

Vergaderjaar 2000–2001

27 570 (R 1672)

Voorstel van rijkswet van het lid Van Oven tot wijziging van artikel 14 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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

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 art. 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. De bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging tot het mede vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt beschouwd als een belangrijke verworvenheid van de in het Koninkrijk bestaande parlementaire democratie.

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 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 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 ook thans nog 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 Statuutswijziging 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

Art. 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.

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 van lid 1 is in zoverre aangepast dat de zinsnede «algemene maatregel van rijksbestuur» is vervangen door de zinsnede «of een bij of krachtens een rijkswet vastgestelde algemene maatregel van rijksbestuur». Deze wijziging is een noodzakelijke aanvulling op de wijziging van de eerste alinea van lid 1 om te waarborgen dat het ook hier slechts om een bij of krachtens rijkswet vastgestelde regeling kan gaan. De tweede volzin is 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.

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 (overeen-

komsten 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.

Van Oven