

De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden

Mentko Nap

De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden



Walburg Pers

Deze uitgave kwam tot stand mede dankzij financiële steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© 2003 Mentko Nap, p/a Uitgeversmaatschappij Walburg Pers, Zutphen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351 zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Omslag: 'Entre Amiga' (acryl op doek, 1998), Minerva Lauffer

Vormgeving: ViaMare, Zutphen

ISBN 90.5730.237.3

NUR 823

Inhoudsopgave

Voorwoord 9

Hoofdstuk 1 **Inleiding** 11

Hoofdstuk 2 **De Ronde Tafel Conferentie 1948 en de ontwerp-Rijkswet van de commissie-Logemann** 14

§ 1. Algemeen 14

§ 2. Voorgeschiedenis van de Ronde Tafel Conferentie 1948 14

§ 3. De procedure van rijkswetgeving in de resoluties en de ontwerp-rijksgrondwet 16

§ 4. De opmars naar nieuwe verhoudingen 24

Hoofdstuk 3 **Obligatoire rijkswetten** 26

§ 1. Inleiding 26

§ 2. Drie sleutelbegrippen 26

§ 3. Aangelegenheden van het Koninkrijk 27

3.1 Algemeen 27

3.2 De opsomming van artikel 3 lid 1 Statuut 31

3.3. Overige Koninkrijksaangelegenheden 37

§ 4. Raken 42

§ 5. Gelden 44

§ 6. De betekenis van artikel 14 lid 3 Statuut 46

Hoofdstuk 4 **De vaststelling van de rijkswet** 49

§ 1. Inleiding 49

§ 2. (Inter)departementale voorbereiding 50

§ 3. Behandeling in de ministerraad van het Koninkrijk 52

3.1 Koninkrijksregering en raad van ministers van het Koninkrijk 52

3.2 Competentie van de raad van ministers van het Koninkrijk 55

3.3. De werkwijze van de raad van ministers van het Koninkrijk 57

§ 4. Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk 62

§ 5. Behandeling van een ontwerp van rijkswet vanwege de Koning door de vertegenwoordigende lichamen van de landen 67

5.1 Indiening en toezending 67

- 5.2 Voorbereidend onderzoek door de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba en de Tweede Kamer der Staten-Generaal 67
- 5.3 Openbare behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal 71
 - 5.3.1 De Gevolmachtigde Minister en de bijzondere gedelegeerde 72
 - 5.3.2 Bevoegdheden van de Gevolmachtigde Minister en de bijzondere gedelegeerde 76
- 5.4 Bijzonderheden bij de behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal 84
- § 6. Initiatiefvoorstellen 85
- § 7. Behandeling door de Verenigde Vergadering 88
- § 8. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding 89

Hoofdstuk 5

Goedkeuringswetten, consensusrijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur, koninklijke rijksbesluiten en ministeriële rijksregelingen 91

- § 1. Inleiding 91
- § 2. Goedkeuringsrijkswetten 91
 - 2.1 Algemeen 91
 - 2.2 Procedure 93
 - 2.2.1 Algemeen 93
 - 2.2.2 Voorbereiding 94
 - 2.2.3 Authenticatie 96
 - 2.2.4 Parlementaire goedkeuring 96
 - 2.3 Inwerkingtreding 100
- § 3. Consensusrijkswetten 100
 - 3.1 Algemeen 100
 - 3.2 Materiële aspecten van consensusrijkswetten 101
 - 3.3 Concordantie 103
 - 3.4 Formele aspecten van consensusrijkswetten 104
 - 3.4.1 Samenloop tussen aangelegenheden van het Koninkrijk en samenwerkingsaangelegenheden 104
 - 3.4.2 Inhoud van het consensusvereiste 105
 - 3.4.3 Competentieconflicten 107
 - 3.4.4 Beëindiging van de gelding van consensusrijkswetten 110
- § 4. Algemene maatregelen van rijksbestuur 111
 - 4.1 Materiële aspecten van de amvrb 111
 - 4.2 Formele aspecten van de amvrb 112
- § 5. Zelfstandige amvrb's en het initiatiefvoorstel-Van Oven 115
 - 5.1 Probleemstelling 115

	5.2 De ontwikkeling van zelfstandige amvb's in het Nederlandse staatsrecht	120
	5.3 De zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur: een veronderstelde mogelijkheid	124
	5.4 Ongenoegen over de zelfstandige amvr: het Parlementair Contactplan 1996-2001	125
	5.5 Het initiatiefvoorstel-Van Oven	127
	5.6 Zelfstandige amvr's: een overschatte mogelijkheid	131
	§ 6. Amvr's krachtens artikel 52 Statuut	135
	§ 7. Koninklijke rijksbesluiten en ministeriële regelingen	136
Hoofdstuk 6	Herziening van de procedure van rijkswetgeving	139
	§ 1. Algemeen	139
	§ 2. Schets voor de Gemenebestconstitutie van Hirsch Ballin (1990)	140
	§ 3. Proeve van een vernieuwd Statuut voor het Koninkrijk (1993)	141
	3.1 Totstandkomingsgeschiedenis	141
	3.2 Rijkswetgeving overeenkomstig de Proeve	142
	§ 4. De roemloze dood van de Schets en de Proeve	148
	§ 5. Staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen	149
	§ 6. Rijkswetgeving in een nieuwe koninkrijksstructuur	150
Hoofdstuk 7	Hoofdpijnen van het betoog	154
	§ 1. Het onderwerp van rijksregelgeving	154
	1.1 Koninkrijksaangelegenheden	154
	1.2 Raken	155
	1.3 Gelden	155
	1.4 Regeling van aangelegenheden van het Koninkrijk voor Nederland	155
	§ 2. De vaststelling van rijkswetten	156
	2.1 Algemeen	156
	2.2 Ambtelijke voorbereiding	156
	2.3 Raad van ministers van het Koninkrijk	156
	2.4 Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk	158
	2.5 Behandeling door de vertegenwoordigende lichamen van de landen	159
	2.6 Initiatiefvoorstellen van rijkswet	161
	2.7 Behandeling in de Verenigde Vergadering	162
	2.8 Bekrachtiging	162
	§ 3. Algemene maatregelen van rijksbestuur	162
	3.1 Procedure	162
	3.2 Zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur	163

- § 4. Verdragen 163
 - 4.1 Algemeen 163
 - 4.2 Procedure 164
- § 5. Onderlinge regelingen 164
 - 5.1 Algemeen 164
 - 5.2 Het consensus-vereiste 165
 - 5.3 Onderwerp van onderlinge regelingen 165

Bijlage I. Enkele resoluties van de RTC 1948 166

Bijlage II. Enkele artikelen uit de ontwerp-Rijksgrondwet 169

Noten 173

Lijst van gebruikte literatuur 201

Register 205

Voorwoord

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is de hoogste constitutionele regeling binnen het Koninkrijk. Het regelt de verhoudingen tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland. Zoals iedere constitutie bevat ook het Statuut voorzieningen over regelgeving. Aan de manier waarop regelgeving voor het Koninkrijk wordt vastgesteld, maar ook aan de mogelijke inhoud van die regelingen en het belang ervan is dit boek gewijd.

Enkele personen en instanties wil ik bijzonder danken voor hun steun en bereidheid mee te denken tijdens het schrijven van dit boek. In de eerste plaats dank aan mr. C.L. Milliard en prof. mr. A.H.M. Dölle. De vele gesprekken over het Statuut, het Koninkrijk en de afzonderlijke landen die ik met Luciano Milliard heb gehad, zijn een onontbeerlijke steun en inspiratie geweest. Alfons Dölle heeft door zijn kritische kanttekeningen en nuttige commentaar een zeer belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het boek.

Samen met mr. Steven Hillebrink heb ik in augustus 2002 een publicatie over zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur in het tijdschrift *RegelMaat* geplaatst. Een bewerking van dit artikel is als paragraaf 5 in hoofdstuk 5 opgenomen. Daarnaast heeft ook Hillebrink de moeite genomen delen van het manuscript te becommentariëren. Voor zowel de plezierige samenwerking als zijn nuttige opmerkingen zeg ik hem nogmaals mijn hartelijke dank.

Daarnaast een woord van dank aan alle leden van de vakgroep Staatsrecht en Internationaal recht van de juridische faculteit aan de Rijksuniversiteit Groningen die de moeite namen (onderdelen van) het manuscript te lezen en van nuttig commentaar te voorzien. Veel collega's waren bovendien bereid als klankbord op te treden. Enkele van de vakgroepsleden wil ik bij name noemen. De vele, interessante en vaak intensieve gesprekken met mr. H.G. Hoogers over de (on)begrijpelijkheid van het Statuut en de positie van koninkrijksorganen zijn me bijgebleven en dienen als katalysator in de gedachtevorming. Mr. A.J.J. de Hoogh was bereid als deskundige op het gebied van het internationale recht mijn paragrafen over de verdragssluiting van instructieve op- en aanmerkingen te voorzien. Mr. F. de Vries deed hetzelfde met de passages over politieke koninkrijksorganen. Verfrissend waren ook de gesprekken met mr. H.G. Warmelink die, telkenmale beweerdelijk "niet gehinderd door enige kennis" mij herhaaldelijk dwong de materie opnieuw te doordenken en aan zijn opmerkingen gevolg te geven. Prof. mr. D.J. Elzinga heeft het mede mogelijk gemaakt dit manuscript te laten publiceren. Hen komt allen een welgemeend "bedankt!" toe.

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik ben het ministerie zeer erkentelijk voor deze ondersteuning.

Groningen, november 2002.

1. Inleiding

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden staat niet vaak in de schijnwerpers. In de jaren kort na de totstandkoming hebben enkele vooraanstaande staatsrechtgeleerden zich de moeite getroost over het Statuut te publiceren (onder meer Kranenburg, Van den Bergh en Logemann). Al gauw wordt het in de Nederlandse juridische vakpers betrekkelijk stil rondom het Statuut. Het geringe aantal wijzigingen van het Statuut sinds haar inwerkingtreding doet vermoeden dat men te maken heeft met “een rustig bezit.” De matige interesse is ongetwijfeld ook deels te wijten aan verzuchtingen van voormelde staatsrechtgeleerden als zou het Statuut niet zozeer een juridisch, maar veel eerder een (moeilijk te doorgronden) politiek document zijn. Een andere oorzaak voor desinteresse van Nederlandse zijde is de inhoud van het Statuut zélf. De complexe opzet, de weinig specifieke taakopdracht aan organen met een bijzondere samenstelling én de geringe druk die het Statuut (ogenschijnlijk) op het Nederlandse constitutionele recht uitoefent, maken dat de hoogste constitutionele regeling van het Koninkrijk onderbelicht blijft.

Toch is het Statuut voor de Nederlandse rechtsorde een belangrijk document. De verstrengeling met de Nederlandse Grondwet, de waarborging van de menselijke rechten en vrijheden, het materiële wetsbegrip en de volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk zijn slechts enkele voorbeelden van onderwerpen waarbij het Statuut een leidende rol speelt. De door de opstellers van het Statuut bewust gekozen verschuiving van het statutaire organisatierecht achter het grondwettelijke organisatierecht ontnemt, helaas, bij tijd en wijle het zicht op deze bijzondere vraagstukken.

In de meeste handboeken Nederlands staatsrecht is voor de beschrijving van rijksregeling en de procedure langs welke zij tot stand komt steeds een bescheiden plaats gereserveerd. In anderhalve bladzijde wordt beschreven “welke rol de Nederlandse Antillen en Aruba spelen bij de sluiting van verdragen en de vaststelling van rijkswetten en algemene maatregelen van bestuur”, of woorden van gelijke strekking. Uit deze formulering blijkt al een Nederlandse preponderantie in deze procedures. Toch moet, op grond van de voorzieningen van het Statuut, aangenomen worden dat het niet enkel Nederland is wat de klok slaat. Door de Caraïbische rijksdelen wordt van iedere gelegenheid die zich aandient, dankbaar gebruik gemaakt om de zelfstandige en gelijkwaardige positie van de drie landen te benadrukken.

Recentelijk zijn meerdere publicaties verschenen die meer dan gemiddelde aandacht aan het Statuut besteden. De studiepocket *Het statuut voor het Koninkrijk* van Borman biedt een handzaam en toegankelijk overzicht. Het *Handboek van het*

Nederlands-Antilliaanse staatsrecht van Van Rijn, waarin ook bijzondere aandacht uitgaat naar het constitutionele Koninkrijksrecht, voorziet in een duidelijke behoefte voor de beoefenaren van het Antilliaanse staatsrecht. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor het zeer recent verschenen *Hoofdilijnen Arubaans Staatsrecht* van Hoogers en De Vries. Besselink en zijn collega's hebben in *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* de tot dusver onderbelichte problematiek van de verhouding tussen het Statuut en het recht van de Europese Unie besproken. De lijvige en indrukwekkende studie *Knellende Koninkrijksbanden* van Oostindie en Klinkers, ten slotte, biedt een unieke gelegenheid vanuit Nederlands perspectief terug te kijken op bijna 50 jaar koninkrijksrelaties en het functioneren van het Statuut.

Een publicatie die uitsluitend gewijd is aan rijksregelgeving ontbreekt tot op heden echter. Met *De wetgeving van het Koninkrijk* heb ik hier verandering in willen brengen. Wetgeving voor het Koninkrijk, te definiëren als regelen bij formele wet die in één of meer van de landen van het Koninkrijk zullen gelden, wordt in beginsel vastgesteld bij *rijkswet*. Delegatie aan de regering van het Koninkrijk is mogelijk; het regelstellende product dat hieruit voortvloeit is de *algemene maatregel van rijksbestuur*. Daarnaast heeft de Koninkrijksregering de bevoegdheid om zelfstandig regelen te stellen, eveneens in algemene maatregelen van rijksbestuur. De artikelen 14 tot en met 22 van het Statuut beschrijven op welke wijze deze regelingen tot stand komen, overigens in het Statuut wordt een materieel wetsbegrip ontvouwen. Daarnaast gelden enkele voorzieningen van het Statuut betreffende de samenstelling en werkwijze van de bij deze regelgeving betrokken (koninkrijks)organen. De sluiting van internationale overeenkomsten kent ook een statutaire dimensie, aangezien enkel het Koninkrijk (en niet de drie afzonderlijke landen) volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid draagt.

Hoezeer het Statuut de overzeese landen ook de gelegenheid biedt van zich te laten horen bij de vaststelling van rijkswetten, de indruk ontstaat dat de Nederlandse Antillen en Aruba daar niet optimaal gebruik van maken. De laatste jaren wordt veel gesproken over het zogenaamde democratisch deficit. Daaronder wordt verstaan een gebrekkige parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van rijksregelgeving. Het is mijn overtuiging dat een deel van dat deficit bestreden kan worden door een beter gebruik van de middelen die het Statuut de Nederlandse Antillen en Aruba biedt. Hopelijk kan dit boek daar een kleine bijdrage aan leveren.

In de navolgende hoofdstukken wordt eerst geanalyseerd, welke ideeën leefden rondom regelgeving voor het Koninkrijk in de jaren voorafgaand aan de uiteindelijke fundering van het Koninkrijk in een Statuut (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aan de hand van een analyse van de statutaire sleutelbegrippen "Koninkrijksaangelegenheid", "raken" en "gelden" en de daaromtrent sinds 1954 ontwikkelde praktijk inhoud gegeven aan het materiële wetsbegrip zoals het Statuut dat hanteert. Het vierde hoofdstuk van deze monografie bevat een nauwkeurige, chronologisch opgezette analyse van de procedure die geldt bij de vaststelling van rijkswetten. In hoofdstuk vijf wordt van enkele andere regelen voor het Koninkrijk,

namelijk de zogenaamde onderlinge regelingen, algemene maatregelen van rijksbestuur, kleine koninklijke rijksbesluiten en ministeriële rijksregelingen, beschreven welke inhoud zij kennen en hoe zij tot stand komen. Daarbij besteed ik bijzondere aandacht aan de zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur. In het zesde hoofdstuk worden twee recente alternatieven voor de vormgeving van het Koninkrijk en de daarbij geopperde procedure van rijksregelgeving aan een korte bespreking onderworpen. Bovendien heb ik getracht een zestal uitgangspunten te formuleren die leidend kunnen zijn bij het hervormen van de procedure van rijkswetgeving. Teneinde de toegankelijkheid van het navolgende te vergroten heb ik in het zevende en laatste hoofdstuk van deze monografie een samenvatting van de geanalyseerde procedures en de daarbij gedane bevindingen opgenomen. In bijlage I zijn de voor deze monografie belangrijkste resoluties van de Ronde Tafel Conferentie van 1948 opgenomen. Bijlage II bevat de voor de bespreking relevante artikelen uit de ontwerp-Rijksgrondwet van de hand van de commissie-Logemann, eveneens verschenen in 1948.