

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 7 augustus 2009 en het nader rapport d.d. 6 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister-president en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

}Bij Kabinetsmissive van 10 juni 2009, no. 09.001528, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevestigt dat het land Nederlandse Antillen wordt opgeheven. Curaçao en Sint Maarten krijgen de status van land; Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden) worden onderdeel van het staatsbestel van het land Nederland (hierna: Nederland). Het voorstel bevat overgangsrecht, dat inhoudt dat ontwerpbesluiten van de eilandsraden van Curaçao en Sint Maarten de status kunnen krijgen van besluiten van de nieuwe landen.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 4 augustus 2009 met de Minister van Justitie over het wetsvoorstel beraadslaagd.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de wijze waarop de nieuwe structuur in het voorstel wordt geregeld, de positie van de BES-eilanden in het staatsbestel van Nederland, de voorbereiding en uitvoering van verdragen en het proces van staatkundige verandering, waarin wijziging van het Statuut een element is. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juni 2009, nr. 09.001528, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 2009, nr. W01.09.0188/I/K, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het advies van de Raad rekening is gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden hieronder besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

1. Regeling van de nieuwe structuur in het Statuut

Het voorstel opent met artikel I, waarin wordt bepaald dat de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de hoedanigheid van land verkrijgen, de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van het Nederlandse staatsbestel worden en het land Nederlandse Antillen wordt opgeheven. De Raad is van oordeel dat een bepaling als deze niet nodig is. Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw artikel 1 in het Statuut, waarin wordt omschreven uit welke landen het Koninkrijk bestaat, terwijl tegelijkertijd in de preambule wordt aangegeven dat Curaçao en Sint Maarten uit vrije wil hebben verklaard de rechtsorde van het Koninkrijk als landen te aanvaarden. Met deze weergave van de nieuwe situatie wordt tevens voldoende tot uitdrukking gebracht dat het land Nederlandse Antillen wordt opgeheven.

De Raad adviseert tevens tot uitdrukking te brengen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit vrije wil hebben verklaard ervoor te kiezen onderdeel te worden van het staatsbestel van Nederland.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

1. Regeling van de nieuwe structuur in het Statuut

De onderhavige wijziging van het Statuut houdt in dat de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen een nieuwe hoedanigheid binnen het Koninkrijk verkrijgen en dat het land de Nederlandse Antillen wordt opgeheven. Het gaat hier om fundamentele staatkundige beslissingen met verstrekkende gevolgen. De regering acht het in het licht hiervan niet passend dat de nieuwe structuur van het Koninkrijk uit de wijzigingsbepalingen in artikel II van het voorstel afgeleid zouden moeten worden. Daarom is het voorgestelde artikel I gehandhaafd.

De preambule van het Statuut kan gezien worden als een verklaring van de landen die gezamenlijk het Koninkrijk vormen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) hebben ervoor gekozen om onderdeel te worden van het staatsbestel van Nederland. Deze eilanden worden geen landen in de zin van het Statuut en zullen niet zelfstandig op het niveau van het Koninkrijk participeren. Daarom ligt het niet voor de hand om deze eilanden in de preambule op te nemen.

2. Positie van de BES-eilanden

Het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut bevat twee volzinnen met een bepaling over de BES-eilanden. Het voorstel op dit punt heeft overigens een horizon: ingevolge het voorgestelde artikel 54, eerste lid, vervalt artikel 1, tweede lid, van het Statuut op het moment dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van de BES-eilanden in het staatsbestel van Nederland. De Raad merkt het volgende op.

a. De eerste volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut is institutioneel van aard, en bepaalt dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. In de toelichting bij deze bepaling wordt gesteld dat daarmee de positie van de drie eilandgebieden binnen het staatsbestel van Nederland constitutioneel wordt vastgelegd.

Indien het in punt 1 gegeven advies wordt gevolgd, zal in het Statuut, als constitutioneel document, de nieuwe staatkundige positie van de BES-eilanden voldoende duidelijk zijn gemarkeerd. De vraag kan rijzen of, strikt genomen, daarnaast nog een bepaling als de genoemde volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, nodig dan wel zinvol is. Immers, regeling van het staatsbestel van Nederland vindt plaats in, en op de grondslag van, de Grondwet.

In dit verband meent de Raad er goed aan te doen te verwijzen naar zijn advies over het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). In dat advies heeft de Raad in overweging gegeven de procedure van wijziging van de Grondwet in eerste lezing parallel aan de overgang van de BES-eilanden in gang te zetten. Deze wijziging zou zich moeten richten op het regelen van de essentialia van de toekomstige positie van de BES-eilanden. Door deze wijziging zou de BES-eilanden zo snel mogelijk op grondwettelijk niveau duidelijkheid worden geboden over hun meer definitieve toekomstige constitutionele status. Direct na ommekomst van de voorziene evaluatie van de WolBES zou dan de procedure in tweede lezing kunnen worden voortgezet, zo adviseerde de Raad.¹

De regering nam deze aanbeveling niet over. Zij heeft laten weten dat de gewenste duidelijkheid zal worden geboden door een bepaling in het Statuut, en voorts door de wetten die de positie van de BES-eilanden nader regelen.² Bovendien zal de in gang gezette grondwetswijziging mogelijk weer moeten worden stopgezet indien de evaluatie implicaties heeft voor de grondwettelijke verankering van de eilanden in ons staatsbestel. Naar verwachting zal de WolBES niet eerder in werking treden dan op 1 januari 2011; de evaluatie van de WolBES vindt plaats binnen vijf jaar na de inwerkingtreding, aldus de regering.³

De Raad constateert dat, met de bedoelde eerste volzin, thans de aangekondigde meer institutionele bepaling in het Statuut voorligt, waarvan de werking zal eindigen op het moment dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van de BES-eilanden. Gelet op deze tijdelijkheid, behoeft tegen de bedoelde bepaling, als interim-voorziening, op zichzelf geen overwegend bezwaar te bestaan. De Raad meent dat dit echter niet afdoet aan de noodzaak de planning zodanig in te richten dat de interim-periode zo kort mogelijk zal duren. Hij constateert in dit verband dat in de planning van de regering de grondwetsherziening op zijn vroegst in 2016 zal aanvangen. Afhankelijk van het tijdstip waarop na 2016 verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal zullen plaatsvinden zal, in deze planning, de grondwettelijke regeling van de BES-eilanden pas in of na 2020 haar beslag krijgen. De Raad acht een zo lange periode bezwaarlijk en meent dat ernaar moet worden gestreefd de beoogde wijziging van de Grondwet zoveel eerder als mogelijk is tot stand te brengen. Hij acht het risico dat het in eerste lezing aanvaarde voorstel naar aanleiding van de evaluatie moet worden ingetrokken beperkt, en meent dat dit voor lief genomen zal moeten worden.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. De tweede volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut is meer inhoudelijk van aard. Bepaald wordt dat voor de BES-eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilandgebieden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In de toelichting wordt benadrukt dat met de voorgestelde bepaling niet wordt afgeweken van de Grondwet: de bepaling verheldert alleen 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 vraag kan rijzen of het Statuut de aangewezen plaats is om een bepaling te verhelderen in de constitutionele regeling van één van de landen van het Koninkrijk, in dit geval de Grondwet van Nederland. Waar de artikelsgewijze toelichting verwijst naar de voorlichting die afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk op 18 september 2006 heeft uitgebracht, wordt daar ten onrechte gesuggereerd dat in deze voorlichting ook zou zijn geadviseerd om te voorzien in een bepaling in het Statuut als de onderhavige. Daar komt bij dat verwezenlijking van de fundamentele rechten en vrijheden primair behoort tot de landsaangelegenheden.⁴ Verduidelijking of uitwerking van een grondwettelijke norm, zo daartoe in het

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 4, punt 1.

² Namelijk het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het voorstel van Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het voorstel van Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 4, punt 1.

⁴ Artikelen 42, eerste lid, en 43, eerste lid, van het Statuut.

geval van Nederland aanleiding bestaat, dient daarom plaats te vinden in de Grondwet, of in een nadere regeling op basis van de Grondwet.

De Raad constateert dat ook voor de hier bedoelde volzin geldt dat het gaat om een interim-voorziening, en verwijst voor de duur van die voorziening naar hetgeen hij hiervoor, onder a, heeft opgemerkt over de duur van de interim-periode. Materieel bezien, kan voor die interim-periode de vraag rijzen naar de precieze betekenis van deze volzin. In feite gaat het hier om een inkleuring van het in artikel 1 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel. Immers, de bewuste volzin refereert aan de mogelijkheid voor de BES-eilanden wetgeving tot stand te brengen en maatregelen te treffen die afwijken van de overeenkomstige wetgeving voor het Europese deel van Nederland. Rechtvaardiging voor dergelijke differentiatie moet steeds zijn gelegen in de bijzondere kenmerken van de BES-eilanden, waardoor zij zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

De Raad onderschrijft het standpunt van de regering dat in deze kenmerken¹ voldoende reden en rechtvaardiging kunnen worden gevonden voor differentiatie. Artikel 1 van de Grondwet gold tot nu toe alleen voor wat gaat heten het Europese deel van Nederland. Door de toetreding van de BES-eilanden ontstaat wat dat betreft een nieuwe situatie die ook betekenis kan hebben voor de uitleg van artikel 1 van de Grondwet. In die zin biedt de tweede volzin van het voorgestelde artikel 1 enig houvast. De Raad merkt echter op dat het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet niet alleen een waarborg bevat voor gelijkheid van behandeling, maar tevens in zich zelf ruimte biedt voor de bedoelde differentiatie. Immers, het gelijkheidsbeginsel impliceert dat gelijkheid van behandeling haar grens vindt daar waar, objectief gezien, sprake is van ongelijkheid tussen de desbetreffende gevallen. In die zin lijkt, voor een helder zicht op de reikwijdte van artikel 1, een bepaling als voorgesteld strikt genomen niet nodig. Voor de BES-eilanden komt de bedoelde differentiatie inmiddels al tot uitdrukking in de voorgestelde invoerings- en aanpassingswetgeving voor deze eilandgebieden, die op de nodige punten verschillen vertoont met overeenkomstige wetgeving voor het Europese deel van Nederland. Steeds is daarbij voor deze verschillen rechtvaardiging gezocht in de bijzondere kenmerken van de BES-eilanden, waarmee zij zich (al dan niet vooralsnog) onderscheiden van (de situatie in) het Europese deel van Nederland.

De Raad tekent verder nog aan dat de bedoelde volzin wijst op een mogelijkheid tot een gedifferentieerde behandeling. In zoverre vestigt deze bepaling geen aanspraken, zo min als zij wetgever en bestuur een verplichting oplegt. In een eventuele rechterlijke procedure zal steeds artikel 1 van de Grondwet zelf het relevante toetsingskader zijn.

De Raad adviseert de tweede volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, in het licht van het voorgaande nader toe te lichten.

2. Positie van de BES-eilanden

a. Het is wenselijk dat op de transitiedatum constitutioneel vastligt dat de BES-eilanden onderdeel van het Nederlandse staatsbestel uitmaken. In het Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) is uiteengezet waarom de regering van Nederland ervoor gekozen heeft om op dit moment nog geen wijziging van de Grondwet in gang te zetten. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de wijziging van de Kieswet zal nader op dit punt worden ingegaan.

Het is niet aan de Koninkrijksregering om op dit punt een standpunt te bepalen. De landen zijn in beginsel vrij ten aanzien van hun staatsinrichting. Het Koninkrijk speelt hierbij alleen een rol op grond van de artikelen 44 en 45 van het Statuut, behalve indien het gaat om een van de onderwerpen die op grond van artikel 5 van het Statuut in de Grondwet worden geregeld, maar daar is in dit geval geen sprake van. Het dient daarom aan de daartoe bevoegde organen van het land Nederland te worden overgelaten om een

¹ Waarop de Raad al heeft gewezen in de in noot 4 genoemde voorlichting van 18 september 2006.

beslissing te nemen omtrent de wenselijkheid van een wijziging van de Grondwet, en het moment waarop een dergelijke wijziging in procedure wordt gebracht.

b. Het voorgestelde artikel 1, tweede lid, van het Statuut beoogt duidelijkheid te geven omtrent de toekomstige positie van de BES-eilanden binnen het staatsbestel van Nederland. Met de Raad is de regering van mening dat de tweede volzin van deze bepaling een inkleuring geeft van het in artikel 1 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel. De Raad refereert terecht aan de mogelijkheid om wetgeving tot stand te brengen en maatregelen te treffen die afwijken van de overeenkomstige wetgeving voor het Europese deel van Nederland. De tweede volzin van het tweede lid geeft aan dat de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland aanleiding kunnen zijn om specifieke maatregelen te treffen. De Raad bevestigt dat de kenmerken die genoemd worden voldoende reden en rechtvaardiging bieden voor differentiatie in de nieuwe en bijzondere situatie die ontstaat na de toetreding van de BES-eilanden tot het staatsbestel van Nederland.

De bepaling is het resultaat van overleg met de BES-eilanden over de positie van de eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel. In de slotverklaring van 11 oktober 2006 kwamen de eilanden met Nederland overeen dat afwijkende voorzieningen zouden worden getroffen, gezien onder meer de bevolkingsomvang van de eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter. In 2008 is met de instemming van de eilanden besloten dat deze afspraak kan worden vastgelegd in artikel 1 van het Statuut. Zoals reeds in de memorie van toelichting is verwoord, wordt op deze wijze verzekerd dat bij de toetreding van de eilanden tot het Nederlandse staatsbestel in constitutioneel opzicht duidelijkheid wordt geschapen over de mogelijkheid om specifieke maatregelen te treffen. Het Statuut maakt immers onderdeel uit van het constitutionele recht van Nederland.

De tweede volzin van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, beoogt te preciseren op welke gronden onderscheid gerechtvaardigd is. De Raad wijst er terecht op dat er met het oog op het gelijkheidsbeginsel een nieuwe en bijzondere situatie ontstaat na de toetreding van de BES-eilanden tot Nederland. In de nieuwe situatie wordt de Grondwet in zijn geheel van toepassing op de BES-eilanden. Zoals de Raad terecht aanneemt en zoals reeds in de toelichting is verwoord, beoogt de voorgestelde Statuutbepaling geen afwijking van de Grondwet mogelijk te maken, maar dient zij als een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en in internationale verdragen, rekening te houden met de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In dat licht bezien zal ter nadere invulling van artikel 1 van de Grondwet en de betreffende verdragsbepalingen, ook artikel 1 van het Statuut tot het relevante toetsingskader behoren.

3. Voorbereiding en uitvoering van verdragen

Het voorstel geeft een voorziening om de uitvoering van verdragen binnen het Koninkrijk te bespoedigen. Indien de belangen van het Koninkrijk geraakt worden door het uitblijven van regelgeving of van andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een overeenkomst met andere mogendheden in een van de landen, terwijl de overeenkomst pas voor dat land kan worden bekrachtigd als de regelgeving of andere maatregelen gereed zijn, kan een algemene maatregel van rijksbestuur, of indien nodig een rijkswet, bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan die overeenkomst.¹

In de toelichting wordt verwezen naar het 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. Uit dit rapport leidt de regering af 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

¹ Voorgesteld artikel 27, derde lid.

is daarom wenselijk het Statuut aan te vullen zodat buiten twijfel wordt gesteld dat het Statuut hiervoor een basis biedt, aldus de toelichting.

Zoals de Raad eerder heeft opgemerkt, moet eventuele toepassing van artikel 51 in de bijzondere situatie van overgang van het land Nederlandse Antillen naar een nieuwe staatkundige ordening worden gezien als een vorm van taakwaarneming door de regering van het Koninkrijk. Het transitieproces vraagt immers veel van alle betrokkenen, terwijl tegelijkertijd de landsdiensten de facto steeds meer ontmanteld raken. Dat kan ertoe leiden dat er op Curaçao en Sint Maarten een juridisch of bestuurlijk tekort ontstaat dat niet kon worden voorzien, of dat, inherent aan het overgangsproces, de ambtelijke of bestuurlijke capaciteit aldaar knelpunten vertoont. Door toepassing van artikel 43 en zo nodig artikel 51 kan dit tijdelijke probleem worden ondervangen.¹

Uitgaande van deze visie op artikel 51, als een grondslag voor taakwaarneming door de regering van het Koninkrijk, meent de Raad dat dit artikel op zichzelf voldoende basis biedt voor een algemene maatregel van rijksbestuur als hier bedoeld. De betekenis van de nu voorgestelde nieuwe bevoegdheid kan er echter in zijn gelegen dat zij wordt gezien als een expliciet sluitstuk van een regeling die beoogt een beter verdragsregime te bewerkstelligen. Die regeling begint, in het eerste lid, met het huidige artikel 27, dat inhoudt dat de landen van het Koninkrijk in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken in de voorbereiding van verdragen die deze landen raken, en dat zij worden betrokken in de uitvoering van dergelijke verdragen. Het voorgestelde tweede lid voegt daaraan toe dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten een onderlinge regeling treffen over de samenwerking tussen de landen ten behoeve van de totstandkoming van regelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verdragen. De in het derde lid voorgestelde bevoegdheid om bij algemene maatregel van rijksbestuur uitvoering aan verdragen te geven, kan worden gezien tegen de achtergrond van die bepalingen.

Indien de regering naast het bestaande artikel 51 het voorgestelde derde lid van artikel 27 wenst te handhaven, adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten waarom zij het voor het onderhavige onderwerp niet voldoende zeker acht dat artikel 51 een toereikende basis biedt.

3. Voorbereiding en uitvoering van verdragen

De nieuwe bevoegdheid die geschapen wordt door het voorgestelde derde lid van artikel 27 dient inderdaad gezien te worden als een expliciet sluitstuk van een regeling die beoogt een beter verdragsregime te bewerkstelligen, zoals de Raad opmerkt. 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. Binnenkort wordt in de ministerraad van het Koninkrijk een notitie besproken waarin voorstellen worden gedaan voor een verbeterde betrokkenheid van de Caribische 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 en de belangen van het Koninkrijk daardoor geschaad worden, er bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur implementatiemaatregelen getroffen kunnen worden. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

4. Proces van staatkundige verandering

Anders dan destijds in het geval van het proces dat heeft geleid tot de onafhankelijkheid van Suriname en tot de status aparte van Aruba, heeft de regering er nu voor gekozen wijziging van het Statuut een onderdeel te doen zijn van het proces dat moet leiden tot de opheffing van het land Nederlandse Antillen. Mede daarom ziet de Raad aanleiding om, ter afsluiting van dit advies, ook in te gaan op dat proces van staatkundige verandering, en met name op de wenselijkheid om dat proces op korte termijn af te ronden.

¹ Voorlichting van afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk van 29 augustus 2008 over mogelijkheden tot versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 2, bijlage, punt 3, onder b.

In de toelichting wordt in beknopte vorm beschreven welke stappen zijn gezet op de weg naar nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Tussen 2000 en 2005 zijn in de vijf eilandgebieden referenda gehouden; alleen op Sint Eustatius sprak een meerderheid zich uit voor voortzetting van de Nederlandse Antillen. De conclusie was dat het land Nederlandse Antillen moet worden opgeheven. Curaçao en Sint Maarten hebben zich uitgesproken voor de hoedanigheid van land; de BES-eilanden zullen toetreden tot het staatsbestel van Nederland. Over de nieuwe status van de BES-eilanden werd overeenstemming bereikt op 11 oktober 2006. Vervolgens werd op 2 november 2006 door Curaçao, Sint Maarten en Nederland overeenstemming bereikt over de maatregelen die noodzakelijk zijn voor Curaçao en Sint Maarten om de status van land te verkrijgen en de criteria die daarbij gehanteerd zullen worden.¹

Sindsdien is aanzienlijke voortgang gemaakt met het tot stand brengen van het omvangrijke geheel van de vereiste wetgeving, zowel in de vorm van rijks-wetten als van wetten voor de BES-eilanden.² Op Curaçao en Sint Maarten is de voorbereiding van de nieuwe Staatsregelingen ver gevorderd. De taken van het land Nederlandse Antillen worden in toenemende mate overgedragen aan de eilandgebieden zelf, en voor wat betreft de BES-eilanden aan de eilandgebieden en Nederland.³ Het land Nederlandse Antillen functioneert in dezelfde mate feitelijk al niet meer.

Op 17 april 2009 schreef de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer dat uiteindelijk op basis van toetsing aan de daartoe afgesproken toetsingscriteria een uitspraak gedaan zal moeten worden of er voldoende vertrouwen is dat de nieuwe landen Curaçao en St. Maarten vanaf dag één van de nieuwe status in staat zullen zijn om daadwerkelijk als land te functioneren.⁴ In de meest recente voortgangsrapportage meldt de regering dat het aan Curaçao en Sint Maarten is om zodanige maatregelen te treffen dat wordt voldaan aan de afgesproken criteria, en dat Nederland⁵ zal blijven vasthouden aan de afspraken die eerder in het proces zijn gemaakt over de toetsing van het overheidsapparaat en de voorstellen die uitgewerkt moeten worden tijdens de implementatiefase. Curaçao en Sint Maarten zullen eerst met het overzicht betreffende de toekomstige taakuitvoering moeten komen, alvorens tot de toetsing als bedoeld in de Slotverklaring van de start-Rondetafelconferentie van 26 november 2005 kan worden overgegaan.⁶

Dit standpunt kan tot gevolg hebben dat de overgangperiode nog geruime tijd blijft voortduren, met alle bestuurlijke onzekerheid die daaraan is verbonden. Dit betekent dat de nieuwe organen niet met de gewenste voortvarendheid van start zullen kunnen gaan. De Raad van State van het Koninkrijk acht het daarom van belang dat met voortvarendheid wordt gekoerst op de effectuering van de overeengekomen opheffing van het land Nederlandse Antillen en de toekenning van de status van land aan Curaçao en Sint Maarten en de daaraan parallelle overgang van de BES-eilanden naar het staatsbestel van Nederland.

De Raad heeft inmiddels kennis kunnen nemen van het besluit van de politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen van 24 juni 2009 om de transitie-datum vast te stellen op een datum in het derde kwartaal van 2010. De Stuurgroep is er daarbij van uitgegaan dat de noodzakelijke wetgeving dan in werking kan treden. Om dat laatste mogelijk te maken, is het naar het oordeel van de Raad van groot belang dat de voorgestelde wijziging van het Statuut, samen met de rijkswetten die zijn genoemd in het voorgestelde artikel IV en met de voorziene wetgeving voor de BES-eilanden, met voortvarendheid tot stand wordt gebracht.

Een en ander behoeft overigens niet in de weg te staan aan de afgesproken toetsing of van de uitvoeringsorganisaties van de nieuwe landen mag worden verwacht dat zij hun taken goed uitvoeren. Daar waar deze toetsing mocht leiden tot de conclusie dat nog verdere stappen of maatregelen nodig zijn, zal dat ook na de transitie mogelijk zijn. Allereerst kan daarbij worden gedacht aan de weg van het verlenen van bijstand, zoals bedoeld in artikel 36 van het Statuut, aan een nieuw land daar waar, gegeven de uitkomst van de hiervoor

¹ Toelichting, 1 (Inleiding).

² Bij de Tweede Kamer zijn inmiddels aanhangig gemaakt de voorstellen voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving. Tevens zijn daar in behandeling het voorstel van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het voorstel van Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de aanpassings- en invoeringswetgeving voor de BES-eilanden en het voorstel van Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam in Nederland. Op 29 april heeft de Raad van State van het Koninkrijk advies uitgebracht over het voorstel van Rijkswet financieel toezicht; op 29 juli 2009 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens BES, terwijl hij zeer binnenkort advies uit zal brengen over het voorstel voor de Wet politie, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing BES. Bij de Raad zijn op dit moment nog aanhangig voorstellen voor de Belastingwet BES en de Douane- en Accijnswet BES (waarover de Raad zeer binnenkort advies zal uitbrengen) en voor wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES.

³ Bijvoorbeeld de besluitenlijst van het Bestuurlijk overleg Gefaseerde Ontmanteling tussen het land de Nederlandse Antillen, het eilandgebied Curaçao en het eilandgebied Sint Maarten 24 november 2008.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 35, blz. 3.

⁵ Bedoeld zal zijn: het Koninkrijk.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 47, bijlage, blz. 17 en 19.

bedoelde toetsing, aan dergelijke bijstand behoefte bestaat en de bereidheid bestaat haar te geven en te ontvangen. Mocht het nodig blijken om desbetreffende samenwerking een formele grondslag te geven, dan staat, als daarover consensus bestaat tussen de landen die het aangaat, daarvoor de weg open van een regeling als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Zou in de hiervoor bedoelde situatie niet de weg kunnen worden gevonden van samenwerking, dan merkt de Raad op dat het verkrijgen van de status van land van het Koninkrijk geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid jegens de nieuwe landen. Indien in een land van het Koninkrijk de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, genoemd in artikel 43, eerste lid, van het Statuut, in het geding is, heeft het Koninkrijk invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid, neergelegd in artikel 43, tweede lid. Waar nodig, zal in dat kader ook toepassing kunnen of moeten worden gegeven aan artikel 51 van het Statuut (als voorziening van taakwaarneming).¹ Doordat het Koninkrijk na de opheffing van het land Nederlandse Antillen niet langer te maken zal hebben met twee bestuurslagen, wordt dergelijk optreden, door de rechtstreekse relatie met het desbetreffende nieuwe land eenvoudiger. Ook voor de BES-eilanden zal opheffing van het land Nederlandse Antillen een vereenvoudiging betekenen.

In verband met de voortgaande ontmanteling van het land Nederlands Antillen ziet de Raad tenslotte aanleiding om in te gaan op de zittingsperiode van de Staten van de Nederlandse Antillen. Deze zittingsperiode eindigt in januari 2010, zodat dan, waar het land Nederlandse Antillen op dat moment formeel nog zal bestaan, reguliere verkiezingen moeten worden gehouden. Nu echter de Staten van de Nederlandse Antillen steeds meer aan betekenis verliezen omdat het land steeds minder taken uitoefent, ligt het in de rede de aan algemene verkiezingen verbonden verantwoording en legitimatie niet nog te zoeken bij de kiezers van het land Nederlandse Antillen, maar bij de kiezers in de beoogde nieuwe landen en de beoogde nieuwe openbare lichamen. Veeleer dan het verkiezen van een vertegenwoordigend lichaam voor een bestel dat op het punt staat te verdwijnen, ligt het dan ook in de rede om alle inspanning te richten op een tijdige verkiezing van de vertegenwoordigende lichamen voor de nieuwe landen en openbare lichamen. De Raad wijst ter vergelijking op hetgeen in Nederland gebruikelijk is bij gemeentelijke herindelingen, waarbij pleegt te worden voorzien in vervroeging van de verkiezingen voor de gemeenteraad of in verlenging van de zittingsduur van in functie zijnde gemeenteraden.

Op zichzelf zou het denkbaar zijn dat via een aanvulling van het Statuut gezamenlijk zou worden besloten tot verlenging van de zittingsduur van de Staten van de Nederlandse Antillen voor een beperkte duur, op de voorwaarde dat daarbij tevens wordt bepaald dat uiterlijk voor de zomer van 2010 vervroegde verkiezingen worden gehouden voor de eilandsraden van de vijf eilandgebieden.² Dat laatste zou ertoe leiden dat dezelfde kiezers die in januari 2010 zouden kunnen stemmen voor de Staten van het land Nederlandse Antillen hooguit enkele maanden later hun stem kunnen uitbrengen, maar dan voor het vertegenwoordigend orgaan dat na de transitie blijft bestaan en dan met de nieuwe taken zal zijn belast. De Raad kan echter niet overzien of er op kan worden gerekend dat de voorgestelde wijziging van het Statuut, met inbegrip van een bepaling als hiervoor bedoeld, tijdig gereed zal zijn voor het moment waarop de organisatie van de verkiezingen moet beginnen. Ook al gelet daarop, ligt het alleszins in de rede dat voor verlenging van de zittingsduur de weg wordt gekozen van aanpassing van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, die immers ook de grondslag bevat voor de regeling van de periodieke verkiezingen van de Staten. Het verdient aanbeveling dat de regering van het Koninkrijk, voor zoveel nodig, zich daarover verstaat met de regering van de Nederlandse Antillen.

De Raad van State van het Koninkrijk adviseert het proces van wetgeving ten aanzien van het onderhavige voorstel en van de rijkswetten die nodig zijn voor het verlenen van de status van land aan Curaçao en Sint Maarten, alsmede van de wetten die betrekking hebben op de nieuwe status van de BES-eilanden, zodanig te plannen dat alle voorziene wetten medio 2010 kunnen zijn bekrachtigd. Hij adviseert de toelichting op het punt van deze planning aan te vullen.

¹ Zoals hiervoor, onder 3, besproken.

² Desgewenst kan bij deze vervroegde eilandsraadsverkiezingen al worden uitgegaan van het aantal zetels dat na de transitie zal gelden. In dat geval zal het niet nodig zijn om in Sint Maarten na de transitie opnieuw verkiezingen te houden.

4. Proces van staatkundige veranderingen

De regering heeft kennisgenomen van de beschouwingen van de Raad inzake de staatkundige veranderingen. Zoals de Raad voorstaat, streeft de regering ernaar dat de wijziging van het Statuut en de andere voorstellen van rijkswet die noodzakelijk zijn om de staatkundige hervormingen te voltooien, met voortvarendheid tot stand worden gebracht en dat zij medio 2010 bekrachtigd kunnen worden. Ook de landen en eilandgebieden zetten zich in om de wetgeving die noodzakelijk is voor de staatkundige veranderingen tijdig in werking te kunnen laten treden.

Het is inderdaad nodig dat tijdig maatregelen worden getroffen om te garanderen dat taken waarvan vaststaat dat deze op de beoogde datum van transitie nog niet overeenkomstig de overeengekomen criteria kunnen worden verricht door Curaçao of Sint Maarten, wel behoorlijk zullen worden uitgevoerd. De Raad noemt enkele bepalingen in het Statuut waarop dergelijke maatregelen kunnen worden gebaseerd. Over de inhoud van dergelijke voorzieningen is daarmee nog niets gezegd. Inmiddels zijn in overleg tussen de betrokken landen en eilandgebieden maatregelen in voorbereiding. Het gaat het bestek van dit nader rapport te buiten hierop inhoudelijk in te gaan. De Staten-Generaal worden hierover afzonderlijk geïnformeerd.

De opmerkingen van de Raad over de zittingsperiode van de Antilliaanse Staten behoeven geen bespreking meer gezien het besluit van de Antilliaanse regering om de verkiezing voor de Staten in januari 2010 doorgang te laten vinden.

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

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enkele andere aanpassingen in het voorstel aan te brengen.

In artikel IV is de citeertitel van de Rijkswet financieel toezicht gewijzigd in Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

In het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 60a van het Statuut is een wijziging aangebracht om te verduidelijken dat een grondslag voor een eventueel benodigde ontbinding van een eilandsraad in verband met de aanvaarding van een ontwerp-Staatsregeling gecreëerd kan worden in de toepasselijke Nederlands-Antilliaanse regelgeving.

In de memorie van toelichting bij artikel 27 is naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen de relatie verhelderd tussen het voorgestelde tweede lid van artikel 27 en het eerste lid van artikel 38 van het Statuut.

In de memorie van toelichting bij artikel 57a is naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen verhelderd dat zo snel mogelijk na de wijziging van het Statuut een voorziening moet worden getroffen met betrekking tot regelingen die in strijd zijn met een verandering in het Statuut.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U, mede namens de Minister-President en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W01.09.0188/I/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans, in artikel I en artikel II, onderdeel B (artikel 1, tweede lid van het Statuut) en onderdeel J (artikel 54, eerste lid, van het Statuut) «het Nederlandse staatsbestel» telkens wijzingen in: het staatsbestel van Nederland.
- In artikel II, onderdeel C, achttiende lid, «artikel 37» wijzigen in: artikel 37, eerste lid.
- In artikel 38a de tweede volzin vervangen door: Het tweede lid van artikel 38 is van toepassing.
- In artikel 60a tot uitdrukking brengen dat de in het tweede lid voorziene ontbinding en tweede lezing niet aan de orde is indien het ontwerp van een Staatsregeling in eerste lezing geen volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen heeft verkregen.