

Vergaderjaar 2009–2010

32 213 (R 1903)

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. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN DE VERSLAGEN VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA

Ontvangen 5 maart 2010

Over de 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 hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba verslag uitgebracht (32 213 (R 1903), nrs. 8 en 9). De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen van verschillende fracties in de beide Staten. In deze nota gaat de regering in op de vragen in de verslagen.

De MAN-fractie vraagt waarom niet in de preambule van het Statuut de datum wordt vermeld waarop Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk verkrijgen.

Bij de wijziging van het Statuut ten behoeve van de status aparte van Aruba is de ingangsdatum van de statuswijziging niet in het Statuut vermeld, omdat deze onder meer afhankelijk was van de tijd die de parlementen van het Koninkrijk nodig zouden hebben om de betreffende Statuutwijziging te aanvaarden. Omdat ook in de onderhavige situatie de precieze datum van inwerkingtreding van de statuswijziging onder meer afhankelijk is van de tijd die de parlementen van het Koninkrijk nodig hebben om het onderhavige voorstel te behandelen, kan met betrekking tot Curaçao en Sint Maarten op dit moment ook geen datum in het voorstel worden vermeld waarop zij land worden. In de onderhavige wijziging van het Statuut wordt wel voorgesteld om in de preambule de datum op te nemen waarop Aruba de status van land verkreeg, zoals ook is gebeurd met betrekking tot de onafhankelijkheid van Suriname. Bij een latere wijziging van het Statuut zou ook de ingangsdatum van de statuswijziging van Curaçao en Sint Maarten toegevoegd kunnen worden.

De MAN-fractie adviseert om in de Preambule te vermelden dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba toetreden tot het Nederlandse staatsbestel.

Het Statuut is een regeling die tot stand is gekomen en gewijzigd kan worden door overeenstemming tussen de landen van het Koninkrijk. De preambule geeft hier rekenschap van. In het verleden is de preambule steeds aangepast om melding te maken van wijzigingen in de groep van landen die gezamenlijk het Koninkrijk vormen. Het is een logische voortzetting van deze gedragslijn om nu in de preambule te vermelden dat

Curaçao en Sint Maarten vrijwillig toetreden tot de groep van landen die gezamenlijk in het Statuut een regeling hebben getroffen over de behartiging van de gemeenschappelijke belangen. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dit niet omdat zij niet toetreden tot de groep van landen die gezamenlijk het Koninkrijk vormen, maar tot het staatsbestel van Nederland. Het past daarom niet bij het karakter van de preambule om Bonaire, Sint Eustatius en Saba daarin te vermelden.

De MAN-fractie geeft in overweging om in artikel 12 Statuut een unanimitetsvereiste toe te voegen met betrekking tot de besluitvorming in de ministerraad van het Koninkrijk.

Artikel 12 van het Statuut is niet primair gericht op besluitvorming bij meerderheid, maar op het bereiken van consensus, zoals de regering eerder heeft opgemerkt (zie het Nader rapport inzake het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk, bijvoegsel Stcrt. 2001, nr. 220). Artikel 12 voorziet in de leden 2 tot en met 4 in een regeling voor voortgezet overleg dat kan leiden tot een heroverweging van het besluit. De toevoeging van een artikellid zoals de MAN-fractie voorstelt, zou ertoe leiden dat elk van de landen kan besluiten dat zijn bezwaren tegen een besluit zwaarder dienen te wegen dan de belangen van het Koninkrijk als geheel. Dit past niet bij het gegeven dat een aantal aangelegenheden door het Statuut wordt aangewezen als aangelegenheden die door het Koninkrijk worden behartigd. Bij de behartiging van deze aangelegenheden dienen de belangen van het Koninkrijk als geheel te prevaleren, zoals de officiële toelichting bij artikelen 7 tot en met 12 van het Statuut stelt (3517, nr. 3, blz. 11). Afgezien van deze overwegingen betreft het voorstel van de MAN-fractie een wijziging van het Statuut die niet past bij het uitgangspunt dat op dit moment niet wordt overgegaan tot een fundamentele herziening van het Statuut.

De PNP-fractie vraagt de mening van de regering over een voorstel om in plaats van het intern appel, zoals geregeld in artikel 12 van het Statuut, een andere geschilbeslechtsprocedure te regelen.

Een wijziging van artikel 12 zoals de PNP-fractie voorstelt, past niet bij het uitgangspunt dat op dit moment niet wordt overgegaan tot een fundamentele herziening van het Statuut. Het voorgestelde artikel 12a van het Statuut maakt het echter wel mogelijk om een voorziening te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.

De MAN-fractie vraagt hoe het voorgestelde artikel 12a zich verhoudt tot de autonomie van de landen.

De bedoelde bepaling maakt het mogelijk om bij rijkswet een voorziening te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Dergelijke geschillen zullen altijd een aangelegenheid van het Koninkrijk betreffen. Het voorgestelde artikel 12a brengt daarom geen verandering aan in de autonomie van de landen.

De A.V.P.-fractie stelt voor om artikel 12a te wijzigen zodat duidelijk wordt dat de landen zich committeren aan het tot stand brengen van een regeling op basis van deze bepaling. Deze leden verwijzen naar de besluitvorming in de raad van ministers van het Koninkrijk van 6 november 2009 waar een dergelijke intentie is uitgesproken. De P.D.R.-fractie stelt voor om in deze bepaling het woord «kunnen» te vervangen door het woord «zullen».

In de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel wordt toegelicht waarom de regering van het Koninkrijk van mening is dat het wenselijk is om deze delegatiebepalingen in het Statuut op te nemen. De regering heeft toegezegd dat voorstellen worden gedaan voor de in het leven te roepen geschillenregeling en spreekt daarbij de intentie uit tot het instellen van een onafhankelijke instantie die juridische geschillen over de

interpretatie van het Statuut kan beslechten. Een aanpassing van het voorgestelde artikel 12a is daarom niet noodzakelijk.

De M.E.P.-fractie stelt voor om in het voorgestelde artikel 12a te bepalen dat geschillen omtrent de toepassing van het Statuut aan de Hoge Raad worden voorgelegd.

Het voorgestelde artikel 12a van het Statuut maakt het mogelijk om een voorziening te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Zoals gezegd worden te zijner tijd voorstellen gedaan voor een geschillenregeling. Door nu al een geschilleninstantie aan te wijzen wordt vooruitgelopen op deze voorstellen.

De M.E.P.-fractie stelt voor om een artikel in het Statuut in te voegen (artikel 15a) waarin bepaald wordt dat nieuwe rijkswetten, of wijziging van bestaande rijkswetten met verstrekkende gevolgen, moeten worden goedgekeurd door de Staten met tweederde van de uitgebrachte stemmen. Elke regeling bij rijkswet zou een uittredingsbepaling dienen te bevatten. Een bepaling zoals de M.E.P.-fractie voorstelt, zou de procedure van rijks-wetgeving in belangrijke mate verzwaren. Daarmee zou de effectieve behartiging van aangelegenheden van het Koninkrijk worden bemoeilijkt. Afgezien van deze overweging betreft het voorstel van de M.E.P.-fractie een wijziging van het Statuut die niet past bij het uitgangspunt dat op dit moment niet wordt overgegaan tot een fundamentele herziening van het Statuut.

De M.E.P.-fractie stelt voor om het eerste lid van artikel 27 aan te passen zodat duidelijk wordt dat deze bepaling zich niet uitstrekt tot het vierde en vijfde lid van artikel 11 van het Statuut. Tevens stellen deze leden voor om te bepalen dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten «onverwijld» worden betrokken in de voorbereiding van overeenkomsten die hen raken. In het eerste lid van artikel 27 – zoals dat luidt indien het onderhavige voorstel in werking treedt – wordt bepaald dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de voorbereiding van verdragen die hen overeenkomstig artikel 11 raken. Volgens de regering kan er geen misverstand bestaan over de betekenis van de verwijzing naar artikel 11. Artikel 11 noemt een aantal aangelegenheden die Aruba, Curaçao en Sint Maarten raken (eerste en vierde lid), of waarvan wordt aangenomen dat ze deze landen raken (tweede en derde lid), of die worden geacht deze landen slechts in bepaalde gevallen te raken. De regeringen van deze landen kunnen op grond van het zesde lid van artikel 11 zelf aangeven dat een aangelegenheid, behalve die genoemd in het eerste tot en met vierde lid van artikel 11, het land raakt. Een verdrag raakt een land als het in een of ander opzicht voor dat land van belang is. In dat geval wordt het land vroegtijdig betrokken bij de voorbereiding van het verdrag. Het is niet nodig om de verwijzing naar artikel 11 te beperken op de wijze die de M.E.P.-fractie voorstelt. Door deze beperking zou bovendien het zesde lid van artikel 11 niet van toepassing zijn op verdragen, hetgeen onwenselijk is. In de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 27 wordt de zinsnede «in een zo vroeg mogelijk stadium» ingevoegd, om het belang te benadrukken van de vroegtijdige betrokkenheid van de landen in het proces van de totstandkoming van verdragen die hen raken. Om in plaats hiervan te bepalen dat de betrokkenheid «onverwijld» tot stand komt, zoals de M.E.P.-fractie voorstelt, zou een snelheid van handelen vereisen die in de praktijk niet altijd te realiseren valt.

De MAN-fractie vraagt of in het kader van het voorgestelde derde lid van artikel 27 het belang van het Koninkrijk prevaleert boven dat van de landen.

Elk van de landen beslist in beginsel zelf over de vraag of een verdrag (mede)gelding dient te krijgen voor het betreffende land. De wijziging van artikel 27 brengt daarin geen verandering aan. Het Koninkrijk is als volkenrechtelijke entiteit ervoor verantwoordelijk dat een ondertekend verdrag binnen een redelijke termijn voor een land bekrachtigd wordt en dat het vanaf dat moment nageleefd wordt. Op grond van artikel 36 van het Statuut kan Nederland in voorkomende gevallen hulp en bijstand verlenen bij het wegwerken van de achterstanden bij de implementatie van verdragen door de Caribische landen. Voor wat betreft verdragen die nog niet geïmplementeerd zijn, maar die wel zullen gaan gelden in het betrokken land, voorziet het voorgestelde derde lid van artikel 27 van het Statuut in een vangnet dat van toepassing is wanneer de belangen van het Koninkrijk geraakt worden door het uitblijven van noodzakelijke implementatiemaatregelen. De wijziging van artikel 27 is onderdeel van een bredere aanpak met betrekking tot de totstandkoming en implementatie van verdragen, waarbij de regering ernaar streeft om in ieder stadium te zorgen voor vroegtijdige betrokkenheid van de landen die geraakt worden door het verdrag, en tevens op een passende wijze vorm te geven aan de eindverantwoordelijkheid van het Koninkrijk.

De A.V.P.-fractie stelt voor om in de memorie van toelichting van het onderhavige voorstel te vermelden dat het voorgestelde derde lid van artikel 27 als een *ultimum remedium* dient te worden beschouwd. In het nader rapport is uiteengezet dat het voorgestelde derde lid van artikel 27 een sluitstuk is op een hernieuwde aanpak die beoogt een beter verdragsregime te bewerkstelligen. Op advies van de Raad van State van het Koninkrijk is deze uitleg ook opgenomen in de memorie van toelichting. Het eerste en tweede lid van artikel 27 maken duidelijk dat het Koninkrijk en de landen zich gezamenlijk moeten inzetten voor vroegtijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van verdragen en een goede samenwerking bij de implementatie daarvan. In overleg tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt een onderlinge regeling voorbereid over verbeterde samenwerking bij de implementatie van verdragen, zoals het voorgestelde tweede lid van artikel 27 voorschrijft. Tevens wordt een notitie voorbereid waarin voorstellen worden gedaan voor een verbeterde betrokkenheid van de landen van het Koninkrijk bij de totstandkoming van verdragen. Deze maatregelen kunnen naar verwachting leiden tot tijdige implementatie van verdragen. Als sluitstuk op deze hernieuwde aanpak beoogt het voorgestelde derde lid van artikel 27 zeker te stellen dat in geval onverhoopt toch vertraging optreedt bij de implementatie van verdragen, er bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur implementatiemaatregelen getroffen kunnen worden. De bepaling geeft aan dat dit slechts mogelijk is indien de belangen van het Koninkrijk geschaad worden door het uitblijven van noodzakelijke maatregelen. De gezamenlijke inspanningen zijn erop gericht om te voorkomen dat deze situatie zich voordoet. De P.D.R.-fractie vraagt of het derde lid van artikel 27 noodzakelijk is, gelet op het feit dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit lid niet ziet op verdragen die reeds in werking zijn getreden voor de landen. De wijziging van artikel 27 ziet op de fases die voorafgaan aan de bekrachtiging van een verdrag voor de landen. Indien een verdrag implementatiemaatregelen vereist, dienen deze te worden getroffen voordat het verdrag door het Koninkrijk voor de betrokken landen wordt bekrachtigd. De wijziging van artikel 27 maakt onderdeel uit van een hernieuwde aanpak waarmee beoogd wordt te verzekeren dat de noodzakelijke implementatiemaatregelen tijdig getroffen kunnen worden.

De MAN-fractie vraagt wat er gebeurt met de gelden die nog in het Solidariteitsfonds zitten, en of er een accountantscontrole zal worden uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de bestedingen uit het fonds.

Het Solidariteitsfonds is geen fonds in de gangbare betekenis van het woord. Door Aruba en Nederland worden periodiek gelden aan het Land Nederlandse Antillen ter beschikking gesteld om een behoorlijk bestuursniveau te kunnen garanderen in de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De controle op de verstrekking van de gelden door het Land Nederlandse Antillen aan deze eilandgebieden wordt verricht in het kader van de goedkeuring van de jaarrekeningen van de Nederlandse Antillen. Na de opheffing van dit land resteren in dit verband geen gelden die verdeeld moeten worden.

De M.E.P.-fractie stelt voor om in de tekst van artikel 38, eerste lid, de volgende woorden toe te voegen: «daarbij inbegrepen regelingen ter beslechting van geschillen onderling», en het voorgestelde artikel 38a te laten vervallen.

Vanwege het belang en het karakter van de regeling, waar het voorgestelde artikel 38a een grondslag voor beoogt te geven, is het passender om daarvoor een aparte bepaling in het Statuut op te nemen. Deze bepaling verzekert dat er binnen elk van de landen van het Koninkrijk een constitutionele grondslag bestaat voor een regeling omtrent de behandeling van geschillen tussen de landen.

De MAN-fractie vraagt of de landen in goed overleg een voorziening kunnen treffen over de behandeling van geschillen tussen de landen, die een andere vorm krijgt dan een rijkswet of een algemene maatregel van bestuur.

Het voorgestelde artikel 38a bepaalt dat de landen over dit onderwerp bij onderlinge regeling een voorziening kunnen treffen. De landen kunnen ervoor kiezen om de voorziening te treffen via een «vormvrije» onderlinge regeling, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Een dergelijke regeling krijgt niet de vorm van een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. In de praktijk worden dergelijke onderlinge regelingen vaak aangeduid als «protocol».

De M.E.P.-fractie stelt voor om in artikel 55, tweede lid, te bepalen dat een landsverordening tot aanvaarding van een wijziging van het Statuut niet in werking treedt dan nadat de bevolking van het betrokken land in een volksraadpleging heeft ingestemd met deze landsverordening.

Bij de totstandkoming van het Statuut hebben de landen uitgesproken dat deze procedure niet te zwaar moet zijn, om de toekomstige ontwikkeling van de landen niet te bemoeilijken. De wijziging die de M.E.P.-fractie voorstelt zou echter leiden tot een aanzienlijke verzwaring van de procedure tot wijziging van het Statuut. Afgezien van deze overweging betreft het voorstel van de M.E.P.-fractie een wijziging van het Statuut die niet past bij het uitgangspunt dat op dit moment niet wordt overgegaan tot een fundamentele herziening van het Statuut.

De M.E.P.-fractie stelt voor om het voorgestelde artikel 57a niet in het Statuut op te nemen maar alleen in de rijkswet tot wijziging van het Statuut.

Vanuit het oogpunt van toegankelijke wetgeving heeft de regering voorgesteld om deze bepaling in het Statuut zelf op te nemen en niet slechts in de rijkswet tot wijziging van het Statuut zoals in het verleden wel is gebeurd. Het is uiteraard wenselijk dat – met het oog op de rechtszekerheid – zo spoedig mogelijk een voorziening wordt getroffen met betrekking tot regelingen die in strijd zijn met een verandering in het Statuut.

De MAN-fractie vraagt waarom in artikel IV verwezen wordt naar de consensusrijkswetten.

De consensusrijkswetten waarnaar in artikel IV wordt verwezen, vormen een uitwerking van de Slotverklaring van 2 november 2006 en verwezen-

lijken daarmee op een aantal belangrijke terreinen de afspraken die zijn gemaakt met Curaçao en Sint Maarten om land binnen het Koninkrijk te kunnen worden. Deze consensusrijks wetten vormen tezamen met de wijziging van het Statuut één pakket en zullen dus ook op hetzelfde moment in werking moeten treden.

Het onafhankelijk Statenlid Nicolaas stelt voor om de behandeling van de onderhavige wijziging van het Statuut aan te houden totdat er op Bonaire een referendum is gehouden.

De huidige vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen kunnen hun voorziene nieuwe status pas verkrijgen nadat de onderhavige wijziging van het Statuut in werking is getreden. De procedure voor wijziging van het Statuut (artikel 55, eerste en tweede lid, van het Statuut) kent meer stappen dan gewone rijks wetten. Nadat de Tweede en de Eerste Kamer het voorstel van rijks wet tot wijziging van het Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen hebben aangenomen, dient dit voorstel nog door de Nederlandse Antillen en Aruba te worden aanvaard bij landsverordening. Als beide Staten een voorstel van landsverordening met tweederde meerderheid aanvaarden, worden de (Antilliaanse en Arubaanse) landsverordeningen terstond vastgesteld. Als deze meerderheid er niet is, is een tweede lezing in de Staten nodig waarin het voorstel met een gewone meerderheid kan worden aanvaard. Pas nadat deze landsverordeningen zijn vastgesteld, kan het voorstel van rijks wet Koninklijk worden bekrachtigd en in werking treden. Het zal duidelijk zijn dat deze procedure de nodige tijd in beslag neemt. Om toch binnen afzienbare termijn deze procedure af te ronden is het belangrijk de voorgeschreven stappen met voortvarendheid te zetten. Om op 10 oktober 2010 de staatkundige hervormingen in werking te kunnen laten treden, moet uiterlijk op 15 september de procedure zijn afgerond. Het is daarom onwenselijk de uitslag van een referendum op Bonaire af te wachten voor verdere behandeling van de wijziging van het Statuut.

De PNP-fractie geeft in overweging de volgorde van de leden 1 en 3 van artikel I te veranderen.

De opheffing van het land de Nederlandse Antillen vindt plaats op hetzelfde moment dat de eilandgebieden een nieuwe status verwerven. De volgorde van de leden van artikel I houdt geen verband met het moment waarop de daarin aangeduide wijzigingen plaatsvinden. Een wijziging van de volgorde van de bedoelde leden is daarom niet noodzakelijk.

De PAR-fractie vraagt of een tweetal wijzigingen in de memorie van toelichting die door de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen zijn geadviseerd, alsnog kunnen worden doorgevoerd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen is de memorie van toelichting reeds aangepast op de tweetal bedoelde punten, zoals vermeld wordt in het Nader rapport (32 213, nr. 4, blz. 9). In de memorie van toelichting is ten aanzien van de onderlinge regeling, bedoeld in het tweede lid van artikel 27, de volgende zin toegevoegd: «Dit betekent dat de regeling tot stand dient te komen op basis van consensus tussen de landen.» (32 213, nr. 3, blz. 7). Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van Advies dat de periode van strijdigheid met het Statuut als bedoeld in artikel 57a niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk, is in de toelichting bij artikel 57a de volgende zin toegevoegd: «Het is uiteraard wenselijk dat – met het oog op de rechtszekerheid – zo spoedig mogelijk een voorziening wordt getroffen met betrekking tot regelingen die in strijd zijn met een verandering in het Statuut» (32 213, nr. 3, blz. 9).

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin