

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Tussen 2000 en 2005 zijn er in de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen referenda georganiseerd waarbij de bevolkingen in het kader van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht een uitspraak werd gevraagd over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden. De uitslagen van deze referenda wezen erop dat een meerderheid van de Antilliaanse bevolking niet langer voorstander is van het voortzetten van de Nederlandse Antillen als staatkundige eenheid. Op 22 oktober 2005 is vervolgens een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Besloten werd om toe te werken naar een nieuwe staatkundige structuur¹.

Tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 is vastgelegd dat het beoogde eindperspectief voor de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk is, en voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe status van bijzondere aard, waarbij er een directe band met Nederland is². Op 11 oktober 2006 bereikten delegaties van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba overeenstemming over de status van deze drie eilanden in de nieuwe structuur. Afgesproken is dat de drie eilanden openbare lichamen worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet³. Curaçao, Sint Maarten en Nederland bereikten op 2 november 2006 overeenstemming over de criteria waaraan de Staatsregelingen, de overige regelgeving en het overheidsapparaat van deze twee toekomstige landen moeten voldoen, en er werden tevens afspraken gemaakt op het gebied van de rechtspleging, rechtshandhaving en overheidsfinanciën⁴. De onderhavige wijziging van het Statuut voorziet in de veranderingen die noodzakelijk zijn om de vijf eilanden een nieuwe constitutionele positie binnen het Koninkrijk te verschaffen. Besloten is om op dit moment niet over te gaan tot een algehele herziening van het Statuut. De opheffing van de Nederlandse Antillen en het gelijktijdig inrichten van twee eilandgebieden als nieuwe landen en drie eilandgebieden als openbare lichamen van Nederland is een zeer gecompliceerd proces. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is het van belang dat het proces van wijziging van het Statuut niet

¹ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 18.

² Slotverklaring van de Start-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden, gehouden op 26 november 2005 in Willemstad, te Curaçao. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 21.

³ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag. Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

⁴ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006. Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 9. Nederland, Curaçao en Sint Maarten onderschreven in deze Slotverklaring de criteria waaraan de constituties, wetgeving en het overheidsapparaat moeten voldoen, zoals neergelegd in de brief van 7 maart 2006 van de Algemeen Secretaris van de Ronde Tafel Conferenties aan de voorzitter van de Ronde Tafel Conferenties, zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 34.

langer duurt dan strikt noodzakelijk. Een goed verloop van de overgangsfase op weg naar de inwerkingtreding van de statuswijziging van de eilandgebieden vereist een grote inzet in ieder van de betrokken landen en doet een stevig beroep op de beschikbare wetgevingscapaciteit. Los van de vraag of een algehele herziening van het Statuut wenselijk is, is het niet opportuun om een dergelijke herziening samen te laten vallen met het huidige proces.

2. De nieuwe constitutionele positie van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen

De nieuwe status van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten is die van land binnen het Koninkrijk. Dit betekent dat zij zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen en op basis van gelijkwaardigheid samen met Nederland en Aruba de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk verzorgen. Om als land binnen het Koninkrijk te kunnen functioneren stellen Curaçao en Sint Maarten een eigen Staatsregeling vast waarin zij hun staatsinrichting regelen met inachtneming van de criteria waaraan een land binnen het Koninkrijk moet voldoen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden onderdeel van het staatsbestel van Nederland. Zie daarover verder de toelichting bij artikel 1, tweede lid.

3. Enkele voorzieningen van procedurele aard

In de artikelen 60a tot en met 60c wordt geregeld dat de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten reeds over enkele bevoegdheden kunnen beschikken die noodzakelijk zijn om hun nieuwe status te kunnen voorbereiden.

Uit het oogpunt van wetgevingsefficiëntie en ten behoeve van een spoedig verloop van de overgangsfase op weg naar de opheffing van de Nederlandse Antillen is het wenselijk om deze bepalingen op te nemen in het voorstel tot wijziging van het Statuut waarin voorzien wordt in de beëindiging van het landsverband van de Nederlandse Antillen. Tevens is het van belang dat de onderlinge samenhang tussen deze bepalingen gewaarborgd is. Door de procedurele bepalingen op te nemen in de Rijkswet tot wijziging van het Statuut in verband met de opheffing Nederlandse Antillen, kunnen de Staten-Generaal en de beide Staten de procedurele bepalingen beoordelen in het licht van de inhoudelijke wijzigingen van het Statuut, rekening houdend met de samenhang die tussen deze bepalingen bestaat.

Ondanks de parallellen die bestaan met de verkrijging van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba in 1986, is ervoor gekozen om de huidige wijziging van het Statuut niet afhankelijk te stellen van de instemming van de eilandsraden. De eilandsraad van Aruba moest in 1985 instemmen met de Statuutwijziging waarmee het eiland de status aparte zou verkrijgen¹. In het huidige proces is echter sprake van vijf eilandgebieden die tegelijkertijd een nieuwe hoedanigheid nastreven. Indien ieder van de vijf eilandsraden bij de benodigde Statuutwijziging een formeel vetorecht zou worden toegekend, zou een veto van één eilandsraad betekenen dat geen van de eilanden zijn nieuwe status kan verkrijgen. Daarmee zou de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van de andere vier eilanden geblokkeerd kunnen worden.

Dit laat onverlet dat het voor de hand ligt dat de eilandsraden door hun bestuurscolleges geconsulteerd worden over het voorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut voordat dit in de ministerraad van het Koninkrijk behandeld wordt. De organen die op grond van artikel 55 van het Statuut dienen in te stemmen met de Statuutwijziging kunnen vervolgens besluiten op welke wijze zo mogelijk tegemoet kan worden gekomen aan eventueel door een eiland geopperde bezwaren, waarbij tevens rekening

¹ Zie artikel 1 van de Rijkswet van 20 juni 1985, houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba (Stb. 1985, 370, PB 94, AB 33).

kan worden gehouden met de belangen van de andere eilanden en landen, en met de belangen van het Koninkrijk als geheel. Om te bewerkstelligen dat de procedurele bepalingen van artikel III toegepast kunnen worden voordat de Nederlandse Antillen zijn opgeheven, is voorzien in directe inwerkingtreding van dit artikel. De nieuwe artikelen 60a tot en 60c van het Statuut kunnen daardoor direct worden toegepast.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

In de leden 1 en 2 wordt bepaald welke hoedanigheid de vijf eilanden verkrijgen na de opheffing van de Nederlandse Antillen. De nieuwe entiteiten zijn de rechtsopvolgers van de eilandgebieden en treden ten aanzien van de rechten, verplichtingen en rechtsverhoudingen in beginsel in de plaats van de eilandgebieden. Dit uitgangspunt laat onverlet dat Nederland, Curaçao en Sint Maarten zelfstandig beslissen welke wettelijke regelingen die door de eilandgebieden zijn uitgevaardigd, na de statuswijziging op de betreffende eilanden blijven gelden. Het derde lid bepaalt dat de Nederlandse Antillen worden opgeheven. Er valt voor dit land geen rechtsopvolger onder algemene titel aan te wijzen. De gevolgen van het verdwijnen van de Nederlandse Antillen als bestuurslaag en als rechtspersoon zullen in overleg tussen de Nederlandse Antillen, Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland zo goed mogelijk ondervangen worden. Voor zover nodig zal daarbij een voorziening worden getroffen in de vorm van een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut.

Artikel II, onder A

Het is gebruikelijk dat bij wijziging van de indeling van het Koninkrijk de Preambule aan de nieuwe situatie wordt aangepast. Daarom is aan de Preambule toegevoegd dat Curaçao en Sint Maarten hun nieuwe hoedanigheid vrijwillig aanvaardden, zoals reeds met betrekking tot Aruba werd vermeld.

Artikel II, onder B

Artikel 1, eerste lid

Bij de totstandkoming van het Statuut in 1954 werd het niet nodig geacht om een gebiedsaanduiding van het Koninkrijk op te nemen. Deze aanduiding werd destijds immers reeds gegeven door artikel 1 van de Grondwet voor het Koninkrijk. Bij de Grondwetherziening van 1983 is artikel 1 van de Grondwet vervallen¹. Daarbij werd opgemerkt dat de samenstelling van het Koninkrijk tezamen met de normen voor de verhouding tussen de landen geregeld wordt in het Statuut. Het ligt daarom in de rede dat het Statuut een beschrijving geeft van de samenstelling van het Koninkrijk. Vanwege de opheffing van de Nederlandse Antillen en de statuswijziging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de indeling van het Koninkrijk bovendien geografisch minder voor de hand liggend geworden. Drie van de Caribische eilanden worden immers onderdeel van het staatsbestel van Nederland. Daarom is het wenselijk om in het Statuut een gebiedsaanduiding van het gehele Koninkrijk op te nemen.

Artikel 1, tweede lid

Bonaire, Sint Eustatius en Saba treden toe tot het staatsbestel van Nederland. Nederland en de drie eilanden zijn op 11 oktober 2006 overeenge-

¹ Stb. 1983, 70 en Kamerstukken II 1975/76, 13 957 (R 1039), nr. 3, blz. 3.

komen dat de eilanden in bestuurlijk opzicht ingericht worden als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet¹. Dit maakt het mogelijk om het bestuur over de eilanden op een effectieve en efficiënte manier te voeren, met inachtneming van hun bijzondere positie binnen het staatsbestel van Nederland en het feit dat zij zich door hun ligging en tal van andere factoren onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Deze factoren kunnen door hun blijvende en cumulatieve karakter aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van deze eilanden in vergelijking met het Europese deel van Nederland. Gelet op deze factoren is het een onderwerp van aanhoudende zorg van de regering om in nauwe samenwerking met de besturen van de betrokken eilanden een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op de eilanden te bereiken met name op de terreinen van onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Daarbij wordt uiteraard ook in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet rekening gehouden met de specifieke plaatselijke omstandigheden van de eilanden. Voor deze eilanden kunnen daarom regels worden gesteld die passend zijn voor deze specifieke omstandigheden en in meer of mindere mate afwijken van regelgeving die in het Europese deel van Nederland gelden. Tevens zullen er andere specifiek op de situatie van de eilanden toegesneden maatregelen getroffen moeten worden.

Hiermee wordt dus niet afgeweken van de Grondwet, die in zijn geheel van toepassing wordt op de drie eilanden. De inwoners van de drie eilanden kunnen evenals de inwoners van het Europese deel van Nederland aanspraak maken op de bescherming van de Grondwet, met inbegrip van het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 1. De onderhavige bepaling verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie toegesneden differentiatie kan plaatsvinden.

De opmaat tot de afspraken van 11 oktober 2006 werd gegeven door de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006. De Raad gaf in overweging de drie eilanden een positie te verschaffen binnen het staatsbestel van Nederland die rekening houdt met de bijzondere eisen die aan het bestuur worden gesteld, gezien de omstandigheden van de eilanden die op vele punten afwijken van het Europese deel van het Koninkrijk. De Raad was van mening dat de bijzondere positie van de drie eilanden verankerd kan worden in het Statuut, in welk geval een wijziging van de Grondwet niet strikt noodzakelijk is². Via deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan deze aanbeveling.

De eerste volzin van het tweede lid legt de positie van de drie eilanden binnen het staatsbestel van Nederland constitutioneel vast. De tweede volzin benoemt een aantal factoren waarmee de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Deze factoren nopen tot differentiatie in de toepasselijke regelgeving. Tevens nopen deze factoren tot het treffen van andere maatregelen die specifiek op de bijzondere omstandigheden van de eilanden zijn toegesneden. Indien beroep wordt gedaan op een van deze factoren zal steeds gemotiveerd worden waarom specifiek voor deze regeling of andere maatregel gekozen is en zal acht moeten worden geslagen op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Aldus kan op een doelmatige en zorgvuldige wijze invulling worden gegeven aan de zorgplicht die de Nederlandse overheid op zich neemt ten aanzien van de drie eilanden. Uiteraard staat voorop dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, zoals artikel 1 van de Grondwet bepaalt. De genoemde factoren beogen aan te geven dat de eilanden zich in een aantal opzichten onderscheiden van het Europese deel van Nederland en instrueert de wetgever, het bestuur en de rechter om daarmee binnen de kaders van artikel 1 Grondwet rekening te houden.

Nederland en de drie eilanden hebben afspraken gemaakt over de openbare voorzieningen in de nieuwe situatie in verband met de verantwoor-

¹ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag. Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5. In de openbare vergadering van de eilandsraad van het eilandgebied Bonaire van 17 oktober 2006 is de Slotverklaring unaniem bekrachtigd. De eilandsraden van de eilandgebieden Saba en Sint Eustatius hebben elk afzonderlijk bij motie van 6 november 2006 eveneens de Slotverklaring bekrachtigd.

² Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk (bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006), Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3.

delijkheid die Nederland op zich neemt¹. Deze afspraken zijn nader vormgegeven in de besluitenlijst van het politiek overleg tussen Nederland en de eilanden dat op 31 januari 2008 plaatsvond². Het uitgangspunt is dat normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Uitgangspunt is tevens dat voorkomen moet worden dat maatregelen onvoldoende rekening houden met de specifieke omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en daarom sociaal en economisch de samenleving ontwrichten. In het bestuurlijk overleg van 20 november 2008 tussen Nederland en de drie eilanden is een aantal concrete afspraken en maatregelen overeengekomen die een goede basis vormen voor een toename van het voorzieningenniveau op de eilanden en met die ontwikkeling gepaard gaande werkgelegenheid³.

De lijst van factoren is in het tweede lid niet uitputtend geformuleerd, aangezien de eilanden zich op vele punten onderscheiden van het Europese deel van Nederland en het niet goed mogelijk is om nu reeds te voorzien welke factoren aanleiding zullen geven tot het stellen van afwijkende regels of het treffen van andere maatregelen. Indien een regeling of een andere specifieke maatregel zijn grondslag vindt in een factor die niet met name genoemd is in het tweede lid, zal toegelicht worden waarom de bedoelde factor een wezenlijk onderscheid oplevert tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland en waarom deze factor noopt tot het treffen van deze regeling of maatregel.

Nederland en de drie eilanden zijn verder op 11 oktober 2006 overeengekomen dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn, met inachtneming van de bij of krachtens de wet op te nemen bijzondere bepalingen⁴. Verder is afgesproken dat de financiële verhouding tussen de Nederlandse rijksoverheid en de BES-eilanden zoveel mogelijk aansluit bij de financiële verhouding tussen de rijksoverheid en gemeenten⁵. Ook is afgesproken dat in beginsel voorlopig de regelgeving gehandhaafd wordt die op de eilanden gold toen zij onderdeel waren van de Nederlandse Antillen. Hiermee wordt bereikt dat de drie eilanden niet direct na de statuswijziging geconfronteerd worden met een te grote verandering in het geldend recht. Geleidelijk zal deze regelgeving vervangen worden, met inachtneming van de factoren waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Op het gebied van de rechtspleging en handhaving is uit praktische overwegingen gekozen voor de handhaving van één Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor het gehele Caribische deel van het Koninkrijk. In verband hiermee is tevens besloten dat de consensusrijkswetten op het terrein van het Openbaar Ministerie en de politie ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. Voor de rechtsprekende taak van het Hof is het van belang dat in ieder geval op het gebied van het procesrecht eenvormigheid in de wetgeving in het Caribisch deel van het Koninkrijk gehandhaafd blijft.

Artikel II, onder C

De woorden «de Nederlandse Antillen en Aruba» worden vervangen door «Aruba, Curaçao en Sint Maarten». Een uitzondering op dit uitgangspunt betreft de wijziging van artikel 23, aangezien de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba – in aangepaste vorm – voor alle zes eilanden blijft gelden. De rechtspraak in de Caribische delen van het Koninkrijk blijft op eenvormige wijze geregeld. Er is één rechterlijke organisatie voor het gehele Caribische deel van het Koninkrijk, met behoud van de mogelijkheid om cassatie bij de Hoge Raad in te stellen tegen uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Om deze reden worden in artikel 23 niet alleen Aruba, Curaçao en Sint Maarten genoemd, maar tevens Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹ Zie de Intentieverklaring die is gevoegd bij het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 22 oktober 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 18) en de Slotverklaring van de Miniconferentie van over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5).

² Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 32.

³ Besluitenlijst van het bestuurlijk overleg van 20 november 2008.

⁴ Zie punt 2 van de Slotverklaring van 11 oktober 2006. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) geeft uitwerking aan deze afspraak.

⁵ Zie punt 14 van de Slotverklaring van 11 oktober 2006 en de notitie met uitgangspunten voor het wetsvoorstel financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28).

Artikel II, onder D

Artikel 12

Bij het voortgezet overleg op basis van het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 12 geldt als uitgangspunt de pariteit tussen enerzijds een of meer van de Caribische landen en anderzijds Nederland, waarbij zo nodig de stem van de minister-president de doorslag geeft. Om dit uitgangspunt in stand te houden, is artikel 12 op enkele punten aangepast.

Artikel II, onder E

Artikel 12a

In een staatsverband als het Koninkrijk waarbinnen de gemeenschappelijke belangen op de voet van gelijkwaardigheid worden behartigd door het Koninkrijk en waarbinnen de landen vrijwillig samenwerken, kan onder omstandigheden behoefte bestaan aan een regeling voor de behandeling van geschillen. Geschillen tussen de landen, of tussen het Koninkrijk en een of meer landen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en soms blijkt een oplossing met de bestaande middelen niet eenvoudig te bereiken. Een effectieve behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden wordt bevorderd door dergelijke geschillen niet te lang te laten voortduren. Door de intensivering van de samenwerking zoals afgesproken in het kader van de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk en de toename van het aantal landen in het Koninkrijk neemt daarnaast de kans op geschillen tussen de landen toe, terwijl er tegelijkertijd een groter belang is bij een goede en effectieve samenwerking.

Dit is aanleiding in het Statuut te voorzien in de mogelijkheid bij rijkswet een regeling voor behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen te treffen. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid dat de landen de behandeling van onderlinge geschillen regelen. Zie daarvoor het nieuwe artikel 38a.

Artikel II, onder F

Artikel 27

Verdragen worden aangegaan door het Koninkrijk, maar Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen zelf zorg voor de uitvoering ervan, voor zover het gaat om landsaangelegenheden. Het is wenselijk dat de vier landen van het Koninkrijk onderling afspraken maken over samenwerking bij de uitvoering van verdragen die in de landen zullen gelden. In de eerste plaats omdat het Koninkrijk als geheel internationaalrechtelijk aansprakelijk is voor de naleving van verdragen die voor het Koninkrijk gelden. Verdragen worden om deze reden niet door het Koninkrijk voor een land bekrachtigd zo lang de benodigde maatregelen in dat land niet tot stand zijn gekomen. Een tweede reden is dat verdragen niet zelden nopen tot het treffen van vergelijkbare maatregelen in elk van de landen. In dat geval is het efficiënt als de landen elkaar informeren over voorgenomen implementatiemaatregelen en elkaar ondersteunen bij de uitvoering daarvan. Hiermee kan ook bereikt worden dat verdragen sneller geïmplementeerd worden in de landen en het verdrag dus eerder in werking kan treden voor de landen. Dit heeft een positieve invloed op de internationale positie van het Koninkrijk als geheel, zeker waar het gaat om verdragen die van belang zijn voor de ontwikkeling of handhaving van de internationale rechtsorde.

Om deze reden is een tweede lid aan artikel 27 toegevoegd, dat de landen opdraagt om via een onderlinge regeling samenwerkingsafspraken te

maken met betrekking tot de totstandkoming van regelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een verdrag. Het betreft hier een onderlinge regeling in de zin van artikel 38. Dit betekent dat de regeling tot stand dient te komen op basis van consensus tussen de landen. In de regeling kunnen afspraken geformuleerd worden over het (al dan niet gezamenlijk) opstellen van plannen voor de uitvoering van verdragen, onderlinge samenwerking en het stellen van termijnen. Tegelijkertijd wordt vanuit het Koninkrijk het initiatief genomen om te komen tot een verbeterde betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming van verdragen.

Tijdens de voorbereiding van de nieuwe status van Curaçao en Sint Maarten binnen het Koninkrijk zijn deze eilanden met Nederland overgegaan om een deskundigenadvies in te winnen over de vraag of het Statuut voldoende instrumenten bevat om tijdige uitvoering door de landen van door het Koninkrijk gesloten verdragen te kunnen garanderen¹. Op verzoek van Curaçao, Sint Maarten en Nederland hebben drie deskundigen in 2008 een advies² uitgebracht waarin zij een aantal suggesties doen om de praktijk van het Koninkrijk en de landen bij de uitvoering van verdragen op een aantal manieren te verbeteren. Deze suggesties zullen gebruikt worden bij de formulering van de onderlinge regeling op grond van het tweede lid van dit artikel.

Verder wijzen de deskundigen op de in artikel 27 (oud) van het Statuut neergelegde verplichting de Caribische landen te betrekken bij de voorbereiding van de totstandkoming en uitvoering van verdragen die hen raken. Deze betrokkenheid dient in een vroeg stadium gerealiseerd te worden. De Caribische landen worden daarmee in staat gesteld zich tijdig omtrent de wenselijkheid van medegelding en de implicaties daarvan voor hun wetgeving en bestuur te oriënteren. De deskundigen vragen daarbij ook aandacht voor de beperkte capaciteit van het overheidsapparaat van de Caribische landen. De feitelijke mogelijkheden voor de Caribische landen om actief betrokken te zijn bij onderhandelingen en te zorgen voor tijdige implementatie van verdragen, zijn volgens de deskundigen daardoor beperkt.

De deskundigen wijzen tot slot op de mogelijkheid om het Statuut aan te vullen met de mogelijkheid om bij algemene maatregel van rijksbestuur te voorzien in maatregelen die nodig zijn voor tijdige bekrachtiging van verdragen die door het Koninkrijk zijn ondertekend en van groot belang zijn voor de positie van (de landen van) het Koninkrijk binnen de internationale rechtsorde. Dit zou volgens de deskundigen duidelijkheid en rechtszekerheid scheppen, terwijl verdedigbaar is dat zulks de voorkeur verdient boven bemoeienis door het Koninkrijk op basis van het huidige artikel 51. Dit artikel bepaalt dat ingeval een land niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, de Koninkrijksregering daarin bij algemene maatregel van rijksbestuur kan voorzien.

Uit het advies blijkt dat het niet zeker is of in de gevallen waarin de regering het wenselijk acht om te kunnen waarborgen dat een verdrag tijdig bekrachtigd wordt, artikel 51 een voldoende basis biedt. Het is daarom wenselijk om het Statuut aan te vullen zodat buiten twijfel wordt gesteld dat het Statuut hiervoor een basis biedt. Het derde lid van artikel 27 maakt een specifiek op de hierboven beschreven situatie toegesneden maatregel mogelijk. De gezamenlijke betrokkenheid waarvan artikel 27 uitgaat, zal hierbij steeds als leidraad dienen. Naar verwachting zal de op het tweede lid gebaseerde onderlinge regeling tezamen met de vroegtijdige betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming van verdragen kunnen leiden tot tijdige implementatie van verdragen. Als sluitstuk op deze hernieuwde aanpak beoogt het derde lid van artikel 27 zeker te stellen dat in geval onverhoopt toch vertraging optreedt bij de implemen-

¹ Zie onderdeel H.2 van de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006. Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 9.

² Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Implementatie van Verdragen. Rapport van de Groep van Deskundigen als bedoeld in onderdeel H2 van de Slotverklaring van het Bestuurlijk Overleg over de Toekomstige Staatkundige Positie van Curaçao en Sint Maarten, februari 2008.

tatie van verdragen en de belangen van het Koninkrijk daardoor geschaad worden, er bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur implementatiemaatregelen getroffen kunnen worden. Er zal daarom slechts in uitzonderlijke gevallen behoefte zijn aan een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. Overigens zien het tweede en derde lid niet op de implementatie van verdragen die reeds in werking zijn getreden voor het betrokken land.

De noodzaak van een vangnetbepaling op Koninkrijksniveau vloeit voort uit de overtuiging dat de belangen van het Koninkrijk geraakt kunnen worden door het uitblijven van benodigde uitvoeringsmaatregelen in een van de landen. Wanneer de bekrachtiging van een verdrag voor een deel van het Koninkrijk te lang op zich laat wachten, kan dit voor het Koninkrijk problemen veroorzaken. Ook kan het Koninkrijk er internationaal op worden aangesproken als het uitblijven van bekrachtiging voor een deel van het Koninkrijk nadelige effecten heeft op (de handhaving van) de internationale rechtsorde.

Een op het derde lid gebaseerde rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur ontslaat het betreffende land niet van de plicht om de benodigde uitvoeringsmaatregelen alsnog te treffen. Het derde lid is bedoeld als een vangnetconstructie. Daarom wordt in het vierde lid bepaald dat nadat de benodigde uitvoeringsmaatregelen alsnog door het betrokken land zelf zijn getroffen, de rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt ingetrokken.

Artikel II, onder G

Artikel 36a

Artikel 36a is ingevoegd ten tijde van de beslissing dat Aruba niet onafhankelijk zou worden in 1996. Het werd destijds wenselijk geacht om te voorzien in een wettelijke basis voor het gezamenlijke fonds dat was opgericht ten behoeve van het handhaven van een behoorlijk bestuursniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Besloten is om dit fonds te laten vervallen nu deze eilanden een positie in het staatsbestel van Nederland verwerven. De andere landen van het Koninkrijk blijven op basis van artikel 36 verplicht om hulp en bijstand te verlenen bij het besturen van deze eilanden. Het wordt echter niet langer wenselijk geacht om hiervoor op basis van het Statuut een apart fonds in stand te houden. De in het tweede lid genoemde rijkswet is nog aanhangig bij de Tweede Kamer¹, maar zal ingetrokken worden.

Artikel II, onder H

Artikel 38a

In het nieuwe artikel 12a wordt de mogelijkheid geopend om bij rijkswet een voorziening te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Voor de behandeling van geschillen tussen de landen onderling ligt het voor de hand dat een regeling wordt getroffen met toepassing van artikel 38, aangezien het Koninkrijk bij deze geschillen niet betrokken is en dergelijke geschillen geen betrekking hebben op aangelegenheden of bevoegdheden van het Koninkrijk. In onderling overleg kan besloten worden om een dergelijke regeling bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen.

Dit artikel verschaft een grondslag voor het treffen van een onderlinge regeling en beoogt niet reeds voorafgaand aan het totstandkomen van een dergelijke regeling een wijziging aan te brengen in de bestaande mogelijkheden om geschillen tussen de landen te beslechten, waaronder de mogelijkheid om in daarvoor in aanmerking komende gevallen geschillen aan de burgerlijke rechter voor te leggen.

¹ Voorstel van rijkswet tot regeling van het Solidariteitsfonds, Kamerstukken II 1991/92, 22 594 (R 1434), nr. 2.

Artikel II, onder I

Artikel 44

Het tweede lid van artikel 44 ziet op de wijzigingsprocedure van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen wanneer het gaat om de zetelverdeling tussen de verschillende eilandgebieden in de Staten en op de wijzigingsprocedure van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Aangezien zowel de Nederlands-Antilliaanse Staatsregeling als de ERNA zullen vervallen, is er geen behoefte meer aan het tweede lid van artikel 44.

Artikel II, onder J

Artikel 54

Indien de Grondwetgever besluit om de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland te regelen, zal niet langer behoefte bestaan aan artikel 1, tweede lid. In de betreffende wet tot wijziging van de Grondwet zal daarom bepaald worden dat artikel 1, tweede lid vervalt op het moment van inwerkingtreding van de Grondwetswijziging.

Artikel II, onder K

Artikel 57a

In de rijkswet van 22 juli 1985 tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het Staatsverband van de Nederlandse Antillen¹ is een bepaling opgenomen die verzekerde dat bestaande regelingen die in strijd waren met de veranderingen in het Statuut van kracht bleven totdat daarin was voorzien. Vanuit het oogpunt van toegankelijke wetgeving wordt een dergelijke bepaling nu in het Statuut zelf opgenomen en niet slechts in de rijkswet tot wijziging van het Statuut. 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.

Artikel III

Artikel 60a

Het Statuut bevat geen regeling voor de totstandkoming van een Staatsregeling voor een nieuw land binnen het Koninkrijk. De Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Suriname zijn in 1955 bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld², waarna zij de status van landsverordening kregen op basis van artikel 59, vierde lid, van het Statuut zoals dat in 1955 luidde³. Toen Aruba in 1986 de status van land kreeg, is een andere procedure gevolgd, die aansloot bij artikel 44 van het Statuut. Een door de eilandsraad van Aruba bij eilandsverordening vastgestelde ontwerp-Staatsregeling kreeg op 1 januari 1986 de status van Staatsregeling van Aruba. Voordat het ontwerp aan de eilandsraad werd aangeboden, was hierover het gevoel van de Koninkrijksregering ingewonnen en nadat de eilandsraad het voorstel had aanvaard, werd de goedkeuring van de Koninkrijksregering verkregen⁴.

De procedure die gevolgd is bij de totstandkoming van de Staatsregeling van Aruba verdient de voorkeur boven de procedure die in 1955 is gevolgd voor Suriname en de Nederlandse Antillen. De toekomstige landen kunnen via deze procedure hun eigen staatsinrichting vaststellen,

¹ Stb. 1985, 452, PB 1985, 102, AB 1985, 35.

² Besluit van 29 maart 1955, Stb. 1955, 136, Pb 1955, 32.

³ Het vierde lid van artikel 59 Statuut bepaalde in 1955 onder meer: «De landsregelingen (...) van Suriname en de Nederlandse Antillen worden binnen drie maanden na de inwerkingtreding van het Statuut bij algemene maatregel van Rijksbestuur in overeenstemming gebracht met de nieuwe rechtsorde. De Landsregelingen krijgen alsdan de status van landsverordening».

⁴ Zie artikel 2 van de rijkswet houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba, rijkswet van 20 juni 1985, Stb. 1985, 370; PB 1985, 94; AB 1985, 33.

terwijl de Koninkrijksregering kan beoordelen of de ontwerp-Staatsregelingen voldoen aan de eisen die redelijkerwijs gesteld kunnen worden aan de staatsinrichting van een land binnen het Koninkrijk.

Als onderdeel van de procedure zal de eilandsraad de ontwerp-Staatsregeling met een tweederde meerderheid moeten aanvaarden. Ingeval een eilandsraad een ontwerp wel aanvaardt, maar niet met de vereiste tweederde meerderheid, kan de ontwerp-Staatsregeling in een tweede stemming worden aanvaard, maar dan door een nieuwgekozen eilandsraad. Bij die tweede stemming volstaat een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen. De Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen voorziet overigens op dit moment nog niet in een mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van een eilandsraad. In het derde lid wordt in een vangnet voorzien voor het geval de voor de tweede stemming noodzakelijke ontbinding van de eilandsraad achterwege blijft. In dat geval is de gezaghebber verplicht om de eilandsraad te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven. Een dergelijk vangnet is nodig, bijvoorbeeld voor het geval de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen niet wordt gewijzigd om een dergelijke tussentijdse ontbinding mogelijk te maken. Een vergelijkbare procedure is in 1985 voor de vaststelling van de ontwerp-Staatsregeling van Aruba voorgeschreven en in 1954 voor de aanvaarding van het Statuut door Suriname en de Nederlandse Antillen (zie artikel 61 van het Statuut).

Artikel 60b

Behalve een ontwerp-Staatsregeling zullen de eilandsraden van Curaçao en Sint Maarten ook reeds andere ontwerp-landsverordeningen kunnen vaststellen. Het eerste lid van dit artikel voorziet erin dat zodanige, door de eilandsraad vastgestelde ontwerpen na de opheffing van de Nederlandse Antillen terstond als landsverordeningen van Curaçao, respectievelijk Sint Maarten zullen gelden. Een vergelijkbare bepaling is in het tweede lid opgenomen met betrekking tot ontwerp-landsbesluiten en ontwerp-landsbesluiten, houdende algemene maatregelen.

Artikel 60c

Dit artikel beoogt te faciliteren dat Curaçao en Sint Maarten voordat zij hun nieuwe status krijgen al protocollen of andere vormvrije onderlinge regelingen kunnen overeenkomen met elkaar en met Aruba en Nederland. Deze onderlinge regelingen worden van kracht op het moment dat Curaçao en Sint Maarten de status van land verkrijgen. Uiteraard valt hier ook te denken aan onderlinge regelingen met Nederland ten behoeve van het bestuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel IV

Deze bepaling is nodig om te kunnen bewerkstelligen dat de procedurele bepalingen van artikel III direct in werking treden, terwijl de bepalingen opgenomen in de artikelen I en II pas in werking treden op het moment dat de Nederlandse Antillen kunnen worden opgeheven. Bij de start-Ronde Tafel Conferentie die gehouden werd op 26 november 2005 is overeengekomen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba dat de wijziging van het Statuut in werking zal treden nadat is vastgesteld dat de eilandgebieden de ontwerpfasen en de implementatiefase hebben doorlopen. Afgesproken is dat de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten getoetst worden aan gezamenlijk geformuleerde criteria en dat bij een slotconferentie de uitvoering van de voorstellen getoetst wordt¹. Tijdens het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie

¹ Slotverklaring van de start-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden, gehouden op 26 november 2005 in Willemstad, te Curaçao. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 21.

van Curaçao en Sint Maarten op 2 november 2006 is afgesproken dat bij rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, regelingen worden getroffen ten behoeve van de openbare financiën, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de openbare ministeries, de politie en de Raad voor de Rechts-handhaving. Deze vijf rijkswetten dienen op hetzelfde moment in werking te treden als de artikelen I en II van deze rijkswet. Het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de artikelen I en II wordt daarom tot stand gebracht wanneer de bedoelde rijkswetten in het Staatsblad gepubliceerd zijn en in werking kunnen treden. De bedoelde rijkswetten zullen hun inwerkingtreding afhankelijk stellen van de inwerkingtreding van de artikelen I en II van deze rijkswet.

Artikel V

Hoewel het niet gebruikelijk is om wijzigingswetten een citeertitel te geven, is daar in dit geval toch voor gekozen omdat de inwerkingtreding van een aantal regelingen afhankelijk gesteld zal worden van de inwerkingtreding van deze Statuutwijziging. Een citeertitel maakt het eenvoudiger om naar deze wijziging te verwijzen.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten