

Vergaderjaar 2015–2016

27 570 (R1672)

Voorstel van rijkswet van het lid Van Laar 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. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG, HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA

Ontvangen 14 april 2016

Inleiding

Met genoegen heb ik kennis genomen van de woorden van waardering voor en instemming met dit wetsvoorstel die de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba en de leden van de verschillende fracties van de Tweede Kamer in hun verslagen hebben uitgesproken. Het verslag van de Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is uitgebracht op 19 december 2001. De verslagen van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn uitgebracht op 19 december 2001, respectievelijk 9 april 2002. Sindsdien is geruime tijd verstreken. De verklaring daarvoor ligt niet alleen in het vertrek uit de Tweede Kamer van de oorspronkelijke initiatiefnemer, de heer Van Oven, maar ook in het feit dat daarna prioriteit is gegeven aan het vele werk dat gemoeid was met de regelgeving ten behoeve van de herziening van de staatkundige structuur van het Koninkrijk, die op 10 oktober 2010 zijn beslag heeft gekregen, en met de implementatie daarvan. Daarna is aansluiting gezocht bij de periode van legislatieve «terughoudendheid» van vijf jaar die de regering na die datum in acht heeft genomen. Het Interparlementair Overleg Koninkrijksrelaties (IPKO) heeft intussen in 2008 een Commissie democratisch deficit ingesteld, die in november 2009 een rapport «Kiezen voor het Koninkrijk» heeft uitgebracht.¹ Daarin werd onder meer aan de Koninkrijksregering aanbevolen te verzekeren dat zij voor het uitvaardigen van zelfstandige amvr'b's dezelfde maatstaven zou hanteren als de Nederlandse regering doet voor zelfstandige amvb's. Mede naar aanleiding van dit rapport is het onderwerp onlangs weer aan de orde gekomen in het IPKO.

In de bijgevoegde nota van wijziging zijn nog enkele technische verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel.

¹ Kamerstukken II 2009/2010, niet-dossierstuk, 2009D56280.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD memoreerden dat de Rijksministerraad al in 2000 – in het zogenoemde Contactplan – was opgeroepen een wijziging van het Statuut te initiëren, teneinde het democratisch tekort op het punt van de zelfstandige amvrb's terug te brengen. Zij vroegen zich af waarom de regering tot dusverre geen initiatieven daartoe heeft ondernomen.

De delegaties die deelnamen aan het Parlementair Contactplan 2000 spraken in hun verslag als hun mening uit dat algemene maatregelen van rijksbestuur gebaseerd moeten zijn op rijkswetten (Kamerstukken II 1999–2000, 27 198, nr. 1, p. 6), maar als ik het goed zie, bepleitten zij daarbij niet om op dit punt het Statuut te herzien. Bij brief van 22 augustus 2000 aan de voorzitter van de Kamercommissie Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gereageerd op de in het Contactplan gedane aanbevelingen.² Hij onderschreef in zijn reactie het uitgangspunt van het Contactplan dat oplossingen binnen de bestaande statutaire rechtsorde gevonden moesten worden en hij stelde daarnaast dat de mogelijkheid van een zelfstandige amvrb naar zijn oordeel niet kon worden gemist.

Reikwijdte wetsvoorstel

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat algemene maatregelen van rijksbestuur een grondslag dienen te hebben in een rijkswet of in het Statuut zelf. In het wetsvoorstel is een uitzondering op deze hoofdregel opgenomen voor «buitengewone gevallen van dringende aard»: in een dergelijk uitzonderlijk geval kunnen regels worden gesteld in een niet op een rijkswet op of op het Statuut gebaseerde, «zelfstandige» amvrb, die dan echter ten hoogste twee jaar kan gelden.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de noodzaak en reikwijdte van deze uitzondering en vroegen voorts aan welke situaties hierbij kan worden gedacht. Ook de leden van de fracties van VVD en CDA informeerden naar voorbeelden van situaties die zich zouden lenen voor een dergelijke uitzondering.

De uitzondering voor buitengewone gevallen van dringende aard is in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk. De Raad stemde in met het algemene uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het primaat van de wet voorop dient te staan, maar wees er daarnaast op, dat voor de Nederlandse rechtsorde – waarin dit primaat evenzeer geldt – desondanks de mogelijkheid wordt aanvaard van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Naar huidige rechtsopvattingen dient het gebruik van die mogelijkheid echter te worden beperkt tot regelingen in uitzonderlijke gevallen en bovendien bij wijze van een tijdelijke voorziening. De Raad adviseerde om ook in het Koninkrijksrecht te voorzien in deze – beperkte – uitzondering, omdat zich ook daarin uitzonderlijke situaties kunnen voordoen die om een snelle, tijdelijke regeling vragen. Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van VVD en D66 hun tevredenheid betuigden over het feit dat dit advies in het gewijzigde wetsvoorstel is opgevolgd. Daarmee is voortaan duidelijk dat in het Koninkrijksrecht dezelfde strenge eisen worden gesteld aan het gebruik van een zelfstandige amv(r)b als in het Nederlandse recht.

Door de strenge beperkende voorwaarden, zijn recente voorbeelden van gevallen waarin in het Nederlandse recht van een zelfstandige amvb gebruik is gemaakt, niet talrijk. In zijn advies wijst de Raad zelf op het Besluit van 19 februari 2000 tot wijziging van het Transactiebesluit in verband met de centrale inning van transactiegelden (Stb. 2000, 95). Een

² Kamerstukken II 1999/2000, niet-dossierstuk, naaz000070

recenter voorbeeld is het Tijdelijk uitvoeringsbesluit verordening Europees burgerinitiatief (besluit van 19 april 2012, Stb. 2012, 178).

De leden van de fracties van PvdA en CDA informeerden waarop de termijn van twee jaar is gebaseerd.

Voor deze termijn is gekozen, omdat het mogelijk moet zijn om de betrokken materie binnen die tijd in een rijkswet te regelen of om in een rijkswet een wettelijke grondslag te creëren voor een regeling bij amvrb. Verderop in deze nota ga ik hierop nog nader in.

Naast de uitzondering voor buitengewone gevallen van dringende aard, zagen de leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie en de Staten van Aruba nog een tweede uitzondering in het wetsvoorstel, namelijk voor de amvrb op basis van artikel 51 van het Statuut. De leden van de PvdA-fractie stelden daarover dezelfde vragen en informeerden, evenals de leden van de fracties van CDA en ChristenUnie, naar de verhouding tussen beide uitzonderingen.

Een amvrb krachtens artikel 51, eerste lid, van het Statuut is geen zelfstandige amvrb, omdat ze immers haar grondslag heeft in het Statuut zelf. Het gaat hier dus niet om een uitzondering op de algemene regel van artikel 14. Het wetsvoorstel beoogt ook niet verandering te brengen in de inhoud en reikwijdte van artikel 51 Statuut. Op grond van dat artikel kan bij amvrb een voorziening worden getroffen wanneer een orgaan in een van de Caribische landen niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het volgens Koninkrijksrecht of internationaal recht moet doen. Het gaat hier om een instrument van bestuurlijk toezicht dat – als ultimum remedium – slechts kan worden toegepast in extreme gevallen van ontregeling van (delen van) het landsbestuur, die intern niet tot een oplossing kunnen worden gebracht.³ Dit specifieke instrument, met de beperkingen voor de toepassing ervan die voortvloeien uit de toelichting die destijds is gegeven bij de totstandkoming van het Statuut, heeft altijd een eigen betekenis gehad, naast de algemene bepalingen over regelgeving die in de artikelen 14 en 38 zijn vervat. Dat verandert niet door dit wetsvoorstel. Het vorenstaande neemt niet weg dat men zich kan afvragen of voor een eventuele maatregel op grond van artikel 51 eveneens zou moeten gelden dat deze bij voorkeur bij rijkswet zou moeten worden getroffen en dat een amvrb slechts van tijdelijke aard kan zijn. De leden van de CDA-fractie informeerden hiernaar en ook de Staten van Aruba opperden deze mogelijkheid in hun verslag. In hun verslag stellen de Staten van Aruba terecht, dat het tot stand komen van een amvrb op grond van artikel 51 – waarvan het tot op heden overigens nooit is gekomen – het slot dient te zijn van een zorgvuldige procedure waarin eerst alles in het werk is gesteld om op andere manieren tot een oplossing te komen van gesignaleerde misstanden. Zij menen dat er om die reden altijd voldoende tijd zal zijn om een voorstel voor een rijkswet voor te bereiden. Dat mag zo zijn, maar dat is mijns inziens onvoldoende reden om in artikel 51 regeling bij rijkswet voor te schrijven of voorop te stellen. Juist omdat immers bij een eventuele toepassing van dit artikel altijd eerst zo lang mogelijk zal worden geprobeerd de situatie eerst op andere manieren op te lossen, zal er op het moment dat vast komt te staan dat er geen andere weg meer open staat dan het treffen van een maatregel, altijd sprake zijn van zeer grote spoedeisendheid, waardoor een rijkswet-procedure niet meer kan worden afgewacht. Naar zijn aard zal een maatregel die op grond van artikel 51 wordt getroffen, bovendien altijd al van tijdelijke aard zijn, omdat een dergelijk ingrijpen vanwege het Koninkrijk er op gericht zal moeten zijn de normale situatie zo snel mogelijk te herstellen. Dit is in de officiële toelichting van het Statuut ook met zoveel woorden benadrukt.

³ Vgl. mr. C. Borman, *Het Statuut van het Koninkrijk*, derde druk, Deventer 2012, p. 173.

In de gewijzigde memorie van toelichting schreef de initiatiefnemer dat de tweede alinea van artikel 14, eerste lid, ongewijzigd was gebleven. De leden van de PvdA-fractie constateerden terecht dat dit niet het geval was: in het gewijzigde wetsvoorstel was de mogelijkheid om te delegeren aan andere organen per abuis beperkt gebleven tot rijks wetten en krachtens rijks wet vastgestelde amvrb's. Dat is niet de bedoeling. Ook een eventuele zelfstandige amvrb, waartoe het gewijzigde wetsvoorstel in buitengewone gevallen van dringende aard de mogelijkheid openhoudt, moet zo nodig uiteraard het stellen van nadere regelen kunnen opdragen of overlaten aan andere organen. Hetzelfde geldt voor een amvrb op grond van het Statuut zelf. In de nota van wijziging is dit rechtgezet.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie of het niet duidelijker zou zijn om in de tekst van artikel 14, eerste lid, het woord «regelen» te vervangen door «algemeen verbindende voorschriften», conform de in de memorie van toelichting gegeven uitleg.

Dat is een mogelijkheid, maar het is mijns inziens niet nodig. Een amvrb die geen algemeen verbindende voorschriften bevat, laat zich niet goed voorstellen. Elke bevoegd uitgevaardigde algemene regel die werking heeft buiten het ambt dat de regel heeft uitgevaardigd, is immers een algemeen verbindend voorschrift. Alleen zuiver intern werkende regels, zoals dienstinstructies aan ondergeschikten of een reglement van orde van een orgaan, vallen hier dus buiten, maar deze plegen niet bij rijks wet of amvrb te worden vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de concrete amvrb's die onder het overgangsrecht vallen. Ook de leden van de D66-fractie vroegen of er naast de amvrb's inzake kustwacht en uitlevering nog andere amvrb's bestaan die tot op heden niet in een rijks wet zijn omgezet. Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of het niet wenselijk zou zijn om de wettelijke termijn van twee jaar voor zelfstandige amvrb's eventueel (beperkt) te kunnen verlengen als een complete wetgevingsoperatie daartoe aanleiding zou geven. Eenzelfde vraag stelden zij voor de termijn van twee jaar die is opgenomen in het overgangsrecht (artikel II). Ook de leden van de D66-fractie betwijfelden of de termijn van twee jaar wel in alle gevallen voldoende zal blijken te zijn.

Volgens de laatste druk van het standaardwerk over het Statuut van mr. C. Borman golden er in 2012 twaalf zelfstandige amvrb's. Een volledige lijst daarvan is in het boek opgenomen.⁴ Voorzover viel na te gaan, is geen ervan sindsdien ingetrokken.

Acht zelfstandige amvrb's stammen uit de vorige eeuw:

- Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (KB van 21-9-1926, PB 167);
- Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1953 (KB van 17-3-1933, Stb. 110; geldt alleen nog in Aruba);
- Toelatingsbesluit vreemde militaire luchtvaartuigen Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao (KB van 26-6-1935, Stb. 361);
- Besluit houdende de kentekenen van een Nederlands oorlogsvaartuig (KB van 19-3-1956, Stb. 152);
- Besluit houdende vaststelling van bepalingen ter voorkoming van aanvaring voor Suriname en de Nederlandse Antillen (KB van 24-7-1961, PB 1962, 72);
- Besluit Rode Kruis 1988 (KB van 22-12-1988, Stb. 680);
- Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten (KB van 5-4-1993, Stb. 302);
- Besluit vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid (KB van 2-2-1998, Stb. 68).

⁴ Mr. C. Borman, a.w., p. 205–206.

In 2010 zijn hieraan nog eens vier zelfstandige amvrb's toegevoegd met overgangsmaatregelen in het kader van de staatkundige herstructurering:

- Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten (KB van 24-7-2010, Stb. 344);
- Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en verplichtingen Nederlandse Antillen (KB van 21-9-2010, Stb. 355);
- Rijksbesluit opvolging Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen (KB van 21-9-2010, Stb. 361); en
- Rijksbesluit overname geldleningen Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (KB van 27-9-2010, Stb. 354).

Indien dit wetsvoorstel wet wordt en in werking treedt, moeten deze twaalf amvrb's dus vervangen worden door een regeling bij rijkswet of moeten ze althans een deugdelijke grondslag krijgen in een rijkswet. Voor het Uitleveringsbesluit – waarnaar de leden van de fracties van CDA en D66 informeerden – had dit natuurlijk allang moeten gebeuren. Al in 1996, bij de wijziging van het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit, heeft de regering, in reactie op het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, toegezegd zich hierop te zullen bezinnen. Een daartoe ingestelde gemengde ambtelijke werkgroep concludeerde in 1997 weliswaar dat een integrale herziening van het uitleveringsrecht voor de Nederlandse Antillen en Aruba een gecompliceerde aangelegenheid was, maar nog in 2002 sprak de regering de verwachting uit dat het onderwerp snel zou worden opgepakt.⁵ Ik ga er daarom van uit dat hieraan sindsdien wordt gewerkt. Zo niet, dan kan de regering daar natuurlijk nu alvast mee beginnen. Dat laatste geldt ook voor de andere zelfstandige amvrb's, waarvan de materie – naar het mij voorkomt – aanzienlijk minder gecompliceerd is.

Een eventuele nieuwe zelfstandige amvrb kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel alleen nog in buitengewone gevallen van dringende aard worden vastgesteld. Aan te nemen valt dat een dergelijke amvrb, gezien de beperkingen die het wetsvoorstel eraan verbindt, vooral incidentele maatregelen zal treffen en geen omvangrijk regelstelsel op een bepaald terrein zal bevatten. Tegelijk met de voorbereiding ervan, kan een voorstel voor een rijkswet worden voorbereid en in procedure gebracht. De periode van twee jaar is dan nagenoeg geheel beschikbaar voor de parlementaire behandeling van het voorstel voor de rijkswet. Dat lijkt voldoende. Een mogelijkheid om deze termijn te verlengen lijkt mij derhalve niet nodig.

In dit verband wil ik nog wijzen op het feit dat de zelfstandige amvrb inzake de Kustwacht – waarnaar de leden van de fracties van CDA en D66 eveneens informeerden – inmiddels is vervallen bij de inwerkingtreding van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die wet is bekrachtigd op 25 februari 2008, terwijl het wetsvoorstel was ingediend op 21 april 2006. In dit geval kon de behandeling van het wetsvoorstel, hoewel daarvoor geen wettelijke termijn gold, dus ook binnen twee jaar worden afgerond.

De leden van de D66-fractie informeerden verder of het wetsvoorstel mede is ingegeven door de verwachting dat er anders een trend zal ontstaan naar het vaker gebruik maken van het instrument van de zelfstandige amvrb.

Dat verwacht ik niet, alleen al wegens de zeer kritische opstelling van de Raad van State op dit punt, maar de jaartallen in het hierboven opgenomen overzicht laten wel zien, dat het ook geen verschijnsel is dat

⁵ Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Regeling van cassatie in Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken, Kamerstukken II 2001–2002, 27 797 (R 1686), nr. 5, p. 1–2.

zich uitsluitend in een ver verleden voordeed. Het blijft daarom van belang om het gebruik van dit instrument aan eigentijdse waarborgen te verbinden die stroken met de huidige rechtsopvattingen over het gebruik van de algemene maatregel van (rijks)bestuur.

De leden van de ChristenUnie vonden de bepaling over het van rechtswege vervallen van een zelfstandige amvrb onnodig riskant en spraken in dit verband van een legislatief «paardenmiddel» dat huns inziens geen plaats verdient in de hoogste regeling van het Koninkrijk. Hun voorkeur ging uit naar een opdracht om een eventuele zelfstandige amvrb voor «een zo kort mogelijke termijn» te laten gelden of woorden van gelijke strekking.

Ik deel deze opvatting niet. De ervaringen, in het bijzonder met het Uitleveringsbesluit, leren mijns inziens dat een dergelijke bepaling noodzakelijk is, wil de nieuwe regeling effectief zijn. Ondanks herhaalde kritiek van de Raad van State en herhaalde toezeggingen van de kant van de regering om deze belangrijke materie bij rijkswet te regelen, is het daarvan immers tot op heden niet gekomen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het wetsvoorstel zijn aangebracht, geen aanleiding zouden moeten zijn om het woord «vervallen» in de titel van het wetsvoorstel te wijzigen in «beperken». Dat is inderdaad juist, nu de mogelijkheid van een zelfstandige amvrb immers niet meer volledig komt te vervallen. Bij nota van wijziging zijn daarom zowel de titel als de considerans in deze zin verbeterd.

Ten slotte kan ik alleen maar instemmen met de opmerking van deze leden dat dit wetsvoorstel het democratisch deficit in koninkrijksverband niet volledig opheft. Het beoogt daaraan slechts een kleine, maar daarmee niet onbelangrijke bijdrage te leveren, zoals ook de Staten van de Nederlandse Antillen in hun verslag met voldoening constateren. De rol van de Staten bij de behandeling van rijkswetten behoeft daarnaast eveneens versterking. Voor nadere beschouwingen over een en ander wil ik graag verwijzen naar het in de inleiding al genoemde verslag van het Contactplan uit 2000 en het rapport «Kiezen voor het Koninkrijk» van de Commissie democratisch deficit uit 2009.

Van Laar