

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 12 maart 2001 en de reactie van de indiener d.d. 29 oktober 2001, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 januari 2001, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) te bepalen dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk nog slechts bij of krachtens rijkswet kunnen worden vastgesteld. Op dit moment is het ook mogelijk Koninkrijksaangelegenheden te regelen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur (artikel 14 van het Statuut). Op grond van artikel 38 van het Statuut kunnen ook onderlinge regelingen van de landen van het Koninkrijk bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Met een zelfstandige algemene maatregel van (rijks)bestuur wordt een algemene maatregel van (rijks)bestuur bedoeld die niet op een specifieke delegerende wetsbepaling berust.

Het wetsvoorstel berust op de gedachte dat de regeling van de artikelen 14 en 38 van het Statuut niet spoort met het geldende staatsrecht in Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland omtrent het primaat van de wetgever in formele zin.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt over het wetsvoorstel de volgende opmerkingen en adviseert in het bijzonder, in het Statuut in elk geval de mogelijkheid in stand te laten voor buitengewone gevallen van dringende aard regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur te treffen, zowel in Koninkrijksaangelegenheden als inzake onderlinge regelingen.

In het advies van de Raad van State (no. W01.01.0018/I/K) worden een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot het door ondergetekende ingediende voorstel van wet tot het vervallen van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe. De initiatiefnemer is de Raad van State voor het Koninkrijk zeer erkentelijk voor het advies dat zij naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft uitgebracht. In het hiernavolgende wordt op de opmerkingen van de Raad

ingegaan. Ook op het advies van de Raad van State om in elk geval de mogelijkheid voor buitengewone gevallen van dringende aard regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur te treffen in stand te houden wordt in het hiernavolgende ingegaan.

1. Het primaat van de rijkswet

De Raad stemt in met het algemene uitgangspunt van het voorstel dat het primaat van de formele rijkswet voorop dient te staan. In zijn advies over het ontwerpbesluit houdende regeling van de instelling van de Kustwacht in oprichting voor de Nederlandse Antillen en Aruba heeft de Raad begrip getoond voor de regeling bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur, gezien het urgente karakter daarvan.¹ Hij heeft daarbij echter aangetekend dat deze tijdelijke situatie zo kort mogelijk diende te zijn en geadviseerd met de nodige voortvarendheid een voorstel van rijkswet tot stand te doen brengen. Deze opvatting werd in het nader rapport onderschreven, maar aan het advies van de Raad om conform aanwijzing 181 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het tijdelijke karakter in de bepaling over de inwerkingtreding tot uitdrukking te brengen is geen gevolg gegeven. De Voorlopige regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba² is het enige recente voorbeeld van een nieuwe zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur. In zijn advies over een andere zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur, te weten de wijziging van het Nederlands-Antilliaanse Uitleveringsbesluit,³ heeft de Raad opgemerkt dat «in het licht van de huidige opvattingen omtrent het primaat van de wetgever in formele zin voor dit belangrijke onderwerp – en in het bijzonder voor de uitlevering van eigen onderdanen – niet meer met een dergelijk besluit volstaan (kan) worden.» Naar aanleiding daarvan heeft de Minister van Justitie op 17 juli 1995 een gemengde ambtelijke werkgroep ingesteld. Tot een voorstel voor regeling van deze materie bij rijkswet heeft dit tot op heden niet geleid.

De Raad constateert dat blijkens het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting het nog steeds uitblijven van een definitieve regeling bij rijkswet in deze twee gevallen een belangrijk motief vormde voor de indiening van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Bij deze stand van zaken zou naar het oordeel van de Raad daarom de vraag onder ogen moeten worden gezien of een totale uitbanning van de mogelijkheid, regelingen te treffen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur de juiste remedie is. Ook voor de Nederlandse rechtsorde wordt de mogelijkheid aanvaard dat in uitzonderlijke gevallen – uiteraard met inachtneming van de vereisten die verder uit het constitutionele recht voortvloeien – regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur worden getroffen. De Raad wijst in dit verband op het advies van de Raad van State van 21 oktober 1999 omtrent de herziening van het Transactiebesluit 1994 in verband met de centrale inning van transactiegelden. Op advies van de Raad werd toen de tijdelijke voorziening betreffende de wijze van betaling gebaseerd op grond van artikel 89 van de Grondwet (GW).⁴

De Ar gaan er ook van uit dat een, zij het beperkte ruimte, voor regeling bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur is blijven bestaan. Aanwijzing 21 Ar zegt daarover: «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.» In recente literatuur over het Nederlandse staatsrecht wordt gesteld dat zelfstandige algemene maatregelen van bestuur «wringen met het legaliteitsbeginsel en het daarop gebaseerde primaat van de wetgever», maar niet onder alle omstandigheden uitgesloten zijn: «Naar de huidige rechtsopvatting bestaat er een zeer beperkte ruimte voor de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening kan nog een zelfstandige algemene maatregel van bestuur worden gebruikt.»⁵ Naar het oordeel van de Raad dient het Statuut in elk geval de mogelijkheid in stand te laten om bij wijze van voorziening voor urgente situaties regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur te treffen, zowel in Koninkrijksaangelegenheden als inzake onderlinge regelingen. Een uitsluiting van deze mogelijkheid zou als onbedoeld effect kunnen hebben dat in urgente situaties des te eerder gebruik moet worden gemaakt van de in artikel 51 van het Statuut toegekende (in het initiatiefvoorstel niet beperkte) mogelijkheid om

¹ Advies van 11 september 1995, Bijvoegsel Stcrt. 9 januari 1996, nr. 6.

² Stb. 1995, 618.

³ Stb. 1995, 706.

⁴ Besluit van 19 februari 2000 tot wijziging van het Transactiebesluit 1994 in verband met de centrale inning van transactiegelden, Stb. 2000, 95.

⁵ W. J. M. Voermans en S. C. van Bijsterveld, in A. K. Koekoek (red.), De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, bladzijde 411.

bij algemene maatregel van rijksbestuur in te grijpen in de autonome bevoegdheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Eventueel zou kunnen worden overwogen het gebruik van een zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur nader te normeren, ook al is – gelet op de uitzonderlijkheid van zulke besluiten en het feit dat tot nu toe geen behoefte is gebleken artikel 89 GW te herzien – de noodzaak daartoe bepaald niet evident. In dat geval zou het Statuut naar het voorbeeld van artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen (Rg bv) kunnen bepalen dat de bevoegdheid tot het treffen van regelingen bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur beperkt is tot «buitengewone gevallen van dringende aard».¹

1. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe zoveel als mogelijk uit te sluiten. De Raad van State van het Koninkrijk stelt de vraag of het juist is de zelfstandige maatregel van rijksbestuur voor regeling van Koninkrijksaangelegenheden geheel uit te sluiten, terwijl voor de zelfstandige algemene maatregel van bestuur naar Nederlands staatsrecht in uitzonderingsgevallen ruimte blijft bestaan. Naar het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk dient naast de voorziening geboden in artikel 51 Statuut voor urgente situaties regeling bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur mogelijk te blijven. Deze suggestie neem ik ter harte. Dit betekent dat ik alsnog de mogelijkheid van een zelfstandige AMvRB voor buitengewone gevallen openlaat. Wel stel ik voor de duur daarvan in tijd te beperken tot twee jaar, zodat de Koninkrijksregering in een voorkomend geval genoodzaakt zal zijn op termijn alsnog daadwerkelijk een ontwerp Rijkswet met betrekking tot de betreffende materie in te dienen. Het initiatiefwetsvoorstel is hiertoe aangepast.

2. Parlementaire betrokkenheid

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van de opvatting van het zogenoemde Contactplan dat het «democratisch deficit» in het staatsbestel van het Koninkrijk zou kunnen worden verminderd door te bepalen dat algemene maatregelen van rijksbestuur moeten berusten op een rijkswet. De Raad wijst erop dat met dit «democratisch deficit» gewoonlijk wordt bedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau. Bij de totstandkoming van rijkswetten hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba weliswaar inspraak, maar geen medebeslissingsrecht. Het wetsvoorstel leidt dus wel tot een wezenlijke versterking van de positie van het Nederlandse parlement, maar niet van de positie van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

Per definitie ontbreekt parlementaire betrokkenheid vooraf bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur. Daarin onderscheidt deze soort besluiten zich niet van zelfstandige algemene maatregelen van bestuur in het Nederlandse staatsrecht. Weliswaar is dit feit een argument om van deze besluiten alleen in de reeds omschreven uitzonderingsgevallen gebruik te maken, maar voor het «democratisch deficit» in Koninkrijksverband heeft dit geen speciale betekenis. Bij zelfstandige algemene maatregelen van bestuur in het Nederlandse staatsrecht ontbreekt de parlementaire betrokkenheid vooraf immers evenzeer. Een werkelijke opheffing van het hier bedoelde «democratisch deficit» zou alleen mogelijk zijn indien op Koninkrijksniveau, rekening houdend met de verschillen in omvang van de bevolking, parlementaire besluitvorming mogelijk zou worden gemaakt. Het initiatiefvoorstel voorziet begrijpelijkerwijs niet in zo'n ingrijpende verandering van het staatsrecht van het Koninkrijk.

2. Het «democratisch deficit» in het Koninkrijksbestel kent – naar mijn oordeel, mede gebaseerd op de conclusies van de delegaties van Aruba, Nederland en de Nederlandse Antillen naar de Contactplanbijeenkomst in mei 2000 – verschillende aspecten. Eén aspect is de beperkte bemoeienis van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba met de totstandkoming van rijkswetgeving. Op dit aspect heeft dit initiatief-wetsvoorstel inderdaad geen betrekking. Een ander aspect van het «democratisch deficit» is de aanwending van de zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur in strijd met het primaat van de rijkswetgever. Vermindering van het democratisch deficit op dit terrein heeft zelfstandige betekenis. Dit initiatiefwetsvoorstel heeft met name daarop betrekking.

¹ Dit criterium is ontleend aan artikel 10 Rg bv. Het wordt in die wet gehanteerd als voorwaarde om af te zien van het vereiste van parlementaire goedkeuring van een verdrag voor de inwerkingtreding.

3. Onderlinge regelingen

Het wetsvoorstel houdt in dat de mogelijkheid van zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur ook komt te vervallen bij de op consensus tussen de drie landen berustende «onderlinge regelingen» (artikel 38 van het Statuut). Hetgeen de Raad onder punt 1 heeft opgemerkt over de mogelijke behoefte om in dringende gevallen een tijdelijke regeling te treffen zonder dat totstandkoming van een rijkswet hoeft te worden afgewacht, lijkt te worden gemiti-geerd door het feit dat volgens het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting de mogelijkheid blijft bestaan «in onderling overleg ander-soortige regelingen te treffen (overeenkomsten of protocollen)». De Raad adviseert te verduidelijken hoe deze stelling zich verhoudt tot de uitgangspunten van het wetsvoorstel, in het bijzonder wat betreft het primaat van de rijkswet en de democratische legitimatie van regelgeving.

3. Artikel 38, eerste lid van het Statuut bepaalt dat Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba onderlinge regelingen kunnen treffen. In de bevoegdheid van de regeringen van de landen van het Koninkrijk om onderlinge regelingen – anders dan de regelingen bedoeld in artikel 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 artikel 38 van het Statuut maakt vaststelling mogelijk van een onderlinge regeling bij rijkswet of bij algemene maatregel van bestuur, waardoor de daarin opgenomen vastgestelde algemeen 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. Ander-soortige regelingen als overeenkomsten en protocollen kennen dit knelpunt niet omdat daarin geen algemeen verbindende voorschriften zijn neergelegd. De memorie van toelichting zal op dit punt worden aangepast.

4. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet niet in bepalingen van overgangsrecht. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat bestaande algemene maatregelen van rijksbestuur die niet berusten op een rijkswet, bij het in werking treden van het wetsvoorstel komen te vervallen.¹ Het verdient aanbeveling alsnog in overgangsrecht te voorzien. Een mogelijkheid zou zijn om artikel 56 van het Statuut, dat alleen overgangsrecht geeft voor het bestaande recht ten tijde van het in werking treden van het Statuut, te wijzigen in een algemene overgangs-regeling. Artikel 140 GW kan als voorbeeld dienen. Een andere mogelijkheid zou zijn om een specifieke overgangsregeling te treffen, vergelijkbaar met de Romeins genummerde – additionele artikelen in de GW.

4. Het wetsvoorstel voorziet inderdaad niet in bepalingen van overgangsrecht. Daarin wordt alsnog voorzien. Daarbij is aangesloten op de termijn voorgesteld voor de AMvRB die – overeenkomstig art.14, eerste lid (als voorgesteld) in buitengewone gevallen van dringende aard wordt voorgeschreven.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

G. W. J. van Oven

¹ Zie in dit verband ook aanwijzing 243 Ar.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 29 oktober 2001, no. W01.01.0018/I/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 14, eerste lid, «artikel 51» vervangen door: artikel 51, eerste lid.
- In artikel 14, eerste lid, «De rijkswet of een bij of krachtens een rijkswet vastgestelde algemene maatregel van rijksbestuur» vervangen door: De rijkswet of de krachtens een rijkswet vastgestelde algemene maatregel van rijksbestuur.
- In artikel I, onderdeel B, «bij Rijkswet of algemene maatregel van Rijksbestuur» vervangen door: bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur.
- In de memorie van toelichting, onder «Algemeen», vierde alinea, de stelling dat algemene maatregelen van bestuur slechts bij of krachtens de wet kunnen worden genomen nuanceren (artikel 89 van de Grondwet).
- In de memorie van toelichting, onder «Algemeen», vijfde alinea, «adviseerde de Raad van State» vervangen door: adviseerde de Raad van State van het Koninkrijk.