

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2006

Nr. 26

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 2005 en het nader rapport d.d. 27 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk ontving mijn ambtsvoorganger een advies van de Raad van State van het Koninkrijk gebaseerd op artikel 16, tweede lid, van de Wet op de Raad van State. Dit advies, gedateerd 10 december 2004, moge ik U hierbij aanbieden.

1. Inleiding

Vijftig jaar geleden, om precies te zijn op 15 december 1954, bevestigde Koningin Juliana het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Door het Statuut werden de «overzeese gebiedsdelen» gedekoloniseerd en kregen zij intern zelfbestuur en democratie. Hiermee kwam een nieuwe rechtsorde tot stand. Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen namen daarvoor vrijwillig een gezamenlijke verantwoordelijkheid op zich.

De Minister-President van de Nederlandse Antillen, dr. E. Jonckheer, sprak 50 jaar geleden de wens uit dat dit Statuut zou uitgroeien tot levend recht.¹ De Nederlandse Minister-President, dr. W. Drees, stelde: «Belangrijker dan de tekst van het Statuut zal zijn de geest, waarin de beginselen, waarvan het uitgaat, worden beleefd. In het bijzonder de wijze waarop de partners elkaar zullen weten bij te staan en te steunen zal de Koninkrijksgedachte kunnen verdiepen. Indien de drie Rijksdelen hun betrekkingen onderhouden in de geest, welke aan het Statuut ten grondslag ligt, dan zal het Koninkrijk een hecht verband blijken, dat recht doet aan de verscheidenheid en dat de eenheid van de landen en van het Koninkrijk in zijn geheel versterkt.»²

Hoewel de toelichting erop wijst dat het Statuut geen «eeuwig edict» is, heeft het Statuut weinig wijzigingen ondergaan in de 50 jaren van zijn bestaan.³ Die wijzigingen waren wel ingrijpend: de onafhankelijkheid van Suriname en de status aparte van Aruba.⁴

Het 50-jarig bestaan van het Statuut is een gelegenheid voor de Raad van State van het Koninkrijk stil te staan bij de betekenis van het Statuut. De Raad heeft zich daarbij de vraag gesteld, wat het Statuut in de nabije toekomst kan betekenen voor de burgers van het Koninkrijk. De Koninkrijkspartners kampen met verscheidene problemen die door hen als ernstig en dringend worden ervaren. Vraagstukken van internationale criminaliteit, sociaal-economische

¹ W. H. van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 's-Gravenhage 1957, blz. 143.

² Idem, blz. 142.

³ Officiële toelichting op artikel 55, Van Helsdingen, blz. 534.

⁴ Voorts is, op verzoek van Aruba, de bepaling (artikel 62) die het tijdstip van onafhankelijkheid vastlegde, later geschrapt. Bovendien is de luchtvaart als Koninkrijksaangelegenheid vervallen.

ontwikkeling, versterking van het bestuur en realisering van de rechten van de mens in brede zin vragen de aandacht.

De Raad heeft kennis genomen van verscheidene analyses van de ernst van deze vraagstukken.¹ De Raad voegt daar thans geen eigen analyse aan toe, maar beperkt zich tot de vraag of – en in hoeverre – het Statuut ruimte biedt om deze vraagstukken aan te pakken. De Raad concludeert, dat de gedachte, dat voor effectief handelen eerst wijziging van het Statuut nodig is, niet juist is. Ook al is het Statuut een halve eeuw geleden geschreven, het biedt vele mogelijkheden tot gezamenlijk optreden. De Raad adviseert de regering van het Koninkrijk en van de Koninkrijksdelen deze mogelijkheden te benutten.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft zich ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk de vraag gesteld wat het Statuut in de nabije toekomst kan betekenen voor de burgers van het Koninkrijk. In het bijzonder heeft de Raad zich de vraag gesteld of – en in hoeverre – het Statuut ruimte biedt om de vraagstukken van internationale criminaliteit, sociaal-economische ontwikkeling, versterking van het bestuur en realisering van de rechten van de mens in brede zin aan te pakken. De Raad concludeert dat de gedachte, dat voor effectief handelen eerst wijziging van het Statuut nodig is, niet juist is. De Raad adviseert de regering van het Koninkrijk en van de landen de bestaande mogelijkheden van het Statuut beter te benutten.

2. Een veranderde wereld

Het Statuut is gebouwd op drie pijlers: de gemeenschappelijke zorg voor aangelegenheden van het Koninkrijk, de zelfstandige behartiging van eigen belangen van de landen en verlening van wederkerige bijstand. Sinds de jaren vijftig is de aandacht vooral gericht geweest op de tweede van deze pijlers, en dan in defensieve zin: het Statuut is vooral gehanteerd als afbakening van bevoegdheden tussen staatsorganen van de drie landen van het Koninkrijk.

De nieuwe rechtsorde die het Statuut in 1954 schiep, houdt in dat het Koninkrijk der Nederlanden één ongedeelde soevereiniteit heeft, één rechts-subject is in volkenrechtelijke zin, verantwoordelijk voor de nakoming van zijn verdragsrechtelijke verplichtingen, en één ongedeelde staatsburgerschap kent. Dit staatkundig verband was verdeeld in drie gebieden: Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname. Binnen dat verband verkregen de Nederlandse Antillen en Suriname intern zelfbestuur. Zij raakten kolonie af, hetgeen ook door de Verenigde Naties werd bevestigd. Tegelijkertijd bood het Statuut de drie landen diverse mogelijkheden voor nauwe samenwerking.

Het Statuut werd geschreven met het wereldbeeld van het midden van de twintigste eeuw voor ogen. In de internationale politiek stonden de dekolonisatie en spanning tussen Oost en West centraal.

Vijftig jaar later staat het Koninkrijk in een sterk veranderde wereld. De bipolaire wereld heeft plaatsgemaakt voor een complexe, multipolaire wereld. De onderlinge afhankelijkheid van mensen en volkeren is sterk toegenomen. De mondialisering heeft landen en mensen die veraf leefden, dicht bij elkaar gebracht. Velen onderhouden nu zeer intensieve contacten via telefoon, internet, radio en televisie. Economische activiteiten in verschillende landen zijn nauw met elkaar verstrengeld geraakt. Migratie is een algemeen verschijnsel geworden. Mondiale vraagstukken op het gebied van economie, milieu, mensenrechten, criminaliteit en terrorisme maken het voor nationale gemeenschappen, klein en groot, onontkoombaar om in verschillende internationale en staatkundige verbanden intensiever samen te werken. Vergeleken met 1954 is het aantal verdragen en organisaties waarbij het Koninkrijk zich heeft aangesloten, sterk toegenomen. De controle op de naleving van de verdragsrechtelijke verplichtingen heeft meer betekenis gekregen. De verdragspartners spreken het Koninkrijk aan op de uitvoering van die verplichtingen. Hoe de uitvoering intern, binnen het Koninkrijk, is geregeld, is voor de verdragspartners van weinig belang; dat is een zaak van het Koninkrijk zelf.

¹ SEOR-rapport, Nederlandse Antillen: LGO of UPG?, maart 2004, blz. 9–15; Stichting Fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische bedrijvigheid, Atakando pobresa: Armoedebestrijding door integrale wijkaanpak, Willemstad/Amsterdam, Reda Sosial-Rozenberg Publishers 2003; Idem, Pobresa, ban ataké, een sociaal-economische diagnose van de armoede op Curaçao, Amsterdam/Willemstad, Thela Publishers, 1999; IMF Country Report no. 03/160, Kingdom of the Netherlands-Netherlands Antilles: 2003 Article IV Consultation – Staff report, juni 2003; Jaarverslag 2003 van de Bank van de Nederlandse Antillen, Verslag van de president; Defensa Sivil, rapport van de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen; Baseline-studie Bestuurlijke Ontwikkeling, Willemstad/Den Haag 2003.

De sterke mondialisering die tot grotere samenwerking noopt, is nog niet goed vertaald in de wijze waarop de partners in het Koninkrijk met elkaar omgaan. In vele opzichten is de samenwerking tussen de leden van de Europese Unie hechter dan de samenwerking binnen het Koninkrijk. Dit komt omdat het Statuut in de afgelopen 50 jaar vooral is gebruikt als onderlinge afbakening van bevoegdheden. De artikelen die zien op het waarmaken van gezamenlijke verantwoordelijkheden en samenwerking, zijn weinig gebruikt. Die beperkte benutting van het Statuut staat haaks op de mondiale ontwikkelingen die de wederzijdse afhankelijkheid hebben vergroot.

De Raad gaat hieronder eerst in op een aantal van deze internationale ontwikkelingen, met name op het gebied van grondrechten, de Europese integratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Daarna bespreekt de Raad de ruimte die het Statuut biedt om als Koninkrijk effectief op deze terreinen op te treden.

Een eerste opvallende ontwikkeling betreft de internationale verplichtingen tot naleving van de rechten van de mens, waaronder de sociale grondrechten. In 1954 waren deze nog niet in wereldwijde verdragen vastgelegd. In 1966 is, naast het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationaal Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten tot stand gekomen. Artikel 43 van het Statuut draagt de zorg voor de rechten van de mens op aan elk der landen; het waarborgen van deze rechten is de gezamenlijke zorg van de leden van het Koninkrijk. De vraag rijst hoelang het nog acceptabel is dat binnen het ene Koninkrijk met het ene staatsburgerschap, grote verschillen blijven bestaan tussen de wettelijke en internationaal-rechtelijke waarborgen van de sociale grondrechten, zoals onder meer neergelegd in het bovengenoemde Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Eerder sprak de Raad al uit dat bij verdragen op het terrein van de rechten van de mens een verschil in positie tussen de burgers van het Koninkrijk ongewenst is, zeker wanneer het gaat om een protocol dat voortbouwt op een verdrag dat voor alle landen van het Koninkrijk van kracht is.¹ Het is de onvermijdelijke consequentie van het ene staatsburgerschap, dat essentiële element van de nieuwe rechtsorde die het Statuut in 1954 vestigde.²

¹ Advies van 9 november 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 253 (R1714), A, Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Verder heeft de Raad er de aandacht op gevestigd dat de doodstraf nog steeds niet in het hele Koninkrijk constitutioneel verboden is (Advies van 21 januari 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 671 (R1765), nr. 1 over Protocol nr. 13 bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden).

² Een andere consequentie van dat ene staatsburgerschap is de norm dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. In de Nederlandse Antillen en Aruba worden Nederlanders uit Europa niet zonder meer toegelaten. Ook wordt bij de vervulling van bepaalde functies beleidsmatig voorrang gegeven aan «eigen mensen» (zgn. Antillianisering en Arubanisering). De genoemde norm – neergelegd in artikel 3 van de Grondwet, het gelijklopende artikel 1.2 van de Staatsregeling van Aruba en het daarmee qua strekking overeenkomende artikel 7, eerste lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen – wordt hiermee openlijk geschonden.

³ Voorlichting van 9 september 2003, gepubliceerd als losse bijlage bij het Jaarverslag 2003 van de Raad van State onder de titel Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie.

⁴ Advies van 10 december 2004.

⁵ Advies van 9 februari 2004, Kamerstukken II 2003/04 29 512 (R1757), B en nr. 2. Een ander voorbeeld is het advies van dezelfde datum over het Protocol inzake de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, Kamerstukken II 2004/05, 29 830 (R1773), B en nr. 2.

Een tweede belangrijke ontwikkeling sinds de inwerkingtreding van het Statuut is de Europese integratie. De omvang en diepgang daarvan werd in 1954 niet voorzien. Sinds de Europese eenwording is Nederland zowel gebonden aan de Europese Verdragen als aan het Statuut. De Raad heeft er in september 2003 op gewezen dat een aantal belangrijke Koninkrijksaangelegenheden (mede) door Europees recht en Europees beleid wordt bepaald.³ Het betreft niet alleen de invloed van Europese besluitvorming op het gebied van buitenlands beleid en defensie (Tweede Pijler). Het concordantiebeginsel (artikel 39 van het Statuut) vereist ook afstemming van de wetgeving van de drie landen op andere gebieden, waarop de Nederlandse wetgever gebonden is aan Brusselse regels, zoals onderdelen van het vennootschapsrecht, het verzekeringsrecht en het recht inzake grensoverschrijdende strafrechtelijke samenwerking, althans voor zover de betreffende EG-regels zich tot die afstemming lenen. Zo heeft de Europese Unie op vele terreinen invloed op de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarom is het nodig dat de partners in het Koninkrijk hun relatie met de Europese Unie opnieuw bezien. In de Grondwet voor de Europese Unie worden voor die relatie twee opties geboden. In zijn advies over de Grondwet gaat de Raad daarop nader in.⁴

Ook een derde ontwikkeling, de sterke groei van grensoverschrijdende criminaliteit zoals drugshandel en terrorisme, leidt tot de onontkoombare noodzaak van meer internationale samenwerking dan was voorzien in 1954, willen de Koninkrijkspartners in hun verdediging daartegen sterk staan. Zo wees de Raad erop dat ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Statuut de sluiting en bekrachtiging van verdragen, onder de beperking vermeld in artikel 25, aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Voor de onderwerpen die zijn geregeld in het Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad lijdt het naar het oordeel van de Raad geen twijfel dat medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba wenselijk is.⁵ Elk van de landen van het Koninkrijk heeft groot belang bij naleving van de daarin vervatte verplicht-

tingen. Voor effectieve naleving is medegelding en implementatie in het gehele Koninkrijk van belang.

Uit deze drie ontwikkelingen en de daarbij bij wijze van voorbeeld genoemde adviezen van de Raad moge duidelijk worden dat de Raad vanwege de veranderingen in de internationale omgeving waarin het Koninkrijk is komen te verkeren, steeds meer nadruk is gaan leggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de drie landen in het Koninkrijk.

De Raad constateert dat sinds 1954 het aantal verdragen en organisaties waarbij het Koninkrijk zich heeft aangesloten, sterk is toegenomen. De regering is het met de Raad eens dat hierdoor de controle op de naleving van de verdragsrechtelijke verplichtingen door de landen meer betekenis heeft gekregen.

In de opvatting van de Raad noopt het proces van mondialisering tot grotere samenwerking tussen de landen. De Raad wijst erop dat het Statuut diverse mogelijkheden biedt voor nauwe samenwerking tussen de landen die niet optimaal benut worden. De regering deelt deze analyse en onderschrijft de noodzaak tot nauwere samenwerking, vooral op voor het Koninkrijk cruciale terreinen als de rechtshandhaving.

De Raad gaat in op een aantal internationale ontwikkelingen na 1954, met name op het gebied van grondrechten, de Europese integratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. De Raad stelt de vraag of het acceptabel is dat binnen het Koninkrijk internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens, waaronder het Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), in de landen niet op dezelfde wijze nageleefd worden. De Raad verwijst hierbij naar het ongedeelde staatsburgerschap dat het Koninkrijk kent, en naar artikel 43 lid 2 van het Statuut op grond waarvan het waarborgen van de rechten van de mens een aangelegenheid van het Koninkrijk is.

Het Koninkrijk kent weliswaar een staatsburgerschap in de zin van een gezamenlijke, ondeelbare nationaliteit, maar dit is niet direct van belang voor de plicht die elk land heeft om de voor dat land geldende internationale verdragen na te leven. Iedereen die zich op het grondgebied van een van de drie landen bevindt, kan in beginsel aanspraak maken op de bescherming van de daar geldende mensenrechtenverdragen. De economische, sociale en culturele rechten die opgenomen zijn in het bovengenoemde IVESCR gelden binnen het gehele Koninkrijk voor een ieder, ongeacht zijn of haar nationaliteit.

Het Statuut verplicht de landen niet om verdragen op geheel eenvormige wijze te implementeren. De tenuitvoerlegging van verdragen is immers in de eerste plaats een autonome aangelegenheid van de landen, ook als het gaat om mensenrechtenverdragen. De waarborgplicht van het Koninkrijk speelt pas een rol wanneer mensenrechten in een van de landen niet meer beschermd worden en het land zelf geen maatregelen kan of wil treffen om zo'n ontoelaatbare situatie te beëindigen.

De Raad adviseert de Nederlandse Antillen en Aruba hun relatie met de Europese Unie opnieuw te bezien. De Nederlandse regering heeft, na de presentatie van het rapport van de gezamenlijke commissie Europese Unie¹, de regeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen verzocht hierover een standpunt in te nemen. De minister-president van Aruba heeft officieel meegedeeld dat Aruba vooralsnog geen wijziging in de huidige relatie met de Europese Unie voorstaat. De regering van de Nederlandse Antillen heeft besloten een integrale impactstudie uit te laten voeren teneinde na te gaan wat de concrete gevolgen zijn van een toetreding van de Nederlandse Antillen c.q. haar onderdelen tot de EU als ultraperifeer gebied (UPG). Bovendien heeft deze regering het rapport aangeboden aan de eilandsbesturen met de uitnodiging om de toekomstige relatie met de EU mede te betrekken in de discussie inzake de staatkundige toekomst van hun eilandgebied.

¹ De commissie Europese Unie is door de regeringen van de drie landen ingesteld bij protocol van 16 januari 2004. Het rapport van de commissie, genaamd «Banden met Brussel» is gepresenteerd op 7 juli 2004.

De regering onderschrijft het standpunt van de Raad dat de Koninkrijkspartners gezamenlijk op moeten trekken in de strijd tegen de grens-

overschrijdende criminaliteit. Er wordt op dit terrein al op verschillende wijze samengewerkt tussen de landen. Naast de samenwerking in het kader van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, de gemeenschappelijke verklaring over intensivering van de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk bij de bestrijding van internationaal terrorisme en de follow-up die daaraan is gegeven, en een gezamenlijk Recherche Samenwerkingsteam, wordt er sinds kort ook tussen Nederland en de Nederlandse Antillen samengewerkt ter verbetering van de veiligheidssituatie in de Nederlandse Antillen. Bovendien zijn er gemeenschappelijke grenscontroleteams ingesteld voor de internationale luchthavens van de Nederlandse Antillen.

3. Wijziging van het Statuut?

Van tijd tot tijd wordt in het Koninkrijk stilgestaan bij andere, mogelijke onderlinge betrekkingen van de Statuutpartners, of zelfs uittreding uit het Statuut. In de jaren zestig en zeventig leefde de gedachte aan volledige onafhankelijkheid van (een deel van) de landen in «De West». Zo werd Suriname in 1975 staatkundig onafhankelijk. De ontwikkelingen in Suriname sindsdien zijn geen aanmoediging geweest voor de Nederlandse Antillen en Aruba eenzelfde weg in te slaan.

Sinds de jaren tachtig is de optie van staatkundige onafhankelijkheid in de Nederlandse Antillen en Aruba op de achtergrond geraakt. Tot nog toe willen de Nederlandse Antillen en Aruba de band met het Koninkrijk behouden.¹ Bespreking van de voor- en nadelen van staatkundige onafhankelijkheid van kleine eilandgemeenschappen in het Caribische gebied laat de Raad daarom in dit advies achterwege.²

De Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen constateert in haar recente rapport dat een effectieve oplossing nodig is van maatschappelijke vraagstukken als armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën.³ Zij komt tot het voorstel van een «Koninkrijk Nieuwe Stijl». Om het Koninkrijk en het land Nederland sterker van elkaar te onderscheiden en een gemeenschappelijke aanpak van problemen (waarbij meer landen betrokken zijn) te stimuleren, stelt de Werkgroep voor een onderraad van de rijksministerraad in te stellen. Onder die rijksministerraad zal een kleine, professionele Koninkrijksdienst ressorteren. Het rapport stelt geleidelijke herstructurering van de schuld van het land en de eilandgebieden voor.

De relaties tussen de Koninkrijkspartners moeten volgens de Werkgroep opnieuw worden gedefinieerd. In het Koninkrijk Nieuwe Stijl zou, volgens deze voorstellen, geen plaats meer zijn voor het land Nederlandse Antillen dat vijf zeer verschillende eilanden omvat. Maatwerk per land en per eiland is gewenst in de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderling, met Nederland en het Koninkrijk. Dit kan volgens de Werkgroep worden gerealiseerd door zowel Curaçao als Sint Maarten de status van land te verlenen; de eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire zouden als Koninkrijkseiland in een nauwere relatie tot Nederland komen te staan.

In de visie van de Werkgroep blijft de rol van het Koninkrijk als bewaker van gemeenschappelijke kernwaarden bestaan en zal deze rol verder moeten uitgroeien. Het gaat om waarden met betrekking tot de rechtsstaat, naleving van mensenrechten, goed bestuur, betrouwbaarheid, integriteit en goed beheer van de overheidsfinanciën.

Voor de verwezenlijking van enkele voorstellen acht de Werkgroep wijziging van het Statuut nodig; voor andere voorstellen acht zij nieuwe rijkswetgeving, veelal op basis van artikel 38 van het Statuut, aangewezen. Wanneer er tot wijziging van het Statuut zou worden besloten, zal de Raad van State van het Koninkrijk daar vanzelfsprekend over adviseren. Dat is thans (nog) niet aan de orde en in dit ongevraagde advies zal de Raad daarop niet vooruit lopen.

4. Mogelijkheden van het huidige Statuut

Voor het onderwerp van dit advies is het van belang vast te stellen dat ook zonder wijziging van het Statuut – die in de voorstellen van de Werkgroep met name de staatkundige betrekkingen zou moeten betreffen – diverse dringende vraagstukken doeltreffend kunnen worden aangepakt. Het Statuut biedt

¹ Gert Oostindie en Inge Klinkers, Het Koninkrijk in de Caraïben, Amsterdam 2001, blz. 262 en de referenda-uitslagen van Sint Maarten (2000), Bonaire (2004) en Saba (2004).

² Het uitgangspunt dat de Koninkrijkspartners gelijkberechtigd zijn, kan de vraag oproepen of ook Nederland een optie heeft het Statuutverband te verlaten. Dit is een (vooralsnog theoretische) vraag die verschillend wordt beantwoord.

³ Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, Nu kan het ... nu moet het!, 8 oktober 2004.

immers ruimte voor verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking. De problemen die om een oplossing vragen, kunnen ook niet wachten op een wijziging van het Statuut, die immers veel tijd en aandacht zal kosten. Voor eilanden en landen die nauwer willen samenwerken in het Koninkrijk, biedt het Statuut ruimte om tot gedifferentieerde samenwerking per eiland van de Nederlandse Antillen te komen. Die samenwerking kan desgewenst in op maat gesneden bestuursakkoorden met de eilanden worden neergelegd.

Het Statuut onderscheidt Koninkrijksaangelegenheden en onderwerpen van onderlinge bijstand, overleg en samenwerking.

Een aantal saillante artikelen wordt hieronder aangestipt.

- a. *Met artikel 37 is beoogd dat zoveel mogelijk overleg wordt gepleegd omtrent alle aangelegenheden waarbij de belangen van de landen betrokken zijn. Van een doelmatige uitvoering van deze bepaling werden gunstige resultaten verwacht.¹ Het tweede lid noemt – als aansporing – een aantal voorbeelden van onderwerpen van overleg, zoals de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen, de bevordering van doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen, vraagstukken betreffende munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek, de bevordering van de economische weerbaarheid door onderlinge hulp en bijstand, de beroeps- en bedrijfsuitoefening van Nederlanders in de drie landen, aangelegenheden de luchtvaart betreffende, aangelegenheden de scheepvaart betreffende, samenwerking op het gebied van telegrafie, telefonie en radioverkeer. Deze opsomming in het Statuut was niet limitatief bedoeld. De Raad merkt op dat deze mogelijkheden tot nu toe weinig zijn benut.*
- b. *Zowel artikel 3 als de artikelen 36 tot en met 40 (de paragraaf over onderlinge bijstand, overleg en samenwerking) bieden grote mogelijkheden de verwerkelijking van de rechten van de mens – waaronder sociale, economische en culturele grondrechten – in het Koninkrijk te verbeteren.*
- c. *De landen zijn zelf verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur (artikel 43, eerste lid). Zo nodig waarborgt het Koninkrijk de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur op grond van het tweede lid van artikel 43. De waarborgfunctie betekent niet dat Nederland de uitvoering van de desbetreffende taken zonedig zou moeten overnemen. Het gaat immers om verantwoordelijkheden van het Koninkrijk als eenheid en niet van Nederland als deel daarvan. Niet het land Nederland, maar de Statuutpartners, verenigd in het Koninkrijk, hebben de taak de realisering van deze waarden te garanderen. Het is zinvol die gezamenlijke taak nader vorm te geven.*
- d. *Rechtspleging behoort primair tot de eigen verantwoordelijkheid van de landen. De officiële toelichting op artikel 44 stelt uitdrukkelijk dat de landen in beginsel vrij zijn ten aanzien van eigen staatsinrichting; dit geldt ook voor de rechtspraak.² Het Koninkrijk dient te waarborgen dat de rechtspleging aan haar doel kan beantwoorden. Rechtspleging is immers handhaving van de rechtszekerheid en de fundamentele rechten en vrijheden.³ Een wettelijke regeling op rijksniveau waarin waarborgen voor een behoorlijke rechtspleging zijn opgenomen, kan daarvoor een goede oplossing bieden. Een basis kan daarvoor worden gevonden in hetzij artikel 38 hetzij artikel 43, tweede lid, van het Statuut.*
- e. *Het Koninkrijk dient de fundamentele rechten te waarborgen. Daartoe behoren de grondrechten die internationaal erkenning hebben gevonden bijvoorbeeld in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Op het gebied van bij voorbeeld onderwijs zou rijkswetgeving op basis van artikel 38 of, indien noodzakelijk, artikel 43, tweede lid, minimumeisen kunnen stellen.*
- f. *Artikel 38 leent zich voor het treffen van nadere onderlinge regelingen op rijksniveau. Dit artikel stelt geen beperkingen. Voor het coördineren van de wetgeving stelt artikel 48 slechts één grens: de landen dienen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht te nemen.*
- g. *Artikel 39 van het Statuut bepaalt dat de wetgeving op een aantal gebieden zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze wordt geregeld. Bij ingrijpende wijzigingsvoorstellen dient een landsregering de regeringen van de andere*

¹ Officiële toelichting op artikel 37, Van Helsdingen, blz. 461.

² Zij het met de eis van instemming van de Koninkrijksregering voordat wijzigingen van de Staatsregeling met betrekking op de rechtspraak in werking kunnen treden: artikel 44, eerste lid, aanhef en onder d.

³ W. E. Haak, De taak van de Hoge Raad in Europa en in het Koninkrijk, Rede bij zijn afscheid van de Hoge Raad op 23 april 2004.

- landen in de gelegenheid te stellen van hun zienswijze te doen blijken. Dit zal de concordantie ten goede komen.
- h. Het Statuut staat meer doelgerichte samenwerking op parlementair niveau toe dan het bestaande «parlementair contactplan». Het Statuut kent mogelijkheden tot overleg die zelden worden besproken of benut.¹ Daarnaast staan Statuut en Grondwet in principe niet in de weg aan de mogelijkheid aan Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba en de Nederlandse Antillen het recht te verlenen deel te nemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.
 - i. Artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel g, maakt het mogelijk een gemeenschappelijk visumbeleid te voeren.
 - j. Indien een Koninkrijksdeel in ernstige problemen geraakt, dienen de andere partners bijstand te bieden.² Ook de Koninkrijksregering heeft daarin een verantwoordelijkheid. Zij kan op grond van artikel 51 een algemene maatregel van rijksbestuur vaststellen die voorziet in het oplossen van een nijpend vraagstuk. Deze bepaling biedt de mogelijkheid bijvoorbeeld ontspoorde overheidsfinanciën op orde te brengen en een commissie of instantie met die taak te belasten op grond van een mandaat van de Koninkrijksregering.
 - k. Indien besluitvorming in de Rijksministerraad wordt bemoeilijkt door aanhoudende verschillen van inzicht, biedt artikel 12 een oplossing. Dit artikel bevat een conflictenregeling, die beoogt te vermijden dat het standpunt van een Gevolmachtigd Minister zonder meer door de meerderheid van de Nederlandse leden van de Rijksministerraad terzijde wordt geschoven. In de praktijk is dit artikel niet vaak toegepast. Artikel 12 behoudt echter zijn functie.

De Raad van State van het Koninkrijk adviseert de regering van het Koninkrijk het Statuut een inhoud te geven die past in de moderne, gemonialiseerde wereld.

De verantwoordelijkheden van het Koninkrijk bij het uitvoeren en nakomen van internationale verplichtingen zijn sinds 1954 in aantal toegenomen. Het is het Koninkrijk, de drie landen gezamenlijk, dat op die naleving extern, door andere internationale verdragspartners (staten en internationale organisaties) kan worden aangesproken. Dat dwingt tot het geven van meer inhoud aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid intern, binnen het Koninkrijk. Het Statuut staat daaraan niet in de weg.

De Raad stelt vast dat zonder wijziging van het Statuut diverse dringende vraagstukken doeltreffend kunnen worden aangepakt. De problemen waar de landen nu mee kampen kunnen volgens de Raad ook niet wachten op een eventuele wijziging van het Statuut. De Raad beveelt de regering daarom aan de mogelijkheden van het huidige Statuut tot samenwerking, onderlinge bijstand en overleg beter te benutten en doet enkele concrete voorstellen.

a. De Raad stelt dat de mogelijkheden van artikel 37 Statuut weinig benut zijn. Toch is er wel degelijk vrij intensief informeel en ook gedeeltelijk geïnstitutionaliseerd overleg tussen de regeringen, parlementen en andere organen van de landen over alle onderwerpen die in het tweede lid van artikel 37 opgesomd worden, en over vele andere onderwerpen. Dit laat overigens onverlet dat dit overleg geïntensiveerd en uitgebreid zou kunnen worden.

b, c, d & e. De Raad wijst op enkele mogelijkheden om de verwerkelijking van de rechten van de mens in het Koninkrijk te verbeteren. Hierbij kunnen de artikelen 36 t/m 39 Statuut inderdaad een nuttige rol spelen. Artikel 40 ziet naar de mening van de regering vooral op het waarborgen dat het Koninkrijk één rechtsgebied blijft voor wat betreft de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken en authentieke akten³, en niet primair op het verwerklijken van de rechten van de mens.

De Raad wijst verder op de verantwoordelijkheid van de landen voor de verwezenlijking van de rechten van de mens, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

De waarborgfunctie van het Koninkrijk houdt volgens de Raad ook in dat het Koninkrijk waarborgt dat de rechtspleging aan haar doel kan beantwoorden. De Raad adviseert de regering deze rol nader vorm te geven via rijkswetgeving

¹ Ir. G. R. Wawoe wijst op de artikelen 15 tot 19 van het Statuut in zijn bijdrage «50 jaar Statuut: Een kroniek van kansen en gemiste kansen» voor het Congres 50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 3 december 2004.

² Preambule Statuut. De Officiële toelichting op de art. 36–40 stelt: «Terwijl in de voorafgaande artikelen over de gebonden samenwerking der landen in het Koninkrijk wordt gehandeld, gaat het in deze bepalingen over de verhoudingen van de landen als autonome eenheden. Hun verbondenheid in het Koninkrijk heeft mede consequenties voor de landen, waar zij in zelfstandigheid handelen. Ook daar dienen zij rekening met elkander te houden, elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen, waar dit redelijkerwijs mogelijk is. Men zou in dit verband kunnen spreken van vrijwillige samenwerking.» Van Helsdingen, blz. 458.

³ Zie ook HR 14 januari 1994, NJ 1994, 403.

waarin waarborgen voor een behoorlijke rechtspleging zijn opgenomen. De wenselijkheid van een dergelijke regeling verdient volgens de regering nadere studie, ook voor het bredere terrein van de rechtshandhaving.

Op het gebied van economische, sociale en culturele grondrechten gelden verschillende internationale verdragen in het gehele Koninkrijk, waaronder het bovengenoemde IVESCR. Het doel van deze verdragen is niet zo zeer het vastleggen van minimumeisen, maar het definiëren van doelstellingen waarnaar de verdragspartijen willen streven. Binnen de taakverdeling van het Koninkrijk is het aan de landen zelf om de beleidskeuzes te maken die nodig zijn om deze doelstellingen op een zo goed mogelijke manier te bereiken. Minimumeisen vallen hier moeilijk aan te geven zonder het risico dat deze beleidskeuzes doorkruist worden, wat tot een onaanvaardbare inperking van de autonomie van de landen zou kunnen leiden.

De regering wil de suggestie van de Raad om in het kader van de waarborgfunctie minimumeisen te stellen wel in overweging nemen voor wat betreft de deugdelijkheid van bestuur, althans op terreinen die zich lenen voor eenduidige criteria. In internationaal verband zijn verplichtingen geschapen die voor de drie landen gelden en die weinig beleidsvrijheid overlaten, bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van corruptie.

f & g. Met de Raad zijn wij van mening dat het Statuut weinig beperkingen stelt aan onderlinge regelingen en harmonisatie van wetgeving binnen het Koninkrijk. In de praktijk is het vaak moeilijk gebleken om onderlinge regelingen tot stand te brengen in de vorm van rijkswetgeving, ook op terreinen waar de landen een gemeenschappelijk belang hebben. Hierbij moet bedacht worden dat onderlinge regelingen die niet de vorm hebben van rijkswetgeving geen algemeen verbindende voorschriften kunnen bevatten.

h. De Raad is van mening dat het Statuut meer doelgerichte parlementaire samenwerking toestaat dan het bestaande parlementair contactplan.¹ De Raad verwijst naar de Statuutsbepalingen die zien op de totstandkoming van rijkswetgeving. Zo zijn de Staten van het land waar de regeling zal gelden bevoegd het voorstel te onderzoeken en schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 16). Dit verslag wordt in de praktijk aan de Tweede Kamer gezonden en beantwoord door de betrokken minister. De gevolmachtigde minister kan bij de mondelinge behandeling aanwezig zijn. Hij vertegenwoordigt dan de regering van zijn land en is niet gebonden aan het standpunt van de rijksministerraad. Tevens kunnen de Staten bijzondere gedelegeerden afvaardigen voor deelname aan de behandeling. Deze mogen de kamers voorlichten en amendementen voorstellen, ze hebben echter geen stemrecht (artikel 17). Artikel 18 geeft de gevolmachtigde minister de mogelijkheid om zich voor de stemmingen in beide kamers over het voorstel uit te spreken. Indien hij zich tegen het voorstel uitspreekt, kan hij tevens verzoeken om de stemming aan te houden. Ten slotte kent artikel 15, derde lid, aan de gevolmachtigde minister de bevoegdheid toe om initiatiefvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig te maken.

In de praktijk blijkt inderdaad dat er van bovenstaande mogelijkheden weinig gebruik wordt gemaakt. De aanwezigheid van bijzondere gedelegeerden is zeldzaam en ook het bijwonen van de vergadering van de Tweede Kamer door de gevolmachtigde minister is een uitzondering.² Hoewel het Statuut, zoals de Raad terecht opmerkt, inderdaad de mogelijkheid schept voor meer samenwerking op parlementair niveau, is het in de eerste plaats aan de parlementen zelf om van deze mogelijkheden gebruik te maken indien zij dit wenselijk achten.

Volgens de Raad staan het Statuut en de Grondwet in principe niet in de weg aan de mogelijkheid aan alle Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba of de Nederlandse Antillen het recht te verlenen deel te nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Bij de totstandkoming van het Statuut hebben de Nederlandse Antillen en Suriname echter afgezien van een dergelijk recht omdat zij hier weinig resultaten en veel moeilijkheden van verwachtten.³ Bij de invoering van het kiesrecht voor de Tweede Kamer voor Nederlanders in het buitenland was de Nederlandse regering van mening dat

¹ Dit contactplan houdt in dat delegaties van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba en van de vaste commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uit de Eerste en Tweede Kamer tweemaal per jaar bijeenkomen om actuele problemen te bespreken. De delegaties stellen een slotverklaring op die aan de Staten en de Kamers wordt voorgelegd. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I/II, 29 434, 2003–2004, nr. 3.

² C. Borman, «Het Statuut voor het Koninkrijk», Deventer 1998, p. 123–125.

³ W. H. van Helsdingen, «Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden», 's-Gravenhage 1957, p. 156.

verlening van kiesrecht aan de autochtone inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba ongewenst was, omdat deze Nederlanders in de Antilliaanse en Arubaanse Staten een eigen parlementair vertegenwoordigend orgaan binnen het Koninkrijk hebben.¹ Op dit moment ziet de regering van het Koninkrijk geen aanleiding om hier anders over te denken.

i. De Raad stelt terecht dat artikel 3, eerste lid, aanhef en onder g, van het Statuut het mogelijk maakt een gemeenschappelijk visumbeleid te voeren. Hierover is in het verleden al vaker nagedacht en deze mogelijkheid zal worden betrokken bij de verdere gedachtevorming.

j. De Raad stelt terecht dat ook de Koninkrijksregering een verantwoordelijkheid heeft voor delen van het Koninkrijk die in ernstige problemen geraken. De Raad verwijst hierbij naar artikel 51 Statuut. Toepassing van artikel 51 is naar de opvatting van de regering pas mogelijk wanneer vaststaat dat het land in kwestie geen maatregelen neemt of niet meer in staat is maatregelen te nemen om structurele problemen zelf op te lossen. Hoger toezicht is een *ultimum remedium*. Ook in het voorbeeld dat de Raad noemt – ontspoorde overheidsfinanciën – dwingt het Statuut tot terughoudendheid van de kant van de Koninkrijksregering. Dit neemt niet weg dat het Koninkrijk in het uiterste geval zijn verantwoordelijkheid zal nemen en artikel 51 zal toepassen.

k. De Raad wijst op de functie van artikel 12 van het Statuut. In zijn advies uit 1998 aangaande artikel 25 Statuut stelde de Raad dat artikel 12 Statuut «bedoeld is om consensus te bereiken indien aanvankelijk verschil van mening bestaat» en dat dit artikel de gelijkwaardigheid van de landen binnen het Koninkrijk beoogt te waarborgen.² In de opvatting van de regering past hierbij niet dat een meerderheid binnen de ministerraad van het Koninkrijk een minderheid overstemt, tenzij er geen consensus bereikt kan worden en gezamenlijke besluitvorming noodzakelijk is. Artikel 12 biedt de gevolmachtigde ministers de mogelijkheid, voor zover het gaat om de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften, om zijn land uit te zonderen van de gelding van deze voorschriften tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet. Verder biedt het artikel een procedure om bij meningsverschil binnen de ministerraad te komen tot nader overleg tussen de gevolmachtigde ministers, de Nederlandse ministers die het aangaat en de minister-president. Het initiatief voor nader overleg ligt bij de Gevolmachtigde Minister.

5. Slot

Met het Statuut werd in 1954 een nieuwe rechtsorde ingeluid. De inhoud van de Statuutbepalingen is in de loop der decennia nauwelijks gewijzigd. In die decennia is de wereld sterk veranderd. De toepassing en interpretatie van het Statuut is evenwel beperkt gebleven, zonder dat de tekst van het Statuut of de toelichting erop tot die beperking dwong.

Het Koninkrijk is geen los Gemenebestverband. De eenheid in verscheidenheid van de Koninkrijksdelen volgt uit het Statuut. Het gevoel een eenheid te vormen blijkt ook uit de volksstemmingen die daarover in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn gehouden.

De Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen constateert, dat het de burgers in het Koninkrijk gaat om duurzame sociaal-economische ontwikkeling, een democratische rechtsstaat, respect voor de mensenrechten en een betrouwbare en doelmatige overheid. De burgers van het Koninkrijk delen al deze belangen en de waarden die daarmee verbonden zijn.³

Het aanvatten van dringende bestuurlijke en maatschappelijke problemen kan en hoeft niet te wachten op een eventuele wijziging van het Statuut. Het Statuut biedt meer mogelijkheden dan in de afgelopen 50 jaar is gedacht. Van die mogelijkheden is nog onvoldoende gebruik gemaakt. Waar het om gaat is de bereidheid doeltreffende maatregelen af te spreken en deze afspraken na te komen.

Het Statuut biedt inderdaad vele mogelijkheden waarvan meer gebruik kan worden gemaakt. De regering deelt de conclusie van de Raad dat voor effectief

¹ Kamerstukken II 1984/85, 18 694, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

² Advies van de Raad van State van het Koninkrijk, d.d. 5 oktober 1998, no. W01.98.0081 (Bijvoegsel Stort 13 november 2001, nr. 220).

³ Rapport «Nu kan het ... nu moet het!», 8 oktober 2004, blz. 34.

handelen wijziging van het Statuut niet noodzakelijk is. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat de landen bereid zijn samen te werken en, zoals de Raad opmerkt, bereid zijn om doeltreffende maatregelen af te spreken en deze afspraken na te komen.

De Raad van State van het Koninkrijk vestigt met dit advies de aandacht op de vele mogelijkheden die het Statuut biedt het Koninkrijksverband verder te ontwikkelen ten bate van alle Nederlanders in West-Europa, de Nederlandse Antillen en Aruba. Die mogelijkheden kunnen op verschillende wijzen worden uitgewerkt.

De Raad is gaarne bereid daarover desgewenst nader te adviseren.

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

Daartoe gemachtigd door de ministerraad van het Koninkrijk moge ik U verzoeken goed te vinden dat het onderhavige nader rapport, tezamen met het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, openbaar wordt gemaakt.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold