgorde van artikel I, leden 1, 2 en 3, van het wetsvoorstel correct is. Juridisch-technisch gezien is het zeer de vraag of de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land in het Koninkrijk kunnen verkrijgen (art. I, eerste lid) voordat het land de Nederlandse Antillen is opgeheven (art. 1, derde lid). De fractie geeft derhalve in overweging de volgorde van de artikelleden 1 en 3 te veranderen.

De PAR-fractie heeft kennis genomen van het onderhavige voorstel van rijkswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting. De fractie stelt vast dat de Raad van Advies in zijn advies dd. 18 september 2009, met kenmerk RA/11B-09-RW, verzocht heeft de bij het wetsvoorstel behorende toelichting op een tweetal punten aan te passen. De fractie constateert tegelijkertijd dat de voor het wetsvoorstel verantwoordelijke bewindspersonen aan dat verzoek geen gevolg hebben gegeven. Kan alsnog in de onderhavige Memorie van Toelichting worden opgenomen dat in het kader van de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur de periode van strijdigheid met het Statuut niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is? Kan in de toelichting voorts worden verduidelijkt wat verstaan moet worden onder «een onderlinge regeling in de zin van artikel 38»? Evenals de fracties van de MAN en de PNP geeft de PAR-fractie de voorkeur aan een democratischer vorm van bestuurlijke en constitutionele geschillenbeslechting boven de huidige procedure van het intern appèl. Over de exacte invulling daarvan dient evenwel overleg te worden gevoerd binnen Koninkrijksverband.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Centrale Commissie van de 29ste december 2009.

De Rapporteur,
P. J. Atacho