

DE GELIJKWAARDIGHEID VAN DE LANDEN
VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN:
REALITEIT OF PERCEPTIE?

*The constitutional equality of the countries of the Kingdom of the Netherlands:
reality or perception?*

(with a summary in English)

*Igualdat konstitushonal di e paisnan den Reino Hulandes:
realidat o persepshon?*

(ku un resúmen na Papiamentu)

Proefschrift

Ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de rector magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen op woensdag 19 september 2012 des middags te 12.45 uur.

door:

Irene Liane Alida Broekhuijse

geboren op 21 augustus 1986 te Apeldoorn

Promotoren:

Prof.dr. H.R.B.M. Kummeling

Prof.mr. J.M. Saleh

A brother offended is more unyielding than a strong city,
and a quarrelling is like the bars of a castle
Proverbs 18:19, ESV

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	9
LIJST MET AFKORTINGEN	10
I INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	13
1. Inleiding	14
2. Het juridische uitgangspunt van de gelijkwaardigheid	15
2.1. <i>De definitie van gelijkwaardigheid</i>	16
2.2. <i>Gelijkwaardigheid tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden</i>	19
3. Probleemstelling	20
3.1. <i>Thesis</i>	21
4. Methodologie	21
II DE ONTWIKKELING VAN DE STAATKUNDIGE VERHOUDINGEN TUSSEN 1815 EN 1954	23
1. Inleiding	23
2. Naar nieuwe staatkundige verhoudingen – een historisch overzicht in vogelvlucht	24
2.1. <i>Het staatsrechtelijke uitgangspunt</i>	24
2.2. <i>De grondwetsherziening van 1922</i>	31
2.3. <i>De radiorede van H.M. Koningin Wilhelmina gehouden op 6 december 1942</i>	34
2.4. <i>De rijksconferentie van 1948 en het ontwerp voor een Rijksgrondwet</i>	36
2.5. <i>1948-1954: Een periode van herzieningen</i>	39
2.6. <i>De bevestiging van het Statuut in 1954</i>	45
3. Conclusie	47
III STAATKUNDIGE VERHOUDINGEN	49
1. Inleiding	49
2. ‘Gelijkwaardigheid’ zoals vastgelegd in de preambule	49
3. De structuur van het Koninkrijk	52
3.1. <i>Autonomie</i>	52
3.2. <i>Zeggenschap</i>	57
3.2.1. <i>De samenstelling en systematiek van Koninkrijksorganen</i>	57
3.2.1.1. <i>Implicaties van de sobere structuur</i>	61
3.2.2. <i>Inspraak bij de totstandkoming van rijkswetgeving</i>	68
3.2.2.1. <i>De totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden</i>	69
3.2.2.2. <i>De totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van eigen aangelegenheden</i>	78
4. Conclusie	82
IV DE TOEPASSING VAN HET STATUUT IN DE PRAKTIJK	85
1. Inleiding	85
2. Enkele rijkswetten tot stand gekomen in de periode 1954 tot 2010	86
2.1. <i>Ambtelijke voorbereiding van rijkswetgeving en de behandeling van de voorstellen op politiek-bestuurlijk niveau</i>	86
2.2. <i>Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk</i>	94
2.3. <i>Intern appel</i>	95
2.4. <i>Artikel 16 Statuut</i>	96
2.5. <i>Artikel 17 Statuut</i>	99
2.6. <i>Artikel 18 Statuut</i>	100

2.7. <i>De mondelinge behandeling van de rijkswetten: de bijdrage van het Nederlandse parlement</i>	101
3. Rijkswetten verbandhoudende met de laatste staatkundige vernieuwingen	104
3.1. <i>Ambtelijke voorbereiding van rijkswetgeving en de behandeling van de voorstellen op politiek-bestuurlijk niveau</i>	105
3.1.1. <i>Consensusrijkswetten, Rijkswet vaststelling van een zee grens en Rijkswet wijziging Statuut</i>	105
3.1.2. <i>Rijkswet aanpassing rijkswetten en Reglement voor de Gouverneur van Curaçao respectievelijk van Sint Maarten</i>	110
3.2. <i>Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk</i>	113
3.3. <i>Intern appel</i>	116
3.4. <i>Artikel 16 Statuut</i>	116
3.5. <i>Artikel 17 Statuut</i>	135
3.6. <i>Artikel 18 Statuut</i>	139
3.7. <i>De mondelinge behandeling van de rijkswetten: de bijdrage van het Nederlandse parlement</i>	140
4. Conclusie	145
V THEORIE EN PRAKTIJK VERGELEKEN	147
1. Inleiding	147
2. Analyse	147
2.1. <i>Autonomie</i>	148
2.1.1. <i>Autonomie volgens betrokken ambtenaren en de Rijksministerraad</i>	149
2.1.2. <i>Autonomie volgens de Raad van State van het Koninkrijk</i>	151
2.1.3. <i>Autonomie volgens de Staten-Generaal</i>	158
2.1.4. <i>Autonomie volgens de Caribische landen van het Koninkrijk</i>	159
2.2. <i>Zeggenschap</i>	160
2.2.1. <i>Vorbereidingsfase</i>	160
2.2.2. <i>Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk</i>	165
2.2.3. <i>Intern appel</i>	167
2.2.4. <i>Artikel 16, 17 en 18 statuut en de Nederlandse bijdrage aan de mondelinge discussie</i>	168
3. Conclusie	172
VI JURIDISCH ONGERECHTVAARDIGDE VERSCHILLEN TUSSEN THEORIE EN PRAKTIJK	175
1. Inleiding	175
2. Autonomie	175
2.1. <i>Artikel 3 lid 1 Statuut</i>	175
2.2. <i>Artikel 38 lid 2 Statuut</i>	177
2.3. <i>Artikel 43 lid 2 Statuut</i>	177
2.3.1. <i>Het zelfbeschikkingsrecht: autonomie en verantwoordelijkheid</i>	178
2.3.1.1. <i>De historische ontwikkeling van het zelfbeschikkingsrecht in vogelvlucht</i>	178
2.3.1.2. <i>De uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door de bevolking van de Caribische landen van het Koninkrijk</i>	179
2.3.1.3. <i>Het Koninkrijk der Nederlanden als internationaal rechtssubject</i>	180
2.3.1.4. <i>Interne bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de verwezenlijking en waarborging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur</i>	181

2.3.1.5. <i>De problemen van de te vage norm van artikel 43 Statuut</i>	182
2.3.1.6. <i>De invloed van de politiek op de vaststelling van de norm van artikel 43 Statuut</i>	184
2.3.1.7. <i>De waarborging van deugdelijk bestuur, rechtszekerheid en mensenrechten volgens het internationale recht: een korte probleemschets</i>	185
2.3.1.8. <i>Een internationale norm ten aanzien van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak: Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens</i>	186
2.3.1.9. <i>Een casestudy: Het Statuut voorbij</i>	186
3. Zeggenschap	187
3.1. <i>Artikel 5 lid 1 Statuut</i>	188
3.2. <i>Artikel 12 Statuut</i>	189
4. Conclusie	189
VII FACTOREN DIE DE GELIJKWAARDIGHEID KUNNEN BEPERKEN	191
1. Inleiding	191
2. Het functioneren van Koninkrijksorganen en andere actoren	192
2.1 <i>Ambtenaren</i>	192
2.1.1. <i>Ministeriële verantwoordelijkheid en het handelen van ambtenaren</i>	193
2.1.2. <i>Beperkte ambtelijke capaciteit van de Caribische landen van het Koninkrijk</i>	195
2.1.3. <i>Het Draaiboek voor de Regelgeving</i>	196
2.1.4. <i>Projectgroepen</i>	198
2.2. <i>Raad van state van het Koninkrijk</i>	199
2.2.1. <i>Objectiviteit en het toetsen van beleid</i>	200
2.2.2. <i>Politieke onafhankelijkheid</i>	202
2.3. <i>rijksministerraad</i>	204
2.3.1 <i>Politieke Stuurgroep</i>	204
2.3.2. <i>Constructie rijksministerraad</i>	205
2.3.2.1 <i>'All politics are local'</i>	205
2.3.2.2. <i>Tijdsdruk voor de Caribische landen van het Koninkrijk en het gebrek aan afspraken op Koninkrijksniveau</i>	207
2.3.3. <i>Intern appel</i>	209
2.4. <i>De onderscheidenlijke parlementen</i>	211
2.4.1. <i>Geen Koninkrijksparlement, maar vier nationale parlementen</i>	211
2.4.2. <i>De ontwikkeling van de onderscheidenlijke parlementaire stelsels</i>	211
2.4.2.1. <i>De ontwikkeling van het Nederlandse parlement sinds de totstandkoming van het Statuut in vogelvlucht</i>	212
2.4.2.2. <i>De ontwikkeling van de parlementen van de Caribische landen van het Koninkrijk sinds de totstandkoming van het Statuut</i>	218
3. Conclusie	227
VIII CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	231
1. Inleiding	231
2. De voorbereidingsfase:	
het functioneren van betrokken actoren en het wetgevingsproces	235
2.1. <i>Het instellen van een Koninkrijkssecretariaat</i>	235
2.1.1. <i>De ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninkrijkssecretariaat</i>	235
2.1.2. <i>Constitutionele inbedding</i>	237
2.1.3. <i>Mogelijke personele vormgeving aan het Koninkrijkssecretariaat</i>	238

2.2. <i>Rijkswet houdende een Draaiboek voor de Rijksregelgeving</i>	238
2.2.1. <i>Inhoudelijke voorstellen voor een Draaiboek voor de Rijksregelgeving</i>	239
2.2.1.1. <i>Voorstellen ten aanzien van de waarborging van de autonomie</i>	239
2.2.1.2. <i>Voorstellen ten aanzien van het rijkswetgevingsproces</i>	246
2.2.2. <i>Juridische grondslag van de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de Rijksregelgeving</i>	248
2.3. <i>Raad van State van het Koninkrijk</i>	249
2.3.1. <i>Toetsen van grondslagen van rijkswet in adviezen</i>	249
2.3.2. <i>Transparantie</i>	250
2.3.3. <i>Politieke onafhankelijkheid van de Raad van State van het Koninkrijk</i>	250
2.4. <i>Onderraad en rijksministerraad</i>	250
2.4.1. <i>Constructie rijksministerraad</i>	250
2.4.2. <i>Termijnen</i>	250
2.4.3. <i>Intern appel</i>	251
2.4.4. <i>Geschillenregeling</i>	252
2.4.4.1. <i>Enkele mogelijke procedures: mediation, Kroonberoep en onafhankelijke, rechterlijke geschillenbeslechting ten aanzien van constitutionele vraagstukken</i>	253
2.4.4.2. <i>Institutionele vormgeving</i>	261
3. <i>De parlementaire fase:</i> het functioneren van betrokken actoren en het wetgevingsproces	263
4. <i>Conclusie</i>	269
SAMENVATTING IN HET ENGELS	271
SAMENVATTING IN HET PAPIAMENTS	275
BRONVERMELDING	279
STELLINGEN	303
CURRICULUM VITAE	304



Voorwoord

Dit proefschrift gaat over de gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden. De invalshoek ervan is juridisch, maar het moge duidelijk zijn dat de gelijkwaardigheid uiteindelijk bestaat ten behoeve van de mens. Het is tastbaar voor individuen. Word je gedomineerd of wordt er over je heengelopen, geeft iemand niet thuis als je om hulp vraagt, of helpt een ander je in je ontplooiing en je vooruitgang? Het is aan de orde van de dag en in elke context aanwezig.

‘Elke context’ betekent ook in de context van het schrijven van dit proefschrift. Inhoudelijk hebben mijn promotoren, Jaime Saleh (Constitutioneel Koninkrijksrecht) en Henk Kumeling (Staatsrecht) me alle ruimte gegeven om mijn ideeën te ontwikkelen. Daarvoor ben ik hen zeer erkentelijk. En reeds eerder heb ik in het Liber Amicorum van Jaime Saleh geschreven hoe dankbaar ik hem ben om te mogen ervaren dat ik in – het moge duidelijk zijn – onze ongelijke verhouding, toch als gelijkwaardig kan worden beschouwd. Deze persoonlijke ervaring heeft mij mogen verrijken, ook bij het schrijven van dit proefschrift. Zoals hij eens zei: ‘Voor alles geldt, dat van belang is hoe je als mens bent en contacten weet te leggen met de ander.’ Het begint al in kleine sociale verbanden, om van daaruit te leren hoe binnen grotere verbanden te handelen. De waarde van deze woorden is groot.

Dan rest mij nu nog om vele anderen te bedanken. Allereerst ben ik de Universiteit Utrecht dankbaar dat ik dit proefschrift bij de Leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht, heb mogen schrijven. Deze steun is van groot belang geweest voor het schrijven van dit proefschrift. Daarnaast ben ik ook Norwin Carolus en Norberto Ribeiro zeer dankbaar voor de werkplek die mij – eerst in de Nederlandse Antillen en daarna in Curaçao – bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken, is geboden. Bij elkaar opgeteld heb ik ruim een jaar en drie maanden van de gastvrijheid mogen genieten. Masha danki, e ta hopi apresia. Hoewel ik in deze periode een aardig woordje Papiaments heb geleerd, was het vertalen van de samenvatting toch te hoog gegrepen. Miloushka Racamy, dank ik daarom voor haar bereidheid om de vertaling van de samenvatting in het Papiaments te verzorgen. Astrid Rosenbrand dank ik voor de Engelstalige samenvatting.

Gezien de beperkte ruimte voor dit voorwoord, zal ik eenieder die bereid is geweest om hetzij in gespreksvorm, hetzij door middel van bescheiden, informatie ten behoeve van dit proefschrift te verschaffen, niet apart kunnen noemen. Dit betreffen vele (voormalige) ambtenaren, (voormalige) ambtsdragers, en medewerkers van bibliotheken en archieven uit alle landen van het Koninkrijk. Heel veel dank voor de gastvrijheid waarmee ik ben ontvangen en voor de bereidheid om inzicht te geven in, met name, de rechtspraktijk. Deze steun is van onmisbaar belang geweest, aangezien een van de belangrijkste punten uit dit proefschrift was om goed inzicht in de praktijk te geven.

Voorts bedank ik mijn familie en in het bijzonder mijn ouders voor de steun die ze me hebben gegeven in deze periode. Want juist om op professioneel gebied goed te kunnen presteren, is de steun van het thuisfront van niet te onderschatten belang. Inmiddels ben ik in Sint Maarten een nieuw thuisfront aan het opbouwen en ook van dit thuisfront mag ik steun ontvangen. Ik heb het in het bijzonder over de Raad van Advies die me in de afrondende periode van mijn proefschrift alle ruimte heeft gegeven om mijn proefschrift tot een goed einde te kunnen brengen. Vice-voorzitter Brooks-Salmon en Secretaris Artsen-Clarinda ben ik daarvoor zeer erkentelijk. Thankyou ever so much.

Torval van den Hoogen bedank ik voor het verzorgen van de omslag en het binnenwerk van dit boek. Ten slotte dank ik de leden van de leescommissie, prof. dr. J.B.J.M. ten Berge, dr. R. Nehmelman, prof. dr. A.B. van Rijn, prof. dr. A.H.A. Soons en prof. dr. P. Verweel voor hun (eventuele) suggesties.

Irene L.A. Broekhuijse, 20 augustus 2012

LIJST MET AFKORTINGEN

Amvrb	algemene maatregel van rijksbestuur
AVP	Arubaanse Volkspartij
Belastingregeling voor het Koninkrijk	Rijkswet van 28 oktober 1964, houdende Belastingregeling voor het Koninkrijk
CDA	Christen Democratisch Appèl
COP	Curaçaose Onafhankelijke Partij
CU	ChristenUnie
D66	Democraten '66
DP	Democratische Partij
FK	Forsa Kòrsou
FOL	Frente Obrero Liberashon 30 di mei (Curaçao)
GHvJ	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
KVP	Katholieke Volkspartij
MAN	Movimientu Antia Nobo (Curaçao)
MEP	Movimiento Electoral di Pueblo (Aruba)
MFK	Movimentu Futuro Kòrsou
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
NPA	Niun Paso Atras (Curaçao)
PAR	Partido Antia Restrukturá (Curaçao)
Paspoortwet	Rijkswet van 26 september 1991, houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten
PDR	Partido Democracia Real (Aruba)
PNP	Nationale Volkspartij (Curaçao)
PPA	Partido Patriotico Arubano
PRRC	Projectgroep Rechtspleging, Rechtshandhaving en Constitutionele Zaken
PS	Pueblo Soberano (Curaçao)
PSP	Pacifistisch-Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
Reglement voor de Gouverneur van Curaçao	Rijkswet houdende Reglement voor de Gouverneur van Curaçao
Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten	Rijkswet houdende Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten
rijksministerraad	raad van ministers van het Koninkrijk
Rijksocrooiwet 1995	Rijkswet van 15 december 1994, houdende regels met betrekking tot octrooien
Rijkswet aanpassing rijkswetten	Rijkswet tot wijziging van verschillende rijkswetten in verband met de verkrijging van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk door Curaçao en Sint Maarten en de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel

Rijkswet financieel toezicht	Rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten
Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie	Regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Kustwacht	Rijkswet van 25 februari 2008 houdende regeling van de taken en bevoegdheden, alsmede het beheer en beleid van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba
Rijkswet openbare ministeries	Rijkswet houdende regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen
Rijkswet politie	Rijkswet houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving	Regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Vaarplicht	Rijkswet van 23 juni 1972, houdende vaarplicht in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verbandhoudende buitengewone omstandigheden
Rijkswet vaststelling van een zeegrens	Rijkswet tot vaststelling van een zeegrens tussen Curaçao en Bonaire, en tussen Sint Maarten en Saba
Rijkswet wijziging Statuut	Rijkswet tot 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
RST	Recherche Samenwerkingsteams
RvANA	Raad van Advies van de Nederlandse Antillen
RvSK	Raad van State van het Koninkrijk
SP	Socialistische Partij
UNA	Union National Arubano
UPB	Union Patriotiko Boneriano
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WIPM	Windward Islands People's Movement

I INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

“Wijs zal het Statuut blijken te zijn, als het voldoet aan de verwachtingen die de Rijksdelen er aan stellen. 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 Koninkrijks-gedachte 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 van het Koninkrijk in zijn geheel versterkt. Moge deze nieuwe rechtsorde strekken tot heil van alle volkeren van het Koninkrijk!”

Zo klonken de woorden van minister-president Drees in de Ridderzaal bij de bevestiging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.¹ De woorden pasten bij de sfeer die heerste. Rustig, gemoedelijk en blijk gevend van vol vertrouwen in de toekomst. Of niet? Was het een schouwspel? Aan de waarheid van de gesproken woorden kan niet worden getwijfeld; zij lijken ook gemeend. Datzelfde geldt voor de bemoedigende woorden die de heer Currie, Voorzitter van de Regeringsraad, namens Suriname, en minister-president Jonckheer namens de Nederlandse Antillen hebben uitgesproken. Toch vraagt men zich af: leidde de nieuwe juridische verhouding die hier werd bevestigd, tevens tot een nieuwe verstandhouding tussen de politici uit de verschillende rijksdelen? Een juridische breuk met het verleden is sneller bewerkstelligd dan de mens mentaal aankan. Dat terwijl de geest van het Statuut afhankelijk is van de actoren die deze leven moeten inblazen. De geest van het Statuut ligt tevens verankerd in de preambule en maakt het daarmee juridisch bindend. Het moet ten uitvoer worden gebracht. De gelijkwaardige positie tussen de landen van het Koninkrijk is op de zachte winterdag van 15 december 1954 een juridisch feit geworden.

In 2006, ruim vijftig jaar na de totstandkoming van het Statuut, sprak Minister van Defensie Henk Kamp in een overleg met de vaste commissie van defensie en de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken over de drugsmokkel: ‘Vanuit Zuid-Amerika worden drugs naar Amerika en Europa gesmokkeld. Nederland zit daar met die kleine “snippertjes” tussenin wat een zekere medeverantwoordelijkheid oplevert voor de directe omgeving en het grote geheel.’ Ter verduidelijking, de Koninkrijksminister en later de Rijksvertegenwoordiger voor Caribisch Nederland, spreekt over de Nederlandse Antillen en Aruba als waren zij ‘snippertjes’.² Kamerlid Brinkman zou de eilanden voor één euro via marktplaats.nl willen verkopen,³ en Kamervragen over interne aangelegenheden van de Caribische landen van het Koninkrijk stromen binnen. In de Nederlandse

¹ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 142.

² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 300 X, nr. 80, p. 6.

³ *NRC Handelsblad*, 5 mei 2008. <http://www.nrc.nl/pcm_commercieel/testpagina2/article1890778.ece/PVV_wil_doorgaan_met_strijd_corruptie_Antillen> (website laatst geraadpleegd op 8 januari 2010).

Antillen verwijt men Nederland bemoeizuchtig te zijn. Hoe verhoudt dit zich tot de mooie uitspraken van 1954? En wat betekent dit voor de beoogde juridische gelijkwaardigheid?

Zijn de landen van het Koninkrijk gelijkwaardig of is de gelijkwaardigheid slechts een perceptie?

1. Inleiding

Gelijkwaardigheid is een politiek beladen begrip en wordt vaak geïnterpreteerd als ‘recht doen aan’, ‘in zijn waarde laten’. Recht doen aan eenieders situatie, maar dan wel vanuit de eigen positie beredeneerd. Politici willen om hun eigen redenen meer zeggenschap. Enerzijds zijn politici uit Caribische landen van het Koninkrijk van mening dat hun autonomie en inspraak vergroot dienen te worden teneinde de gelijkwaardige positie te bevorderen, terwijl anderzijds Nederlandse politici grotere inspraak rechtvaardigen wanneer Nederland als grootste partner binnen het Koninkrijk (financiële) steun verleent. Dit geldt uiteraard niet per se voor eenieder, maar het zijn wel opvattingen die naar voren komen in debatten.⁴ Al voor de totstandkoming van het Statuut is de nieuw te bewerkstelligen rechtsorde een punt van politieke discussie geweest in de Caribische landen van het Koninkrijk; daarna is het een heikel punt gebleven. Hebben politici het maximale eruit geslept tijdens de onderhandelingen en moest het Statuut niet eens worden herzien?⁵ De formulering van de toelichting bij de bepaling inzake de herziening van het Statuut, artikel 55, reflecteert het politieke gehalte. Deze tekst opent met de woorden: ‘De rechtsregeling van het Statuut is geen eeuwig edict. Het is een vastlegging van de rechtsorde die thans onder de tegenwoordige omstandigheden als juist en redelijk wordt gezien [...]’ met nadruk wellicht op ‘juist en redelijk’. Dergelijke politieke discussies over de gelijkwaardigheid overschaduwden echter datgene wat het Statuut heeft bewerkstelligd; althans op papier. Zoals in de wet-

⁴ Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 2009/10, 96, p. 7903 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 31-32. Overigens kan hieraan worden toegevoegd dat een motie van Van Raak waarin de regering wordt verzocht het initiatief te nemen ‘tot een discussie over een meer gelijkwaardige verhouding tussen de verschillende landen binnen het Koninkrijk,’ door de Tweede Kamer is verworpen. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 24 en *Handelingen II* 2011/12, nr. 17-18, p. 28-29. Ook uitspraak Oduber: ‘Aruba wilde “beslist geen spelbreker zijn”, maar vroeg wel om “een behandeling als een gelijkwaardige partner”; daarom meende het recht te hebben op de zetel van het Gemeenschappelijk Hof. Omdat alle samenwerkingsorganen op Curaçao zetelden, kon anders moeilijk van gelijkwaardigheid gesproken worden, aldus Oduber.’ G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk, de ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 211.

⁵ Een treffende passage omtrent de politieke gevoeligheid van de onderhandelingen voor nieuwe staatkundige verhoudingen komt uit *Knellende Koninkrijksbanden, deel I* van Oostindie & Klinkers: ‘Na de tweede openbare vergadering van de RTC te hebben verlaten, besloten op 26 januari de DP-leden Van der Meer, Jonckheer en Irausquin terug te keren naar Curaçao. De voorwaarden die door de Staten aan hun deelnemen waren gesteld waren immers niet gehonoreerd; [...]’ G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben 1940-2000, Deel I, 1940-1954* (hierna: 2001a), Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 103. Ook over een herziening van het Statuut werd al spoedig gesproken door leden van de Antilliaanse delegatie. Vgl. A.C.T. Kasteel, *De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen* (proefschrift Leiden), ‘s-Gravenhage/Bandung: N.V. Uitgeverij W. van Hoeven 1956, p. 287-288 en A. Reinders, *Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba 1950-1993*, Zutphen: Walburg Pers 1993, p. 44.

gevingspraktijk vaker voorkomt, kunnen wetgeving en praktijk uiteenlopen. Dat kan onder meer te wijten zijn aan maatschappelijke veranderingen, gewijzigde politieke inzichten, of aan het feit dat onbedoelde en onvoorziene neveneffecten die de wetgeving met zich brengt, de kop opsteken. Voor de werking van het Statuut bleek dit niet anders. A fortiori, het Statuut, dat kan worden beschouwd als een compromistekst, is bovendien op enkele fronten dubbelzinnig geformuleerd. Diverse bepalingen zijn multi-interpretabel en in een aantal zaken is niet voorzien, zodat er in de praktijk veel onduidelijkheid over kan ontstaan. Echter, het staat vast dat de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van het Statuut, hebben afgesproken dat de 'geest van het Statuut' leidend zou zijn voor de toepassing van het document.⁶ De gelijkwaardigheid is in de officiële toelichting op de preambule zelfs als grondbeginsel van de rechtsorde van het Koninkrijk erkend. Niettemin is in de loop der jaren afgeweken van dat standpunt en grepen actoren en in het bijzonder politici de kans om dubbelzinnig geformuleerde bepalingen naar eigen hand te zetten. Hoewel diverse factoren een rol spelen in de beperking van de gelijkwaardigheid, is de gelijkwaardigheid bovenal beperkt doordat Nederlandse politici de interpretatie van bepalingen eenzijdig trachten vast te stellen. De veranderende Nederlandse politiek gaf daarbij de doorslag. Voor een lange periode bleef het Koninkrijk een politiek neutraal onderwerp in Nederland, zodat theorie en praktijk in grote mate overeenkwamen. De verwevenheid van de Grondwet met het Statuut bracht echter met zich dat de invloed van het Nederlandse staatsrecht toenam op Koninkrijksniveau, naar mate het onderwerp 'Koninkrijksverhoudingen' politiek gevoeliger werd. Dat maakte dat theorie en praktijk steeds verder van elkaar verwijderd raakten, en wellicht ook dat afbreuk werd gedaan aan de *juridische* gelijkwaardigheid.

2. Het juridische uitgangspunt van de gelijkwaardigheid

Dit proefschrift laat de politieke discussie, voor zover deze niet staatsrechtelijk relevant is, terzijde.⁷ Politieke discussies die staatsrechtelijk relevant worden geacht, betreffen de fundamentele kwestie 'all politics are local,' hetgeen met name van belang is in het kader van het functioneren van Koninkrijksorganen en de ontwikkeling in opvatting van de politiek ten aanzien van het leerstuk ministeriële verantwoordelijkheid; laatstgenoemd leerstuk is in het bijzonder van belang op Nederlands niveau en dringt ook door in de constitutionele Koninkrijksrelaties. In deze kwesties zijn politiek en staatsrecht nauw met elkaar verweven. Het onderzoek is immers van juridische aard. Zijnde een belangrijke oorzaak van het verschil tussen theorie en praktijk, kan de politieke discussie echter niet volledig

⁶ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 142-143; zie ook hoofdstuk II paragraaf 6 van dit proefschrift.

⁷ *Supra*, noot 4: op de inhoudelijke discussies aangaande de 'juistheid' en 'redelijkheid' van de staatkundige verhoudingen, wordt in dit proefschrift niet ingegaan. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over de 'juistheid' van het Statuut, dan betreft het de discussie of de gedachte van gelijkwaardigheid staatkundig 'juist' is vastgelegd en correct wordt nageleefd.

buiten beschouwing blijven. In hoofdstuk VII, het hoofdstuk waarin de opstelling van actoren wordt geanalyseerd, wordt hier dan ook uitvoerig aandacht aan besteed.

Het theoretische, juridische kader dat de toetssteen zal vormen voor de praktijk, wordt in de eerste drie hoofdstukken uiteengezet. In het onderhavige, eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische definitie van gelijkwaardigheid; in hoofdstuk II wordt door middel van een historische benadering inzichtelijk gemaakt wat het Statuut heeft bewerkstelligd. Ten slotte wordt in hoofdstuk III besproken hoe in het Statuut uitdrukking is gegeven aan de gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk.

2.1. De definitie van gelijkwaardigheid

Het juridische begrip gelijkwaardigheid is diffuus, een eenduidige definitie is moeilijk te geven. Niettemin wijzen diverse bronnen uit naar een zelfde betekenis. Borman legt uit dat gelijkwaardigheid enerzijds inhoudt dat 'er sprake moet zijn van een uit staatsrechtelijk oogpunt gelijke waardering of behandeling en dat de juridische structuur dus geen elementen mag inhouden van onderschikking van het ene land aan het andere.' Anderzijds, vervolgt hij, 'geeft het begrip gelijkwaardigheid aan dat er geen gelijkheid is, dat er verschillen zijn waarmee rekening moet worden gehouden.' Dat rekening kan en mag worden gehouden met bijvoorbeeld de omvang van inwonersaantallen, personele capaciteit en hulpbronnen, mag er niet toe leiden dat een *feitelijke* verticale verhouding tussen de landen wordt bewerkstelligd.⁸ Zijn definitie geeft kernachtig weer wat de betrokken landen in 1954 voor ogen stond, zoals blijkt uit het Statuut, de *travaux préparatoires* en de discussie die bij de totstandkoming van het Statuut met betrekking tot dit onderwerp is gevoerd.⁹

Een andere benadering om tot een definitie van gelijkwaardigheid te komen, volgt uit de opvatting van de Verenigde Naties inzake het zelfbeschikkingsrecht in koloniale context. De idee van dat recht was, en is nog steeds, om een einde te maken aan iedere vorm van onderdrukking.¹⁰ Oorspronkelijk werd door de Verenigde Naties ervan uitgegaan dat alle oud-koloniën onafhankelijk zouden worden.¹¹ Koloniale intenties, ook ogenschijnlijke, waren uit den boze; staten met niet-zelf-besturende gebieden werden nauwlettend in de gaten gehouden en belast met een rapportageplicht over de status van deze gebieden.

⁸ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Kluwer 2005, p. 20. Vgl. A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk* (proefschrift Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006. 'Gelijkwaardigheid' wordt gedefinieerd als 'gelijkheid, rekening houdende met het potentieel der landen', p. 18.

⁹ Zie hoofdstuk II van dit onderzoek.

¹⁰ Het gaat hier om onderdrukking tegen de zin van de bevolking. Verticale, staatkundige verhoudingen zijn volgens het internationale recht tegenwoordig toegestaan (zie resoluties 1541 (XV), 1960 en 2625 (XXV), 1970), maar dan enkel uit vrijwilligheid. Vgl. hoofdstuk II, paragraaf 2.3 van dit onderzoek.

¹¹ Tot in de jaren zestig werd dit verondersteld; P.J.G. Kapteyn, 'De Nederlandse Antillen en de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht', in: *Mededelingen der KNAW, afd. Letterkunde, nieuwe reeks*, deel 45, no. 6, 1982, p. 11.

Deze situatie was aan de orde toen Nederland in 1955 tegenover de Verenigde Naties stelde dat de Caribische landen van het Koninkrijk, met de inwerking-treding van het Statuut, het zelfbestuur in internationaalrechtelijke zin hadden verworven.¹² Om te benadrukken dat de Nederlandse Antillen en Suriname het volledige zelfbestuur hadden verworven, werd de term *gelijkwaardigheid* in de officiële Engelse vertaling vertaald naar *equality*, hetgeen impliceerde dat de landen van het Koninkrijk *gelijk* aan elkaar zouden zijn.¹³ Nederland probeerde op deze wijze te beargumenteren dat er op geen enkele wijze meer sprake zou zijn van onderdrukking van de oud-koloniën.¹⁴

Vanaf 1960 werd de opvatting van de Verenigde Naties verruimd; voormalige koloniën werden geacht het zelfbestuur te hebben verworven in het geval van volkenrechtelijke onafhankelijkheid, in het geval van vrije associatie met een onafhankelijke staat, of in het geval van integratie met een onafhankelijke staat.¹⁵ In 1970 werden verdere nuances aangebracht door te veronderstellen dat ook andersoortige relaties met het moederland konden worden onderhouden. Het recht van zelfbeschikking werd geacht te zijn gerespecteerd, zolang de keuze voor deze verhouding door het volk van de voormalige kolonie was gemaakt.¹⁶ Hoewel de invulling die aan het zelfbeschikkingsrecht wordt gegeven aan verandering onderhevig is geweest, is de aard van het zelfbeschikkingsrecht nog steeds ongewijzigd: het recht dient ertoe, zoals gesteld, om een eind te maken aan onderdrukking door het moederland. De aard van het zelfbeschikkingsrecht is bovendien van fundamenteel belang voor de invulling van het recht. De nuances van dit recht, bijvoorbeeld de vraag in hoeverre voormalige koloniën autonoom dienen te zijn, bieden ruimte voor dubbelzinnige interpretaties. Daardoor kunnen bepaalde invullingen aan het zelfbeschikkingsrecht juridisch correct ogen, terwijl zij eigenlijk door de structurele, staatsrechtelijk sterkere positie van Nederland in het Koninkrijk de schijn van het zelfbeschikkingsrecht vertonen en feitelijk in strijd zijn met het recht.

¹² Daarnaast was bijvoorbeeld resolutie 742 (VIII) van 27 november 1953 relevant. Deze resolutie, zo beargumenteert Kapteyn, 'zou men als een voorloper kunnen beschouwen van [...] resolutie 1541 (XV) van 1960.' Kapteyn 1982, p. 19. In deze resolutie is anderhalve pagina gewijd aan factoren die indiceren dat het zelfbestuur door de voormalige kolonie is verworven, waaronder de '3. Voluntary limitation of sovereignty. Degree of evidence that the attribute or attributes of sovereignty which are not individually exercised will be collectively exercised by the larger entity thus associated an the freedom of the population of a Territory which has associated itself with the metropolitan country to modify at any time this status through the expression of their will be democratic means.'

¹³ S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination: The Case of The Netherlands Antilles and Aruba* (proefschrift Leiden), Zutphen: Wöhrmann Print Service 2007, p. 210. Zie ook: publication sheet 1954, No 121 (in het landsarchief van de Nederlandse Antillen); in de onofficiële vertaling is wel geschreven 'on a footing of equality', zie *unofficial translation of the Charter for the Kingdom of the Netherlands as accepted in the final plenary session of the Round Table Conference between the Netherlands, Surinam and the Netherlands Antilles, at The Hague, on the 3rd of June, 1954, revised addition of Foto-Bt.z. No. 99624*; document uit het landsarchief van de thans toenmalige Nederlandse Antillen.

¹⁴ En dat ze zelfbesturend waren. Croes 2006, p. 20.

¹⁵ De eerste resolutie (1514 (XV), 1960) ging er nog steeds van uit dat het zelfbeschikkingsrecht tot onafhankelijkheid zou leiden; in de daaropvolgende resolutie (1541 (XV), 1960) die overigens de dag erop werd aangenomen, lag besloten wanneer het volledige zelfbestuur werd geacht te zijn verkregen. Zie ook: A.B. Van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999, p. 51.

¹⁶ J.M. Saleh, Inleiding Studium Generale Utrecht: 17 april 2008. Zie ook: Van Rijn 1999, p. 51 – Resolutie 2625 (XXV).

Het zelfbeschikkingsrecht gaat er dus van uit dat het overwicht van het moederland niet mag leiden tot feitelijke ondergeschiktheid, tenzij hier nadrukkelijk voor is gekozen door de bevolking van een voormalige kolonie.¹⁷ Strikt genomen gaat het zelfbeschikkingsrecht sec niet uit van een gelijkwaardige positie. Het is de aard van het zelfbeschikkingsrecht, zoals in het bovenstaande uiteen is gezet, die uitgaat van gelijkwaardigheid. Dat uitgangspunt is van groot belang in Koninkrijksverband. Immers, het Statuut behelst naar het huidige internationale recht, een *sui-generis*-relatie tussen Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk,¹⁸ en over deze relatie bestaat veel onduidelijkheid. Over de aard van de relatie die de betrokken landen kunnen bewerkstelligen, alsmede over de mate van autonomie van de voormalige koloniën bestaan in resolutie 2625 (XXV) geen normen. De enige eis waaraan volgens de resolutie moet zijn voldaan om de relatie met het moederland rechtens te bewerkstelligen, is dat het moet gaan om een status *'freely chosen by the population'* en dat deze keuze dient te worden gerespecteerd.¹⁹

Voor het Koninkrijk der Nederlanden betreft de aanvaarde relatie een gelijkwaardige relatie; dit wordt benadrukt in de preambule, en is, zoals gesteld, ook tegenover de Verenigde Naties verklaard.²⁰ Dat betekent volgens Hillebrink onder andere dat *'[t]he Kingdom organs cannot act outside the limited area of Kingdom affairs unless the Countries voluntarily accept the Kingdom's authority to do so.'*²¹ Het Statuut dient dus op juiste wijze te worden uitgevoerd. Deze uitleg van Hillebrink komt in feite ook neer op de consequentie van de aanvaarding van het Statuut in het licht van het beginsel van goede trouw. Het beginsel van goede trouw is een internationaalrechtelijk beginsel dat ten aanzien van bijvoorbeeld de uitvoering van verdragen van belang is, maar a fortiori voor het zelfbeschikkingsrecht in ko-

¹⁷ Vgl. A. Hoeneveld, *De reikwijdte van het volkenrechtelijk zelfbeschikkingsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba* (Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag 2005, p. 35. Het Statuut bevat elementen die tot gevolg hebben dat het Koninkrijk, aangevoerd door Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan overstemmen. Geheel zelfstandig zijn de landen dus niet, althans niet in zoverre dat sprake zou kunnen zijn van een vrije associatie. In dat geval zou het moederland geen zeggenschap mogen hebben op terreinen als de staatsinrichting van de voormalige kolonie. J. Crawford, *The creation of states in international law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 632-633. Op grond van artikel 43 lid 2 en artikel 44 Statuut, heeft Nederland hier wel degelijk zeggenschap over. Zie hoofdstuk III, paragraaf 3.1 van dit onderzoek. Hillebrink gaat er ook niet van uit dat de relatie tussen Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten gekwalificeerd kan worden als vrije associatie. Hillebrink 2007, p. 198. Daarnaast kan de relatie tussen de landen van het Koninkrijk niet worden geclassificeerd als 'integratie', aangezien het Statuut gescheiden rechtsordes creëerde. Zie p. 45-46 van dit onderzoek. Volledig gescheiden zijn de rechtsordes uiteraard niet, aangezien de landen samen deel uitmaken van het constitutionele Koninkrijksverband. Ten slotte spreekt het voor zich dat onafhankelijkheid hier niet aan de orde is.

¹⁸ Hillebrink 2007, p. 186.

¹⁹ *Supra* noot 12. Volgens Raič is dit zelfs *ius cogens*. D. Raič, *Statehood and the Law of Self-Determination* (proefschrift Leiden) 2002, p. 219.

²⁰ Hillebrink 2007, p. 53. Volgens Hillebrink hebben de Caribische landen van het Koninkrijk echter nooit voor deze relatie gekozen. Hoewel het Statuut wellicht procedureel onjuist tot stand is gekomen (zie voor *'free and voluntary choice'* bijvoorbeeld C.M.A.M. Duijf & A.H.A. Soons, *The right to self-determination and the dissolution of the Netherlands Antilles*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 32-34), staat het buiten kijf dat het Statuut vrijwillig is aanvaard. De vrijwillige aanvaarding ligt in de preambule van het Statuut besloten. Deze discussie valt verder buiten de strekking van dit proefschrift, aangezien de focus van dit proefschrift op de gelijkwaardigheid van de landen is.

²¹ Hillebrink 2007, p. 143.

loniale context. Het zelfbeschikkingsrecht gaat ervan uit dat er geen onvrijwillige onderdrukking mag plaatsvinden, maar onjuiste toepassing van het Statuut kan dat wel tot gevolg hebben.²²

Doordat in het Statuut een gelijkwaardige positie van de landen is afgesproken, is de waarborg van de gelijkwaardigheid dan ook tevens een internationaalrechtelijke verplichting, zowel op grond van het beginsel van goede trouw als op grond van het zelfbeschikkingsrecht. In dit proefschrift wordt ervan uitgegaan dat de bovengenoemde kaders van het internationale recht, de buitengrenzen van de gelijkwaardigheid vormen; daarom gelden deze normen als uitgangspunt in het proefschrift. Hoofdzakelijk, echter, spitst de discussie die in dit proefschrift wordt gevoerd, zich toe op de gelijkwaardigheid ingevolge het Statuut. Het Statuut is immers het leidende document voor zover het de verhoudingen binnen Koninkrijksverband betreft; daarin liggen de afspraken die moeten worden nageleefd besloten.²³ In dit proefschrift wordt uitgegaan van de interpretatie van de gelijkwaardigheid zoals door Borman weergegeven.²⁴

2.2. Gelijkwaardigheid tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden

Na 10 oktober 2010 is er naast de relatie zoals deze sinds 1954 in het Statuut lag verankerd, een nieuwe relatie tussen voormalige kolonie en moederland bijgekomen in Koninkrijksverband: Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn toegetreden tot het Nederlandse staatsverband als openbare lichamen.²⁵ Volgens het Statuut geldt het gelijkwaardigheidsbeginsel zoals dit volgt uit onder meer de preambule, de autonomie en de zeggenschap, tussen landen, zodat het niet van toepassing zou zijn voor deze openbare lichamen. Dat wil echter niet zeggen dat voor hen geen bescherming bestaat tegen onbegrensde eenzijdige overheersing door het moederland. Het zou in strijd zijn met de idee van dekolonisatie en het zelfbeschikkingsrecht wanneer het moederland de ruimte wordt geboden om de bevolking van voormalige koloniën een moraal op te leggen die mogelijk afbreuk doet aan de eigen identiteit. Zoals Saleh erop wijst, is het principe van gelijkwaardigheid ook voor deze eilanden van toepassing.²⁶ De gelijkwaardigheid vertaalt zich hier op een andere manier. Voor deze drie eilanden speelt in het kader van het zelfbeschikkingsrecht, artikel 1 lid 2 Statuut een belangrijke rol. Daarin is bepaald dat '[v]oor deze eilanden regels [kunnen] worden gesteld en andere specifieke maatregelen [kunnen] worden getroffen met het oog op de economische en sociale

²² De argumentatie van Nederland inhoudende dat sprake was van 'equality', brengt de Caribische landen van het Koninkrijk wel in een zeer gunstige positie. De afspraak van een gelijkwaardige positie staat buiten kijf.

²³ Uitgaande van de soevereiniteit van staten ten aanzien van de vraag op welke wijze wordt voldaan aan internationale verplichtingen. L.F.M. Besselink, 'Internationaal recht en nationaal recht', in: N. Horbach, R. Lefeber & O. Ribbelink, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007, p. 47-80, p. 50.

²⁴ Borman 2005, p. 20; *supra*, p. 16.

²⁵ Artikel 1 lid 2 Statuut.

²⁶ J.M. Saleh, 'Staatsrechtelijke- en constitutionele ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk één jaar na de opheffing van de Nederlandse Antillen', in: J.M. Saleh, *Constitutionele- en rechtsstatelijke verhoudingen in de landen van het Koninkrijk, in het bijzonder in de Caribische landen van het Koninkrijk*; Twee redevoeringen van prof. mr. J.M. Saleh, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 17-34, p. 22.

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 eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.²⁷ Dat is in het bijzonder van belang, aangezien zij deel uitmaken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Wanneer het erop aankomt, dan beslist de formele wetgever, terwijl de eilanden thans noch in de ministerraad, noch in het parlement, noch in het adviesorgaan van de regering, de Raad van State, vertegenwoordigd zijn. Dat is een kwetsbare constructie: strikt formeel, juridisch beschouwd, hebben zij - indien het erop aan zou komen - géén autonomie en géén zeggenschap.

In dit proefschrift blijft een bespreking over de gelijkwaardigheid met betrekking tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba buiten beschouwing; dit proefschrift beperkt zich tot de gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk.²⁷

3. Probleemstelling

Gezien het feit dat de landen van het Koninkrijk de verplichting zijn aangegaan om een gelijkwaardige positie van de landen te bewerkstelligen, belichaamd in een constitutioneel verband, is het van belang dat hier in de praktijk gestalte aan wordt gegeven.²⁸ Het is echter de vraag (1) in hoeverre de Koninkrijksorganen, de landsorganen in Koninkrijksverband en de ambtelijke ondersteuning functioneren op de wijze waarop zij verwacht werden te functioneren volgens het Statuut en (2) in hoeverre de Statutaire waarborgen die de beoogde gelijkwaardigheid zouden bewerkstelligen, voldoende toereikend zijn in de praktijk. Immers, het zijn de organen en individuele actoren die invulling geven aan het recht. Volgens verschillende academici kan de feitelijke invloed van de Caribische landen binnen Koninkrijksverband ten minste in twijfel worden getrokken.²⁹

In dit onderzoek wordt ingegaan op het functioneren van de rijksministerraad, het Nederlandse parlement als medewetgever van het Koninkrijk, de Raad van State van het Koninkrijk, de betrokken ambtenaren en de landsorganen. Daarbij staat de vraag centraal wat de grenzen zijn van het Statuut waarbinnen de actoren, c.q. organen zich dienen te bewegen, en of zij niet buiten de gegeven ruimte (zijn ge)treden. De opstelling van de bovengenoemde organen en actoren is bestudeerd

²⁷ Zie hierover onder meer: J.M. Saleh 2011, p. 22-27. Ook G. Thodé, 'Het Koninkrijk der Nederlanders', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p.153-160.

²⁸ Mede bezien in het licht van het zelfbeschikkingsrecht.

²⁹ Zie bijvoorbeeld het proefschrift van Mito Croes: Croes 2006, en onder andere H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht en Koninkrijksparlement', in: H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh, *Nieuwe verbouwingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007, p. 69; G.E.J. Thiel, 'Gelijkwaardig en autonoom?', *Tar-Justicia* 2009, nr. 1, p. 15-17; Borman 2005, p. 82 ('Het gevolg is dat de invloed van de Nederlandse Antillen en Aruba op het Koninkrijksbestuur schijnbaar groter is dan feitelijk gerealiseerd'); C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 107. I.L.A. Broekhuijse, 'Steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan: Holle frase of toekomstperspectief?' (Masterscriptie Universiteit Utrecht 2010a, niet openbaar).

in hoofdstuk IV, aan de hand van een analyse van rijkswetprocedures. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de rijkswetgeving die Koninkrijksaangelegenheden betreft en rijkswetgeving die eigen aangelegenheden betreft. Dit onderscheid wordt gemaakt, aangezien het karakter van de respectievelijke wetgeving en wetgevingsprocedures dermate verschilt, dat zij aparte behandeling behoeven. Dit hoofdstuk waarin de praktijk wordt omschreven, beoogt slechts een zo objectief mogelijke weergave van de feiten te geven. De analyse van deze feiten volgt in hoofdstuk V, waarin de praktijk wordt getoetst aan de theorie, zoals uiteengezet in de eerste drie hoofdstukken van dit proefschrift. In hoofdstuk VI wordt dieper ingegaan op de vraag of bepaald handelen dat de gelijkwaardigheid van de landen kan ondermijnen, vanuit juridisch oogpunt gerechtvaardigd kan worden, zodat er geen strijd is met het recht. Waar geen rechtvaardiging bestaat voor het verschil tussen theorie en praktijk, ofwel de inbreuk op de gelijkwaardigheid, wordt nader ingegaan op de aard en de oorzaken van de problemen. Dit wordt in hoofdstuk VII besproken. Naar aanleiding van de constatering van de aard van het probleem, worden binnen de grenzen van de bestaande structuur mogelijke oplossingen ervoor aangedragen. Het onderzoek sluit af met aanbevelingen omtrent de vraag hoe in de toekomst de gelijkwaardigheid tussen de landen van het Koninkrijk kan worden vergroot. Daarbij worden voorstellen aangedragen aan de hand van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, zodat zij zo nauw mogelijk aansluiten op de geconstateerde problemen.

3.1. Thesis

Bovenstaande probleemstelling wordt in dit proefschrift samengevat in de thesis dat de gelijkwaardigheid zoals deze ingevolge het internationale recht in het Statuut is vastgelegd, in de praktijk niet altijd voldoende tot uitdrukking komt. Hoewel de factoren die de gelijkwaardigheid beperken in de hand worden gewerkt door de structuur van het Koninkrijk, kan de gelijkwaardigheid aan de hand van de geconstateerde problemen, binnen de grenzen van het Statuut toch worden bevorderd.

4. Methodologie

Aangezien in dit onderzoek is gekozen voor een zuiver juridische benadering van het begrip gelijkwaardigheid, beperken de besprekingen in hoofdstuk IV en V – de hoofdstukken waarin wordt ingegaan op de rechtspraktijk – zich dan ook tot juridische discussies. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de theorie omtrent de totstandkoming van rijkswetten en in hoofdstuk IV wordt de praktijkstudie verricht aan de hand van de analyse van een vijftiental rijkswetprocedures. Voor deze methodologie is gekozen omdat rijkswetgeving van fundamentele aard is. Rijkswetgeving is kaderstellend en normatief voor het bestuurshandelen; bij het vaststellen ervan zijn de onderscheidenlijke parlementen betrokken, waaruit de fundamentele aard blijkt. Om te bezien of wellicht een rechtsontwikkeling valt te ontdekken, worden rijkswetten uit verschillende perioden bestudeerd; twee uit de eerste twee decennia na de totstandkoming van het Statuut, drie van de

afgelopen twintig jaar en de tien rijkswetten die verband houden met de laatste staatkundige vernieuwingen. Deze 'oude' rijkswetten zijn geselecteerd vanwege het feit dat zij goed gedocumenteerd waren. Inhoudelijk wilde ik geen criteria aan de selectie stellen, om te voorkomen dat de bevindingen in dit proefschrift beïnvloed konden worden. De rijkswetten die verband houden met de laatste staatkundige vernieuwingen, worden alle besproken, aangezien een preliminaire studie uitwees dat de gelijkwaardigheid in de rijksministerraad en in de onderscheidenlijke parlementen meer in het geding kwam wanneer de voorstellen van rijkswet politiekgevoelig waren.

Deze rijkswetten kwamen niet in een juridisch vacuüm tot stand, maar in een bepaalde politiek-maatschappelijke context. In de bespreking van de praktijk wordt daar slechts beperkt op ingegaan, zodat de feitelijke toepassing van de Statutaire bepalingen zo duidelijk mogelijk kan worden aangetoond en zonder dat te veel zijpaden worden bewandeld. Voor uitgebreide achtergrondinformatie over de politiek-maatschappelijke context kan onder meer worden verwezen naar de boeken van Oostindie en Klinkers;³⁰ voor een gedeelte komt deze bespreking over de politiek-maatschappelijke context – zij het op hoofdlijnen – terug in hoofdstuk VII van dit onderzoek, het hoofdstuk waarin wordt bestudeerd welke factoren leiden tot een beperking van de gelijkwaardigheid. Voorts wordt in verschillende hoofdstukken van dit onderzoek getracht om aan te geven dat, hoewel hier een heel proces aan vooraf ging, de Nederlandse regering in de loop van de decennia meer oog kreeg voor de belangen van de zes eilanden afzonderlijk. Althans, voor het feit dat zij afzonderlijke belangen hebben. Hoewel het effect van de zeggenschap van de Caribische actoren in specifieke situaties als wetgevingsprocedures soms in twijfel kan worden getrokken, dient ook te worden vastgesteld dat per saldo wel is geluisterd naar de wens van de zes onderscheidenlijke eilanden om niet bestuurlijk met elkaar verenigd te blijven.³¹

³⁰ G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel I t/m III*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001 en G. Oostindie & I. Klinkers 2012. Hoewel laatstgenoemd boek zich beperkt tot een schets van het Nederlandse beleid (zie het voorwoord van dat boek, p. 12-13 en toespraak E.B. Holiday, 'Een Stap Voorwaarts Met Lering Voor De Toekomst. De Staatkundige Hervormingen van het Koninkrijk 2000 – 2010', gehouden op 15 december 2011 te Den Haag. <http://www.kabgsxm.com/governors-journal.aspx?language=NL&cid_journal=17> (website laatst geraadpleegd op 31 januari 2012)).

³¹ E.B. Holiday, toespraak gehouden op 15 december te Den Haag, punt 2. Behoudens wellicht St. Eustatius (S. Hillebrink, 'Geschillen over de interpretatie van het Statuut voor het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 51-58.

II DE ONTWIKKELING VAN DE STAATKUNDIGE VERHOUDINGEN TUSSEN 1815 EN 1954

1. Inleiding

De totstandkoming van het Statuut en daarmee de nieuwe staatkundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk, zou een breuk met het koloniale verleden markeren. De weg ernaartoe was lang, en de samenloop van omstandigheden en politieke gebeurtenissen maakten dat deze bovendien van tijd tot tijd ook slecht begaanbaar was. Voor een goed begrip van deze nieuwe staatkundige relatie is echter niet alleen de directe aanloop naar het Statuut relevant. In het staatsrecht liggen naast de expliciete bepalingen inzake het bestuur, ook bepalingen en doctrines verscholen die van invloed zijn op de wijze waarop de voormalige koloniën werden en thans ook worden geregeerd. Men denke bijvoorbeeld aan de betekenis van de invoering en evolutie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dergelijke leerstukken lopen als een rode draad door de koloniale geschiedenis; van 1815, het moment waarop de Nederlandse staat werd gevormd, tot 1954.³² De totstandkoming van het Statuut bewerkstelligde dat zij voortaan nog hooguit ten dele van invloed konden zijn op de wijze waarop de Caribische landen van het Koninkrijk geregeerd werden.³³

Een historisch-constitutionele beschouwing vanaf 1815 is daarom op zijn plaats. Veel historici en andere academici hebben erover geschreven.³⁴ Het voert te ver om de ontwikkeling tot in detail weer te geven en de verschillende opvattingen te bespreken. Een dergelijke beschouwing is een studie op zich en ligt dan ook buiten het bereik van dit onderzoek dat van overwegend juridische aard is. Daarom wordt slechts een selectie van belangrijke punten in het dekolonisatieproces besproken; punten die de context van het Statuut inzichtelijk maken.³⁵

³² In 1815 werd Nederland ook haar koloniën, behoudens Ceylon teruggegeven. H.W.C. Bordewijk, *Ontstaan en ontwikkeling van het staatsrecht van Curaçao*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1911, p. 122. A.F. De Savornin Lohman, *Onze constitutie*, Utrecht: Kemink & Zoon 1920, p. 483. L. Van der Horst, *Wereldoorlog in de West*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2004, p. 20.

³³ Zie artikel 5 Statuut over de toepasbaarheid van de Nederlandse Grondwet in Koninkrijksverband. Echter, aangezien de Grondwet het Statuut in acht neemt, kan de Grondwet de relatie die is beoogd in het Statuut niet derogeren.

³⁴ Onder andere I.A.J. Klinkers, *De weg naar het Statuut, Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940-1954) in vergelijkend perspectief* (proefschrift Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 1999, in het bijzonder hoofdstuk 2-5; Croes 2006, p. 7-21; Oostindie & Klinkers 2001a; H.B. van Aller, *Van kolonie tot koninkrijksdeel* (proefschrift Maastricht), Groningen: Wolters-Noorhoff 1994; Kasteel 1956; D.A. Rosheuvel, *De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding: Een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21-ste eeuw* (proefschrift Leiden), 2005, p. 15-50.

³⁵ Hierbij beperk ik mij tot de hoogtepunten die verband houden met de ontwikkeling van de staatkundige vernieuwingen van de Nederlandse Antillen en Aruba, tenzij directe aanleiding bestaat om ook in te gaan op de positie van andere overzeese gebieden.

2. Naar nieuwe staatkundige verhoudingen – een historisch overzicht in vogelvlucht

2.1. *Het staatsrechtelijke uitgangspunt*

In dit onderzoek wordt de periode 1815-1922 beschouwd als de periode voorafgaand aan de dekolonisatie. Vanuit staatkundig perspectief is dit een zeer dynamisch tijdperk. Zowel de staatkundige structuur van Nederland als de structuur van het Gouvernement van de West-Indische koloniën, is in de eerste eeuw sinds de vorming van de Nederlandse staat aan belangrijke ontwikkelingen onderhevig geweest. Voor de wijze waarop de Nederlandse Antillen, toen genaamd 'Curaçao', en Suriname geregeerd werden, spelen beide ontwikkelingen een rol. Eén wijziging is echter tot 1922 uitgebleven; het bestuur bleef vrijwel uitsluitend in Nederlandse handen, zowel op het gebied van het te voeren beleid als bij de benoeming van functionarissen. Zelfs de leden van de Koloniale Raad, die werden belast met de medewetgevende taak, werden net als de Gouverneur door de Koning benoemd.³⁶ Van dekolonisatie, of een ontwikkeling van dien aard was geen sprake.

De koppeling aan de Nederlandse politieke situatie bracht met zich dat de belangen van de West-Indische koloniën werden meegewogen in het in Nederland te voeren beleid; beslissingen werden daarom veeleer genomen ten faveure van Nederland. Hoewel het causale verband niet direct is aangetoond, kan er bijvoorbeeld op worden gewezen dat in 1828, vlak vóór de afscheiding van België, de drie koloniën Suriname, Curaçao met de onderhorige eilanden (Aruba en Bonaire) en Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba werden verenigd.³⁷ Op deze wijze konden de kosten worden gedrukt, terwijl zij sinds 1815 van elkaar waren gescheiden in verband met het feit dat zij geen gemeenschappelijke belangen hadden.³⁸ Het belang van de koloniën

³⁶ G.K. van Hoogendorp, *Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koninkrijk der Nederlanden; verzameld door G.K. van Hoogendorp. Tweede verbeterde uitgave onder toezigt van Mr. J.R. Thorbecke, zevende en achtste deel*, Amsterdam: K.H. Schadd 1818-1829, p. 297. Borman 2005, p. 1. Feitelijk bleef deze situatie tot 1936 bestaan; in dat jaar werd de noodzakelijke Staatsregeling aangenomen. Zie voor de ontwikkeling van Suriname: P. Meel, *Tussen autonomie en onafhankelijkheid: Nederlands-Surinaamse betrekkingen 1954-1961*, Leiden: KITLV Uitgeverij 1999, p. 18-54. De staatkundige ontwikkeling van Suriname is enigszins afwijkend van de ontwikkeling die het toenmalige Curaçao heeft doorgemaakt. Voor het onderhavige onderzoek beperk ik mij, zoals in het bovenstaande is gesteld, tot de staatkundige ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba. Overigens kan hier voorts worden opgemerkt, dat de respectievelijke eilandgebieden, behoudens Curaçao wel reeds vóór 1922 het kiesrecht hebben verworven (artikel 118 Regeringsreglement voor Curaçao 1866), H.W.C. Bordewijk, *Handelingen over de Reglementen op het beleid der Regering in de kolonien Suriname en Curaçao*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1914, p. 564. Kiesgerechtigden verkregen het recht twee landraden te kiezen, de gezaghebber werd ingevolge artikel 108 Regeringsreglement voor Curaçao 1866 wel door de Koning benoemd, geschorst en ontslagen. Curaçao, het zogeheten hoofdeiland, kende geen plaatselijk, eilandelijk bestuur. Op dit eiland zetelde het algemeen bestuur. Bordewijk 1911, p. 93. Zie ook: Bordewijk 1914, p. 225-226.

³⁷ Zij hadden wel een eigen bestuur, maar waren verantwoordelijk aan Paramaribo. In 1845 werden Curaçao en onderhorigheden met de Bovenwinden administratief verenigd. Suriname werd toen een zelfstandige kolonie. Bordewijk 1911, p. 63.

³⁸ Hoewel Van den Bosch, die als door de Koning benoemde commissaris-generaal naar de West vertrok, deze ideeën van de Koning onderschreef. Bordewijk 1911, p. 40-41. In een latere discussie in het parlement werd echter ook van regeringszijde erkend dat de bovenwindse- en benedenwindse eilanden geen gemeenschappelijke belangen hadden. Letterlijk stelde minister Fransen van de Putte: 'Zij hebben niets, behalve het opperbestuur gemeen.' Bordewijk 1911, p. 84, 92.

woog niet op tegen het financiële belang van Nederland. Volgens Oostindie was deze 'vruchteloze bestuurlijke herindeling' te danken aan de toenmalige Koning Willem I.³⁹

De Grondwet bood hiertoe de ruimte. De Koning, die ex artikel 60 Grondwet 1815 bij uitsluiting het opperbestuur over de koloniën en volksplantingen genoot, werd niet of in zeer beperkte mate onderworpen aan controle op zijn handelen. Het advies van de Raad van State kon de Koning naast zich neerleggen en de ministers die de Koning bijstonden in het uitoefenen van de macht, waren enkel verantwoording schuldig aan de Koning zelf. Zoals R.J. Hoekstra schrijft, 'waren [ministers] niets anders dan de op zijn vertrouwen steunende en van hem afhankelijk agenten.'⁴⁰ Slechts in bij de Grondwet bepaalde gevallen was geregeld dat de Koning de Staten-Generaal in kennis stelde van zijn handelen; zie bijvoorbeeld artikel 57 Grondwet 1815. Verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal reikt verder en was in deze Grondwet niet geregeld.⁴¹ Zijn bestuurlijke macht was daarom tot op dat ogenblik nagenoeg onbegrensd.⁴²

Gebeurtenissen in de jaren dertig van de negentiende eeuw leidden echter tot groot ongenoegen bij het parlement over het handelen van de Koning. Zo wilde de Koning de afscheiding van België niet accepteren en liet hij dientengevolge Nederland gebukt gaan onder zware militaire en financiële lasten. Voorts wekte het financieel beheer van de Koning tegenstand op. Door Indische baten te gebruiken ten behoeve van militaire uitgaven,⁴³ zonder dat het in de begrotingswet was toegestaan, handelde hij onrechtmatig.⁴⁴

De houding van de Koning droeg ertoe bij dat zijn bestuurlijke macht in 1848 drastisch werd ingeperkt ten gunste van het parlement.⁴⁵ Zo werd onder leiding

³⁹ G. Oostindie, *De parels en de Kroon, het Koningshuis en de koloniën*, Amsterdam: De Bezige Bij 2006, p. 24. Althans, hij stelt: 'Willems bemoeienis met de West-Indische koloniën en hun omgeving zou niet veel meer opleveren dan enkele vruchteloze bestuurlijke herindelingen.' Ook Meel 1999, p. 18-19.

⁴⁰ R.J. Hoekstra, *Preadvies, De ministerraad in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983, p. 1.

⁴¹ Dit hangt samen met het recht van interpellatie van de Kamers der Staten-Generaal en is een wisselwerking tussen de Kamerleden en de ministers; in kennis stellen is een eenzijdige handeling. De regering bepaalt in dat laatste geval hoeveel informatie wordt vrijgegeven.

⁴² De rechterlijke macht was wel bevoegd om over het on(grond)wettig handelen van de minister te oordelen. Daarop zag artikel 175 Grondwet 1815. De minister kon zich daarom verzetten tegen de Koning en op die wijze vormde de bepalingen een beperking.

⁴³ Oost-Indische baten werden (mede) gebruikt om subsidies uit te keren aan de West-Indië, diens krijgsmacht, Gouverneur, enz., omdat deze koloniën niet volledig in eigen behoeften konden voorzien. Bordewijk 1911, p. 107.

⁴⁴ De Koning had het opperbestuur over de algemene geldmiddelen op grond van artikel 61 Grondwet 1815.

⁴⁵ Hoewel niet uitsluitend; volledigheidshalve is het juist om een aantal andere factoren te schetsen. Een factor die hier kan worden genoemd, was bijvoorbeeld de omslag van een parlement dat tot circa 1840 een conservatieve opstelling had, tot een overwegend liberaal parlement dat onder leiding van Thorbecke voor een drastische grondwetsherziening pleitte. Ten slotte is het van belang acht te slaan op de revoluties die elders in Europa plaatsvonden. Parijs en Duitsland stonden in brand. Zonder deze situatie is het heel wel denkbaar dat actoren anders op de ideeën van Thorbecke gereageerd zouden hebben. Niet alleen de Koning, inmiddels Koning Willem II, maar wellicht ook parlementariërs zelf. De liberalen kregen hier de wind in de zeilen. Het nieuws over Frankrijk, inhoudende dat republikeinen de overhand kregen, en het nieuws dat in Duitsland vorsten vergaande concessies deden ten faveure van de liberalen, wekte grote zorgen. Dat

van Thorbecke onder andere de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, teneinde de rechtsstaat te bevorderen.⁴⁶ Op grond van deze doctrine kon het parlement zich voortaan effectief verzetten tegen ongrondwettelijk bestuurshandelen.⁴⁷ Parlementsleden mochten zich bij het uitvoeren van deze taak echter niet laten leiden door de opvatting van hun kiezers. Een ander novum was immers de invoering van het kiesrecht. De Tweede Kamer werd vanaf 1848 rechtstreeks gekozen en ruggespraak was volgens de Grondwet uit den boze.⁴⁸ Volgens diverse juristen had de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid ook invloed op het bestuursbeleid ten aanzien van de koloniën.⁴⁹ Interessant is de opvatting van Van Vollenhoven. Naar zijn mening is de zeggenschap van het parlement bevestigd in onder andere de kwesties die speelden in 1849 en 1857 toen er volgens hem ‘aanleiding [zou] zijn geweest de strijdvraag scherp te beslissen.’⁵⁰ Daarbij verwees hij naar conflicten tussen regering en parlement

nieuws leidde ertoe dat ook onrusten en wanordelijkheden in Amsterdam werden verwacht. Deze situatie leidde ertoe dat Koning Willem II in één nacht van conservatief tot liberaal werd. (Zo luidt zijn beroemde verklaring tegenover diplomaten: ‘*Vous voyez devant vous un homme, qui de très conservatif est devenu en 24 heures très libéral*’). Op 17 maart 1848 riep Koning Willem II een grondwetscommissie bijeen, waarvan Thorbecke de voorzitter werd. Deze commissie kreeg de opdracht om een voorstel op te stellen van een herziene Grondwet. J.C. Boogman, ‘De “revolutie” van 1848 en haar nasleep’, in: D.P. Blok e.a., *De Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (deel 11), Weesp: Fibula-Van Dishoek 1983, p. 333-352, p. 333. Ook: J. Bosmans, *Oud. Honderd jaren, een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland, 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1987, p. 16-17. Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 244 Thorbecke, 1796-1929, nummer toegang 2.21.161, inventarisnummer 209. J.A. Bornewasser, ‘VIII. Koning Willem II’, in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan de Rijn: Sijthoff 1979, p. 273-304, p. 301-304; en I.L.A. Broekhuijse, ‘Van ministeriële verantwoordelijkheid tot ondercuratelestelling?’ (Masterscriptie Universiteit Utrecht 2010b, niet openbaar), p. 20-26.

⁴⁶ H. te Velde, *Stijlen van leiderschap, persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek 2002, p. 25.

⁴⁷ Overigens niet alleen het bestuurshandelen van de Koning zelf, maar het bestuur in zijn algemeenheid. ‘[...] De uitvoering der Grondwet en andere wetten eischt een geheel systeem van instellingen, gestadige ontwikkeling, toezigt en handhaving, waarin geen schakel mag ontbreken, of de uitvoering is onvolledig. Het is over dit gansche verband zoowel, als over elk deel, zooverre het van de Kroon afhangt, dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich moet uitstrekken.’; J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1841, p. 197.

⁴⁸ Zie inzake het kiesrecht: artikel 76 en 77 Grondwet 1848 en de daarbij behorende kieswet. Overigens werd ook voortaan de Eerste Kamer gekozen, doch niet direct maar door de Provinciale Staten (artikel 78 Grondwet 1848). Voorheen werden deze leden door de Koning benoemd. Dat de Grondwetgever, onder leiding van Thorbecke, ruggespraak met de kiezer nadrukkelijk verbood, is terug te vinden in artikel 82 Grondwet 1848. Zie over de specifieke gedachtegang hierover van Thorbecke: Te Velde 2002, p. 25, 31. Thorbecke voerde het, zoals Te Velde uitlegt, zelfs zo ver dat volksvertegenwoordigers op geen enkele wijze een band met kiezers mochten onderhouden; politici werden niet geacht zich in een partij te verenigen, campagne te voeren of programma’s af te geven. Daarnaast stelde Thorbecke ook bijzonder hoge eisen aan de persoonlijke kwaliteiten van politici. Politici zouden niet voor het eigen belang leven, maar zouden een groter geheel, de samenleving dienstbaar moeten zijn; zo blijkt uit een losse aantekening in zijn boekje. NL-HaNA, Thorbecke, 2.21.161, inv.nr. 655-656.

⁴⁹ N.B. dit reikt verder dan de verplichting die is neergelegd in artikel 60 Grondwet van 1848 (oorspronkelijk geïntroduceerd in de Grondwet van 1840), waarin is bepaald dat ‘[d]e Koning jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag [doet] geven van het beheer dier koloniën en bezittingen en van den staat waarin zij zich bevinden; dat heeft ‘slechts’ betrekking op het verstrekken van inlichtingen. Zie ook Bosmans 1987, p. 67 over de toevoeging van deze plicht in de Grondwet van 1840.

⁵⁰ C. van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, Leiden: Stenfert Kroese 1934, p. 179-180. N.B. de kwestie ‘Mijer’ in 1866 is ook een helder voorbeeld dat illustreert hoezeer het parlement betrokken is bij koloniale aangelegenheden. A.M. Donner, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 113-144.

over de macht van het parlement aangaande koloniale aangelegenheden. Hoewel deze conflicten betrekking hadden op Nederlands-Indië, lijkt Van Vollenhoven te veronderstellen dat de consequenties ervan mutatis mutandis ten aanzien van de West-Indië relevant waren.⁵¹ Hij beargumenteerde dat

[d]eze representatieve volksregering nu evenzeer [werkt] voor Oost- en West-Indië als voor het rijk in Europa. Ook ter zake van de Indië dienen kleur en neiging der regering te strooken met die van de (meerderheid der) staten-generaal [...]. Dat de vraag, wie als minister van koloniën een jaar of vier jaar lang richting zal kunnen geven – positief of negatief; ten goede of ten kwade – aan het Oost- en Westindisch regeerbeleid, afhangt van de Nederlandsche kiezers binnen Nederland. Mocht nu de inzet der verkiezingen, geheel of ten deele, een centraal overzeesch probleem zijn geweest, en mocht zich het kiezersvolk daarover bij de stembus hebben uitgesproken, dan verdient zulk een uitspraak – ook al moge zij niet het ideaal belichamen – eerbiediging.⁵²

Deze opvatting is interessant, en om deze reden aangehaald, aangezien deze in strijd is met de opvatting van Thorbecke inzake de ministeriële verantwoordelijkheid. Kennelijk ontstond er in de loop der tijd – Van Vollenhoven schreef dit stuk in het eerste kwart van de twintigste eeuw – in het Nederlandse staatsrecht ruimte voor afwijking van Thorbecke's leer.

Behalve de mogelijkheid die werd geschapen voor het parlement om zich in te laten met de bestuurlijke aangelegenheden van de koloniën,⁵³ kreeg het parlement in 1848 expliciete zeggenschap over de vaststelling van de respectievelijke regeringsreglementen. Deze moesten op grond van artikel 59 Grondwet voortaan bij wet worden vastgesteld. De vaststelling van de regeringsreglementen bij wet was een voorstel dat niet zo ver strekte als dat Thorbecke beoogde. Hij wilde persoonlijk een verdergaande invloed van de Staten-Generaal op de tot stand te komen wetgeving voor Indië. In plaats van vaststelling van wetgeving bij koninklijk besluit wilde hij dat alle wetgeving die in Nederland bij wet werd vastgesteld, ook voor Indië bij wet vastgesteld zou worden. De grondwetgever nam deze visie niet over.⁵⁴ In 1879 beargumenteerde Van Deventer in zijn proefschrift dat de Tweede

⁵¹ Van Vollenhoven 1934, p. 184. Da Costa Gomez gaat er echter van uit dat de invloed van de Nederlandse volksvertegenwoordiging betrekkelijk is. M.F. Da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao, samenstelling en bevoegdheid bezien in het kader van de Nederlandse koloniale politiek*, Amsterdam: H.J. Paris 1935, p. 37. Zie ook: Bosmans 1987, p. 75-80; De Savornin Lohman 1920, p. 492-493. Borman 2005, p. 1 en Meel 1999, p. 20: 'Voorlopig zouden de ministers van koloniën echter hun stempel op het beleid blijven drukken, aangezien de meerderheid van de afgevaardigden in het Nederlandse parlement geen of een uiterst gebrekkige kennis van de West-Indische gebiedsdelen bezat.'

⁵² Van Vollenhoven 1934, p. 184-185. Zijn stellingname is echter in strijd met het verbod op ruggespraak en tegen het principe dat kiezers en gekozenen geen band mochten onderhouden. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat Van Vollenhoven een extreem standpunt verdedigde, hetgeen wellicht zijn politieke opvattingen weerspiegelde. Volgens zijn biografie, De Beaufort, was hij lid van de Vrijzinnig Democratische Partij (waarschijnlijk bedoeld Vrijzinnig-Democratische Bond; M.H. Klijsma, *Om de democratie, de geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008, p. 321). H.L.T. de Beaufort, *Cornelis van Vollenhoven*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink en zoon 1954, p. 192.

⁵³ Vgl. Borman 2005, p. 1.

⁵⁴ Bosmans 1987, p. 67.

Kamer geen prijs stelde op inmenging van het parlement bij lokale aangelegenheden. Dat was volgens Kamerleden vooral aan het koloniale bestuur besteed.⁵⁵ De afwijzing van Thorbecke's voorstel, wijzigde de aard van de relatie tussen Nederland en de koloniën. In plaats van een 'bestuurlijke integratie', is gekozen voor een terughoudende bemoeienis van het parlement en lijken de rechtsordes van elkaar te worden onderscheiden.⁵⁶

De Tweede Kamer oogde in eerste instantie weinig belangstelling te tonen voor het vaststellen van de regeringsreglementen voor de West-Indische koloniën, welke nodig waren nadat in 1845 Suriname een zelfstandige kolonie werd en Curaçao en onderhorigheden met de Bovenwinden administratief werden verenigd.⁵⁷ Terwijl het eerste voorstel van wet door de regering werd ingediend binnen de termijn van drie jaren na de afkondiging van de wijzigingen in de Grondwet, zoals het vijfde artikel van de additionele bepalingen voorschreef, gaf de Kamer daar geen gehoor aan. Nadat de regering het voorstel van minister Pahud,⁵⁸ toenmalig Minister van Koloniën, in het jaar 1952/53 opnieuw indiende en een reactie van het parlement wederom uitbleef, '[vond] de regering het raadzaam het onafgedane wetsontwerp vooreerst niet weer in te dienen.'⁵⁹

Ruim tien jaar later werd de draad weer opgepakt. In 1864 werden bij koninklijke boodschap, in tegenstelling tot de voorstellen van Pahud, twee wetsontwerpen naar de Tweede Kamer gezonden; voor Suriname en Curaçao elk een eigen regeringsreglement.⁶⁰ Op deze wijze trachtte minister Fransen van de Putte, Minister van Koloniën, uiting te geven aan de erkenning dat

[...] er tusschen Suriname en de eilanden in belangrijke opzichten aanmerkelijk verschil bestaat. De groote grondtrekken, aan beide reglementen gemeen en aan de algemeene beginselen van het Nederlandsche Staatsregt ontleend, moeten naar de bijzondere omstandigheden en eigenaardige behoeften der kolonie, waarvoor elke wet bestemd is, worden gewijzigd en van pas gemaakt. Dit

⁵⁵ C.J. Van Deventer, *Zijn naar de Grondwet onze koloniën deelen des rijks?* (proefschrift Leiden), Leiden: S.C. van Doesburgh 1879, p. 12.

⁵⁶ Bovendien wijst Bordewijk op een discussie in het parlement, waarin is gesteld dat het baseren van de tekst van het regeringsreglement op de reeds bestaande provinciewet uit den boze werd geacht door Kappeyne van de Coppello. Deze sterke verdediger van het wetsontwerp, stond een wet voor ogen die van fundamentele aard was voor de koloniën en die constitutionele instanties instelde. Een wet zoals de Grondwet, maar dan voor Suriname en Curaçao. Bordewijk 1911, p. 112.

⁵⁷ Wellicht mede veroorzaakt door het gebrek aan kennis over de koloniën. Zo rapporteert Bordewijk in zijn werk *Ontstaan en ontwikkeling van het Staatsrecht van Curaçao* dat de afgevaardigde, mr. Wintgens, het kamerdebat onderbrak om de leden voor te lichten over de geografie van Suriname omdat men 'veelal van deze kolonie een verkeerde voorstelling had.' Bordewijk 1911, p. 117.

⁵⁸ Hoewel Bordewijk hierover schrijft: 'Er is een traditie, dat de regeeringsreglementen eigenlijk ontworpen zijn door Mr. J. Kappeyne van de Coppello, lid der Tweede Kamer voor 's-Gravenhage. [...] Toch wordt zij door geen officieel stuk bevestigd. Bevat zij waarheid, dan zal deze geheel ongewone zaak zich wel onderhands hebben afgespeeld. Volledigheidshalve wordt er hier melding van gemaakt, zonder partij te kiezen voor meerdere of mindere waarschijnlijkheid.' Bordewijk 1911, p. 81. Overigens was dit tweede voorstel gewijzigd. Bordewijk 1911, p. 73.

⁵⁹ Bordewijk 1911, p. 80.

⁶⁰ Bordewijk 1911, p. 81.

kan langs den thans gevolgden weg op de meest gevoeglijke wijze geschieden, en het inslaan van dien weg strookt dus het best met de belangen, die hier in de eerste plaats behartiging vereischen en verdienen.⁶¹

Deze voorstellen ontlokten wel een reactie bij de Tweede Kamer. Een belangrijke discussie die opklaarde, had betrekking op de verwerving van het censuskiesrecht. Dit recht was aan Suriname toegekend, terwijl Curaçao het zonder dit recht moest stellen. In plaats daarvan zou de Koning de leden van de Koloniale Raad benoemen. De Kamer leek zich daar niet mee te kunnen verenigen. In het voorlopig verslag veronderstelden leden dat de regering zich te zeer had laten leiden door het advies van de Koloniale Raad hieromtrent.⁶² Men vroeg zich af of 'het niet mogelijk [zou] zijn, dat de leden van eenen Kolonialen Raad, thans niet door stemgerechtigde ingezetenen gekozen, in de invoering van het kiesstelsel reeds daarom bezwaar zagen.'⁶³

De betrokkenheid van het parlement scherpte het standpunt van de regering aan, zoals blijkt uit de nieuwe, tweede memorie van toelichting.⁶⁴ Kennelijk overtuigde, zoals Bordewijk schrijft, deze wel of werd voldoende aan hun bezwaren tegemoetgekomen.⁶⁵ Uit het eindverslag van de Tweede Kamer blijkt dat leden zich achter het standpunt van de regering konden scharen. Het censuskiesrecht zou armere eilanden van het kiesrecht uitsluiten en Curaçao zou als rijkste eiland en hoofdeiland van nature hun belangen onvoldoende in acht nemen. Voorts zou het, gezien de afstand tussen de bovenwindse en benedenwindse eilanden, ondoenlijk zijn om bovenwindse vertegenwoordigers naar Curaçao te sturen.⁶⁶ Suriname daarentegen, was geografisch aaneengesloten.⁶⁷ Het argument dat de Curaçaose bevolking, in tegenstelling tot de Surinaamse bevolking, niet rijp zou zijn voor het kiesrecht, werd echter door de Kamer niet ter harte genomen.⁶⁸ Minister Fransen van der Putte benadrukte daarop dat het kiesrecht zou worden ingevoerd als de proef

⁶¹ Bordewijk 1911, p. 83. Opgemerkt kan worden dat het invoeren van het contraseign met zich bracht dat de ministers tevens een zelfstandiger positie ten opzichte van de Koning innamen. Zij moesten zich nu met het beleid kunnen verenigen of althans de verantwoordelijkheid voor het beleid kunnen dragen. Zodoende was ruimte ontstaan voor persoonlijke inzichten van ministers. In dit geval van een minister die in 1862 opvolger werd als leider van de liberale koloniale hervormingspartij. Bosmans 1987, p. 69.

⁶² De Koloniale Raad bracht in 1862 advies uit aan de hand van het voorstel van minister Pahud van 1855. Bordewijk 1911, p. 84.

⁶³ Bordewijk 1911, p. 87-88.

⁶⁴ De rol van de Tweede Kamer dient niet te worden onderschat. Zoals Oostindie beargumenteert, speelden de Kamers der Staten-Generaal en wellicht ook de ministers een belangrijke rol in de afschaffing van de slavernij een paar jaar eerder. Oostindie 2006, p. 29 e.v.; in het bijzonder p. 30-31.

⁶⁵ Bordewijk 1911, p. 96-97.

⁶⁶ Bordewijk 1911, p. 96-97. Daarnaast was het de vraag of de capaciteit dit zou toelaten. Bordewijk 1911, p. 84. Overigens beriep de minister zich in hoofdzaak op het historische argument, dat het kiesrecht in Suriname veeleer werd 'hersteld'. Suriname kende tot 1815 namelijk wel het kiesrecht. Bordewijk 1911, p. 89.

⁶⁷ Bordewijk 1911, p. 83.

⁶⁸ Bordewijk 1911, p. 87 e.v., Kasteel 1956, p. 13-14. Meel 1999, p. 20; Van Aller 1994, p. 152-155. In aanvulling op deze werken, kan worden gewezen op het werk van Chumacheiro, *Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren*, 1895. Chumacheiro wijst de lezer erop, dat Nederlandse politici vreesden dat de macht niet langer in handen van de protestanten zou blijven op Curaçao, indien het kiesrecht zou worden ingevoerd. Hij beargumenteerde dat het kiesrecht in eerste instantie wel zou worden ingevoerd en dat het artikel van J.H.J. Hamelberg, destijds ambtenaar op Curaçao, dit voorstel blokkeerde. Volgens Hamelberg, zou de macht in handen vallen van de rijke Joden als de census te hoog werd vastgesteld en in handen van de

in Suriname goed uitpakte. Na een enerverende discussie met de minister nam de Tweede Kamer het voorstel niettemin aan op dezelfde dag als waarop het werd behandeld, met 48 stemmen voor en 3 stemmen tegen.⁶⁹ Het voorstel kreeg ook de goedkeuring van de Eerste Kamer; deze nam het voorstel zonder beraadslaging en met algemene stemmen (30) aan.⁷⁰

Over de inhoud van het regeringsreglement en met name over de autonomie ten opzichte van het moederland, kan tot slot het volgende worden gesteld. Vanuit materieel oogpunt is het relevant op te merken dat er geen scherpe bevoegdheidsverdeling bestond tussen moederland en kolonie. Zoals Kamerlid Wintgens tijdens het Kamerdebat opmerkte, bewerkstelligde artikel 138 van het Regeringsreglement voor Curaçao dat de Koloniale Raad wetgeving mocht uitvaardigen over alle aangelegenheden, maar dat deze regelingen moesten 'wijken als de wet of een Koninklijk besluit eene nadere regeling maakt.'⁷¹ Zo was het mogelijk dat ondanks de ogenschijnlijke brede zeggenschap van de Koloniale Raad, de autonomie van Curaçao feitelijk werd ingeperkt.⁷²

Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat behalve op het gebied van wetgevingsbevoegdheid, ook geen scherpe verdeling bestond in controle op het koloniale bestuur, en voor zover deze verdeling bestond, was zij evengoed in het voordeel van Nederland. Zo was de Gouverneur enkel verantwoording schuldig aan de Koning.⁷³ De enige wijze wellicht, waarop de Koloniale Raad zich kon verzetten tegen het bestuur was door geen medewerking te verlenen aan de totstandkoming van verordeningen; hoewel de Koning die het opperbestuur genoot ook in dergelijke gevallen de Koloniale Raad kon overrulen door zelf een koninklijk besluit uit te vaardigen.

Kortom, deze beperkingen, de afwezigheid van het kiesrecht en de verstoorde interne checks and balances, stonden ontwikkelingen van het staatsbestel van

zwarte bevolking als deze te laag zou zijn. Opmerkelijk is de reactie van Hamelberg's eigen hand, waarin hij de door Chumaceiro's geschetste visie nogmaals met passie verdedigt. Als het argument van Chumaceiro hout snijdt, is dat opmerkelijk, aangezien Kamerlid Kappeyne van de Coppello (vgl. noot. 58 *supra*) en Minister van Koloniën, Fransen van de Putte van protestantse huize waren. In dat geval zou het argument dat Curaçao niet rijp zou zijn voor het kiesrecht wellicht een schijnargument zijn. A.M. Chumaceiro, *Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren?*, Curaçao: Drukkerij van A. Bethencourt en Zonen 1895. Zie ook: J.H.J. Hamelberg, *Anitquarische denkbeelden buiten 'Antiquiteiten' (In antwoord op de brochure van den heer A.M. Chumaceiro: 'Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren?')*, Willemstad: s.n. 1895.

⁶⁹ Bordewijk 1911, p. 99.

⁷⁰ Bordewijk 1911, p. 135.

⁷¹ Artikel 47 Regeringsreglement voor Curaçao 1866.

⁷² Datzelfde gold overigens voor de eilandelijke autonomie, die door minister Fransen van de Putte van belang werd geacht. Het plaatselijke bestuur, ofwel de Raad van Politie bestaande uit de gezaghebber en de twee landraden (artikel 121 Regeringsreglement voor Curaçao 1866, Bordewijk 1914, p. 569), had een verreikende verordenende bevoegdheid, zoals blijkt uit het vijfde hoofdstuk van het regeringsreglement. Met name op grond van artikel 129; volgens dit artikel is '[h]ij bevoegd plaatselijke keuren te maken nopens alle onderwerpen, de huishouding des eilands betreffende, en daarbij de noodige voorschriften te geven in het belang der openbare orde [...]'. In hoeverre de eilandelijke autonomie in de praktijk gehandhaafd werd, is onduidelijk aangezien deze autonomie op grond van artikel 48 Regeringsreglement voor Curaçao op dezelfde wijze als artikel 47 van dat reglement kon worden beperkt.

⁷³ Artikel 21 Regeringsreglement voor Curaçao 1866.

Curaçao in de weg. Deze situatie bleef van 1866, toen de wet tot stand kwam, tot 1922 min of meer gehandhaafd; althans, voor zover dit het koloniale bestuur betreft.⁷⁴ Nederland, daarentegen, maakte vanuit staatkundig perspectief een belangrijke ontwikkeling door.⁷⁵ Zo maakten politieke partijen hun opmars, raakte Nederland vanaf omstreeks 1900 verzuild, en werd in 1917 het algemeen kiesrecht ingevoerd.⁷⁶ Deze ontwikkeling zou evenals de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid op nationaal niveau, later van invloed zijn op de relatie tussen Nederland en de koloniën.

2.2. De grondwetsherziening van 1922

Evenals Hillebrink in zijn proefschrift voorstelt, betreft de eerste gebeurtenis die hier als belangrijk hoogtepunt in het dekolonisatieproces wordt beschouwd, de grondwetsherziening van 1922.⁷⁷ Deze herziening luidde het begin in van een nieuw te voeren beleid, waarin aan de besturen van de overzeese gebieden van het Koninkrijk meer ruimte zou worden gegeven.⁷⁸ De concrete veranderingen die de voornoemde grondwetswijziging met zich bracht, luiden als volgt. Allereerst werden de Caribische eilanden van het Koninkrijk net als de andere overzeese gebieden niet langer aangeduid als ‘koloniën en bezittingen’, maar werden zij bij

⁷⁴ B. de Gaay Fortman, ‘Aanvulling van de encyclopaedie van Nederlandsch West-Indië, Bestuursregeling van Curaçao’, in: J. Boeke, B. de Gaay Fortman & W.R. Menkman, *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1942, p. 214-226, p. 214.

⁷⁵ Borman 2005, p. 2.

⁷⁶ Het eerste gegeven dat in het oog springt, is dat in tegenstelling tot hetgeen Thorbecke beoogde, politieke partijen in het huidige politieke bestel centraal staan; hoewel partijen niet als zodanig binnen het staatsbestel zijn erkend. Het kiesstelsel is er wel op aangepast; zo gaat de kieswet uit van lijsten. P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 63-76. De eerste politieke partij was relatief kort na de grondwetswijziging van 1848 opgericht. Het betreft de Anti-Revolutionaire Partij (1879, hierna ARP), die werd geleid door Abraham Kuyper (1837-1920). Daarvoor organiseerden politici zich enkel binnen de muren van het parlement. A.M. Donner, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983, p. 115-116. Thorbecke, bijvoorbeeld, leidde de liberalen, terwijl Groen van Prinsterer leiding gaf aan de Anti-Revolutionairen. Ook in hun tijd ‘ging het al over beginselen, partijen en leiders’, maar de stap naar een partij moest nog worden gezet. Te Velde 2002, p. 58. Na de oprichting van de ARP, volgde spoedig de oprichting van andere partijen en binnen enkele decennia waren de protestanten, de katholieken, de liberalen en de socialisten georganiseerd in politieke partijen. Het bestaan van de vier stromingen, gaf blijk van het feit dat de Nederlandse samenleving niet homogeen was. In de loop der jaren zetten deze stromingen zich sterker tegen elkaar af en vanaf omstreeks 1900 raakte Nederland verzuild. Iedere zuil had een of meer politieke partijen die representatief waren voor de zuil en men kon spreken van een min of meer vaste politieke achterban. H.J. Selderhuis (red.), *Handboek Nederlandse Kerkgeschiedenis*, Kampen: Uitgeverij Kok 2006, p. 739. Thorbecke's ideeën over democratie bleken reeds spoedig geen stand te houden. Zie ook: Broekhuijse 2010b.

⁷⁷ Hoewel hij niet lijkt uit te sluiten dat het eerder om decentralisatie dan dekolonisatie gaat. Hillebrink 2007, p. 178-179. Van Helsdingen spreekt wel van ‘werkkelijk autonome gemeenschappen’: ‘Het rapport van deze Commissie-STAAL heeft mede er toe geleid, dat bij de Staatsregeling van 1936 aan de landsverordeningwetgever de bevoegdheid werd gegeven werkkelijk autonome gemeenschappen in het leven te roepen.’ W.H. van Helsdingen, ‘De Zelfstandigheid der eilandgebieden in de Nederlandse Antillen’, in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1951, p. 193-205, p. 194.

⁷⁸ Van Helsdingen 1957, p. 1-2; Rosheuvel 2005, p. 27 en Borman 2005, p. 1-2; artikel 60, 61 en 62 Grondwet 1922, R. Kranenburg, *Mr. W.J.C. van Asselt, Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten*, Hilversum: N.V. Aldus 1923. Overigens bovenal aan de onderscheidenlijke eilandgebieden; men hield er rekening mee dat de andere eilanden niet door Curaçao overheerst moesten worden. Van Helsdingen 1951, p. 193-205.

naam genoemd, hetgeen voornamelijk van symbolische waarde was.⁷⁹ Van grotere materiële belangrijkheid was het zekere recht op zelfbestuur. Dat recht lag besloten in de artikelen 60, 61 en 62 van de Grondwet 1922; in deze zelfde artikelen werden ook de grenzen van dit zelfbestuur gesteld.⁸⁰ Zij bepaalden:

Artikel 60: De Koning heeft het opperbestuur over Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.

Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt het algemeen bestuur in naam des Koning uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs, op de wijze door de wet te regelen. De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van bestuur en staat van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Artikel 61: De Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen wordt, op de wijze bij de wet te regelen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken land gehoord.

Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao overgelaten aan aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden.

Artikel 62: De verordeningen, vastgesteld door de in het tweede lid van het vorige artikel bedoelde organen, kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij de wet worden vernietigd.

Zoodanige verordeningen kunnen door den Koning worden geschorst op de wijze bij de wet te bepalen.

In het oog springt de toekenning van het kiesrecht aan (de kolonie) Curaçao, hoewel de rol en samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam werd onderworpen aan formele en materiële beperkingen.⁸¹ Zo behield de Koning op grond van artikel 60 Grondwet 1922 het opperbestuur en zoals uit de slotzin van artikel 62 blijkt, kon hij verordeningen onder bepaalde omstandigheden schorsen; de Nederlandse wetgever was zelfs bevoegd om deze verordeningen te vernietigen. Voorts werd aan Curaçao het kiesrecht weliswaar toegekend, doch enkel aan personen die voldeden aan, zoals Borman het noemt, 'de eisen van welstand en verstandelijke ontwikkeling'.⁸²

⁷⁹ Bijvoorbeeld artikel 1 Grondwet 1887: 'Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied in Europa, benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddelen.' Terminologische veranderingen waren ook doorgevoerd in de Staatsregeling die in 1936 tot stand kwam. Zo werden bijvoorbeeld 'koloniale verordeningen' voortaan 'landsverordeningen' genoemd. De Gaay Fortman 1942, p. 219.

⁸⁰ Kranenburg, 1923. Zie ook: Van Vollenhoven 1934.

⁸¹ Artikel 61 Gw 1922. Vgl. Borman 2005, p. 2 en Van Rijn 1999, p. 29.

⁸² De grens van opleiding en beschikking over geldelijke middelen werd spoedig verlaagd, zodat meer mensen het kiesrecht konden verwerven. De Gaay Fortman 1942, p. 233.

Andere beperkingen van de autonomie vloeiden niet per definitie voort uit de Grondwet, maar uit het regeringsreglement dat voortaan 'Staatsregeling' zou heten. Deze wet werd in 1936, ruim veertien jaar na de grondwetswijziging vastgesteld en was noodzakelijk om aan de juridische veranderingen feitelijk gestalte te geven.⁸³ De Grondwet vormde immers 'slechts' het kader waarin deze veranderingen konden worden bewerkstelligd.

Een voorbeeld van een belangrijke beperking die werd gesteld in de Staatsregeling, was dat vijf van de vijftien leden van de Koloniale Raad door de Gouverneur werden benoemd.⁸⁴ Ook schortte het het vertegenwoordigende college aan bepaalde rechten die noodzakelijk waren om de democratische rechtsstaat te bevorderen. Hoezeer Curaçao op dat ogenblik aan beperkingen onderhevig was, bleek treffend uit een toespraak van Da Costa Gomez,⁸⁵ gehouden in 1946. Daarin stelde hij dat zij 'het nu de tijd [achten] werkelijke wetgevende organen te scheppen met bevoegdheid de zaken van Curaçao zelfstandig te regelen en een volksvertegenwoordiging met een werkelijk controlerende bevoegdheid.' Hij vervolgde: 'Hoe dringend de behoefte naar een goed geoutilleerde volksvertegenwoordiging is, behoef ik niet te zeggen. Noodzakelijk is het ook de bevoegdheden van dit college na uitbreiding van het ledental te verruimen met het recht van enquête, teneinde een laatste middel van controle te krijgen na invoering van een verantwoordelijk bestuur.'⁸⁶

De waarde van een bestuur dat verantwoording dient af te leggen ten overstaan van de eigen volksvertegenwoordiging, dient niet te worden onderschat. Integendeel, een belangrijke beperking van de autonomie, die zoals de grondwetswijziging deed voorkomen zou worden vergroot, ligt mede in het gebrek van gescheiden rechtsordes. Gastmann schrijft hierover: '*The governor, who should have received more independence from The Hague, was actually more strictly controlled by the home government, and the speed of modern trans-Atlantic communications accentuated this.*'⁸⁷ Zolang de Gouverneur verantwoording verschuldigd was aan het 'opperbestuur' in plaats van aan een lokale instantie, bleef de situatie gehandhaafd.

Hoewel deze ontwikkeling daarom slechts als een bescheiden stap naar een grotere autonomie kan worden beschouwd, wanneer men deze beziet in het licht van het latere beleid dat in de Tweede Wereldoorlog in gang werd gezet, zijn deze grond-

⁸³ Kennelijk miste de Grondwet additionele bepalingen die een termijn stelden voor de vaststelling van het nieuwe, bijbehorende regeringsreglement. Vgl. Grondwet van 1848.

⁸⁴ De Gaay Fortman 1942, p. 223.

⁸⁵ Da Costa Gomez was in die tijd een vooraanstaand politicus en onder meer voorvechter van het algemene kiesrecht en de bevordering van de democratie.

⁸⁶ M.F. Da Costa Gomez, 'Beschouwing naar aanleiding van het adres van de raad van bestuur, aan Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, aangeboden op 13 juli 1946', in: E.A.V. Jesurun & M.-C. Hendrikse (red.), *Opdat wij niet vergeten, gedenboek Mr. Dr. Moises F. da Costa Gomez*, Curaçao: Mas Productions NV 1993, p. 112-140, p. 127.

⁸⁷ A.L. Gastmann, *The Politics of Surinam and the Netherlands Antilles*, Rio Pedras, Puerto Rico: Institute of Caribbean Studies 1968, p. 15. Gorsira omschreef het karakter van de positie van de Gouverneur zelfs als 'landvoogdelijk'. M.P. Gorsira, *De Staatkundige emancipatie van de Nederlandse Antillen*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf 1950, p. 42. Ook Van Vollenhoven spreekt steevast van een 'landvoogd' in plaats van Gouverneur; hoewel hij soms uitzonderlijk was in zijn opvatting. Van Vollenhoven 1934. *Supra*, noot 52.

wetsherziening en de aanvaarding van de nieuwe Staatsregeling niettemin relevant. Uit deze staatkundige wijziging blijkt de jonge geschiedenis van het bestuur van de Nederlandse Antillen en Suriname. Door op deze jonge geschiedenis en beperkte bestuurlijke ervaring te wijzen, is de achtergrond waartegen de totstandkoming van het Statuut dient te worden gezien, geschetst.

2.3. De radiorede van H.M. Koningin Wilhelmina gehouden op 6 december 1942

Als mijlpaal in het proces van dekolonisatie kan – en wordt ook dikwijls in de literatuur – de radiotoespraak van Hare Majesteit Koningin Wilhelmina van 6 december 1942 worden beschouwd. Hoewel de toespraak wellicht meer van politieke waarde is dan van juridische waarde, is het niettemin gepast om hier enkele woorden aan te wijden. Deze toespraak betreft immers de opstap naar een dekolonisatiebeleid dat grote juridische consequenties met zich bracht en luidde een nieuw tijdperk in waarin definitief gebroken werd met het koloniale verleden. Voor een goed begrip van het Statuut en de totstandkoming ervan, is het van belang om dit dekolonisatiebeleid in perspectief te kunnen plaatsen en de achtergrond ervan te kennen.

De radiotoespraak van 6 december 1942 is om de volgende reden van groot belang. Deze toespraak markeert een ontwikkeling in eerdere radiotoespraken.⁸⁸ Op 10 mei 1941 werd nog gesproken van een aanpassing van de structuur van de overzeese gebiedsdelen aan de gewijzigde omstandigheden; op 30 juli 1941 werd behalve over een grondwetswijziging en een herziening van de staatsregelingen ook over een commissie gesproken.⁸⁹ In haar ‘6 decemberrede’ kondigde zij aan na de Tweede Wereldoorlog een rijksconferentie bijeen te roepen en te streven naar een evenwichtiger relatie tussen Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao. Althans, ze gaf aan zich voor te stellen ‘[dat] zonder vooruit te lopen op de adviezen der rijksconferentie, zij [de adviezen, I.B.] zich zullen richten op een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao te zamen deel zullen hebben, terwijl zij ieder op zichzelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan, zullen behartigen.’⁹⁰

Dat zij aangaf ‘zich voor te stellen’ dat er een dergelijk Rijksverband tot stand zou komen, is van groot belang. Daarmee beoogde de regering aan te geven terughoudend te zijn in de uitspraken.⁹¹ Terughoudendheid was volgens de regering om diverse redenen geboden. Ten eerste omdat zij in ballingschap was en zonder parlement functioneerde; betrokkenheid van het parlement was echter wel noodza-

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: C. Fasseur, *Wilhelmina, Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2001, p. 377.

⁸⁹ <<http://hmi.ewi.utwente.nl/choral/radiooranjestatic.html>> (website geraadpleegd op 23 april 2010).

⁹⁰ D. Dootjes (red.), *Koninklijke woorden over Nederland-Indonesië van Hare Majesteiten Koningin Wilhelmina en Koningin Juliana*, Amsterdam-Antwerpen: Wereldbibliotheekvereniging 1950, p. 7; <<http://hmi.ewi.utwente.nl/choral/radiooranjestatic.html>> (website geraadpleegd op 23 april 2010).

⁹¹ Ook zinsneden als ‘ik ben overtuigd’ en ‘ik meen’, Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 155 P.S. Gerbrandy, nummer toegang 2.21.068, inventarisnummer 118.

kelijk indien men de staatkundige relatie tussen Nederland en de koloniën wilde herzien. Daarvoor moest immers de Grondwet worden gewijzigd.⁹² Voorts was de regering er niet van overtuigd dat het beperkte regeringsapparaat waarover zij beschikte een gedegen voorstel kon schrijven. Ten slotte wilde men voorkomen dat betrokkenen voor een *fait accompli* kwamen te staan. Inhoudelijk werd er daarom verder niet over de nieuwe verhoudingen gesproken.⁹³

Men bedenke dat deze toespraak werd gehouden in een tijd waarin op internationaal niveau de tendens was ontstaan om te dekoloniseren; met name onder druk van de Verenigde Staten van Amerika en de Sovjet Unie die af wilden van iedere vorm van onderdrukking van volkeren.⁹⁴ Aanvankelijk ging de Nederlandse regering ervan uit dat de Verenigde Staten druk zetten op Engeland om India onafhankelijkheid te geven, maar zij kon er niet omheen dat een afhankelijk Nederlands-Indië ook ter discussie kon staan.⁹⁵ Het was voor de Europese kolonisten ondoenlijk om de Amerikaanse publieke opinie, die haar regering op het gebied van dekolonisatie steunde, in oorlogstijd te veranderen. Bovendien was Engeland bereid om na de oorlog vergaande stappen te ondernemen teneinde de dekolonisatie van, bijvoorbeeld, de British West Indies te bevorderen.⁹⁶ Volgens verschillende academici stond de Nederlandse regering dan ook onder druk om mee te gaan in deze tendens. Een daad werd nodig geacht.⁹⁷ Zo ver als Engeland wilde de regering niet gaan en in plaats van concrete toezeggingen werd voorgesteld een rijksconferentie bijeen te roepen.⁹⁸ Tegen de rijksconferentie had zij geen bezwaar en daarop hield Koningin Wilhelmina de rede als geste. Een onafhankelijk Indonesië, waar de Verenigde Staten zoals later bleek op hoopten, was kennelijk niet aan de orde.⁹⁹ Uit archiefstukken en de geciteerde passage uit de radiorede, blijkt dat de regering de eenheid van het Koninkrijk wilde handhaven en dat van uiteenvallen van het Rijk geen sprake was. Zoals gesteld, zouden de Rijksdelen samenwerken op voet van gelijkwaardigheid; op grond van deze staatkundige constructie zou van onderdruk-

⁹² Artikel 60 Grondwet 1922 bepaalde dat de Koning het opperbestuur genoot. *Supra*, p. 32. Daarnaast is het de vraag of het staatsnoodrecht hier überhaupt van toepassing had kunnen zijn, aangezien het ook voor minder ingrijpende regeringshandelingen ter discussie stond. Vgl. P.H.J. Körver, *De Besluitwetgeving van de Nederlandse regering in Londen in internationaal-rechtelijk en staatsrechtelijk perspectief* (proefschrift Rotterdam), Deventer: Kluwer 2004, p. 151 e.v.

⁹³ Men had een opzet achter de hand, maar had deze losgelaten. De regering wenste dit over te laten aan de deelnemers van de rijksconferentie. NL-HaNA, Gerbrandy, 2.21.068, inv.nr. 118.

⁹⁴ Van Rijn 1999, p. 50; Saleh: 'Bonaire heeft al gekozen in 2004', *Antilliaans Dagblad* 7 december 2009, p. 16; Raič 2002, p. 201. Ook: Duijf & Soons 2011, p. 27 e.v.

⁹⁵ NL-HaNA, Gerbrandy, 2.21.068, inv.nr. 118.

⁹⁶ NL-HaNA, Gerbrandy, 2.21.068, inv.nr. 118.

⁹⁷ C. Fasseur, 'Een Koninklijke belofte', in: C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p. 215-233, p. 219 e.v. Meel 1999, p. 31; Croes 2006. Zie ook: NL-HaNA, Gerbrandy, 2.21.068, inv.nr. 118. Hoewel Frankrijk daarentegen de banden met haar koloniën sterk aanhaalde en deze in 1946 verankerde in de Grondwet. Klinkers 1999, p. 327.

⁹⁸ *Supra*, p. 34. Fasseur 2001, p. 377.

⁹⁹ Nederland wilde bovendien Suriname en Curaçao niet verliezen. Met tegenzin liet de regering Amerikaanse militairen toe in deze koloniën. Er werden scherpe afspraken gemaakt met de Verenigde Staten over de verdediging van Suriname en Curaçao – die vanwege de voorziening van de geallieerden in brandstof en bauxiet doelwit van de Duitsers waren – en Nederland nam de kosten die de verdediging met zich bracht, op zich. In het verleden had Engeland immers toegezegd op de koloniën van Nederland 'te passen' en gaf in 1815 niet alle koloniën terug. *Supra*, p. 23, noot 32.

king geen sprake zijn. Of de zinsnede 'steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan' verwijst naar Nederlands-Indië, doet niet ter zake. Belangrijk is de notie dat de toespraak van grote invloed is geweest op de voornoemde rijksconferentie. De Nederlandse Antillen, destijds nog de kolonie, geheten Curaçao, waren verheugd over de mededeling dat een rijksconferentie en grotere autonomie in het vooruitzicht lagen. Aan de voornoemde passage uit de toespraak van de Koningin hielden zij dan ook met klem vast.¹⁰⁰

2.4. De rijksconferentie van 1948 en het ontwerp voor een Rijksgrondwet

Nederland heeft de belofte ingelost, al was het drie jaren na de bevrijding van Nederland.¹⁰¹ Op 27 januari 1948 werd de in het vooruitzichtgestelde rijksconferentie voor het eerst bijeengeroepen en bij monde van de heer De Kort, Nederlandse vertegenwoordiger op deze conferentie, is verklaard dat Nederland het standpunt van de Koninklijke rede zou handhaven.¹⁰² De deelnemende landen van de conferentie waren daarmee eensgezind over de basis van de nieuw te vormen rechtsverhoudingen, hetgeen ook blijkt uit de aanneming van de eerste resolutie. '[Deze] sluit', zoals Van Helsdingen rapporteert, '– gelijk de aanhef vermeldt – aan op de grondslagen van de rede van Hare Majesteit de Koningin van 7 december 1942.'¹⁰³ De beginselen die aan de toespraak zijn ontleend, betreffen de volgende: vrijheid, gelijkwaardigheid en verbondenheid.

Resolutie I

De conferentie Nederland-Suriname-Curaçao door H.M. de Koningin bijeengeroepen om in vrij overleg een nieuwe rechtsorde voor te bereiden in het bijzonder voor wat de verhouding tussen Suriname, Curaçao en Nederland betreft, als deel van de staatkundige herbouw van het gehele Koninkrijk, spreekt zich ervoor uit:

¹⁰⁰ Van Helsdingen 1957, p. 32: 'Het verheugt ons, dat de Koninklijke rede van 6 december 1942 algemene erkenning heeft gevonden in Nederland en overzee. Wij stellen ons op het standpunt, dat niet het document, doch dat de beginselen daarin omschreven, van vrijheid, gelijkwaardigheid, en verbondenheid, beslissend zijn.' (Uitspraak door Dr. Da Costa Gomez, de algemeen woordvoerder voor Curaçao). Zie voor meer informatie over de context van de decemberrede: Fasseur 1995, p. 215-233. Ook: C. Fasseur, 'Een wissel op de toekomst: de rede van Koningin Wilhelmina van 6/7 december 1942', in: F. van Anrooij e.a. (red.), *Between people and statistics: Essays on Modern Indonesian history*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979, p. 267-281. A.F. Manning, 'X, Koningin Wilhelmina', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan de Rijn: Sijthoff 1979, 359-397, p. 387. Zie voor meer algemene informatie over de radiorede van Koningin Wilhelmina: J. Schaap, *Het recht om te waarschuwen, Over de Radio Oranje-toespraken van koningin Wilhelmina*, Amsterdam: Anthos 2007, in het bijzonder p. 98 e.v.. Tot slot zij erop gewezen dat de radiorede later op onjuiste wijze, al dan niet om politieke redenen, is geïnterpreteerd. De politieke spanningen die dit opleverde blijven hier echter buiten beschouwing. NL-HaNA, Gerbrandy, 2.21.068, inv.nr. 118.

¹⁰¹ Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat reeds in de inleiding van dit hoofdstuk is gesteld dat enkel de hoogtepunten worden besproken. Voor meer informatie over de gebeurtenissen in de tussenliggende periode, zie onder andere Van Aller 1994, p. 222-233 en Oostindie & Klinkers 2001a, p. 53-93.

¹⁰² Van Helsdingen 1957, p. 32. Dit sluit aan op de inmiddels algemeen geworden politieke opvatting in Nederland. Van der Plas wijst erop dat de opvatting over niet-zelfbesturende gebieden die in hoofdstuk XI van het Handvest van de VN ligt vervat, door parlementariërs als vanzelfsprekend werd beschouwd. Dat blijkt uit Kamerstukken omtrent het wetsontwerp betreffende de goedkeuring van de ondertekening van het Handvest van de Verenigde Naties. In 1945 is dit wetsontwerp aangenomen. Ch. O. van der Plas, 'Het handvest der Verenigde Naties', in: W.H. van Helsdingen, *De plaats van Nederlandsch-Indië in het Koninkrijk, Stemmen van overzee (tweede deel)*, Leiden: E.J. Brill 1946, p. 40-47, p. 46-47.

¹⁰³ Van Helsdingen 1957, p. 31. Soms wordt van 6 en soms wordt van 7 december gesproken. De reden hiervan is dat het in Europa en in de Caribische rijkdelen 6 december was en het in Nederlands-Indië al 7 december was.

1. dat de bestaande verhouding tussen Nederland, Suriname en Curaçao wordt omgezet in een nieuwe Staatsorde, welke de genoemde landen verenigt in een nieuw Koninkrijk onder H.M. Koningin Wilhelmina en Hare wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden en welke – in aansluiting op de grondslagen van de rede van H.M. de Koningin van 7 december 1942 – steunt op de drie zuilen van vrijheid, gelijkwaardigheid en verbondenheid;
2. dat dit nieuwe Koninkrijk als naam zal dragen: “Verenigd Koninkrijk der Nederlanden”. De conferentie verstaat hierbij onder:
 - a. *vrijheid*: zelfstandigheid in eigen inwendige aangelegenheden en de vrijwillige aanvaarding van de samenwerking in de behartiging der gemeenschappelijke aangelegenheden;
 - b. *gelijkwaardigheid*: een passende medezeggenschap in alle gemeenschappelijke aangelegenheden op de grondslag van nevenschikking, alsmede het gewaarborgde bestaan van een deugdelijke staatkundige, economische, sociale en culturele orde op democratische grondslag in elk der landen van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden;
 - c. *verbondenheid*: het gemeenschappelijk staatsverband onder H.M. Koningin Wilhelmina en Hare wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden en de verplichting tot gezamenlijke behartiging der gemeenschappelijke aangelegenheden en tot wederzijdse hulp en bijstand.

Over de opname van ‘gelijkwaardigheid’ in de resolutie, de uitwerking en de interpretatie ervan, merkt Van Helsdingen het volgende op.¹⁰⁴

b. *gelijkwaardigheid*: In de omschrijving van dit begrip in de resolutie valt een extra accent op vier woorden: “passende”, “nevenschikking”, “gewaarborgde” en “elk”. Wat onder een passende medezeggenschap is te verstaan probeerden de resoluties VII-X te formuleren.

Het woord “nevenschikking” luidt de nieuwe verhouding op de voet van gelijkheid in, juist gezegd: op gelijk niveau. Van “gelijkheid” te spreken zou onreëel zijn. Men doet aan Suriname en de Nederlandse Antillen niets tekort door een open oog te hebben voor de feitelijke omstandigheden, de bestaande verschillen in historische betekenis, in bevolkingscijfers, in potentieel van personen en economische draagkracht. [...] De waarborg voor een deugdelijke rechtsorde in elk der landen werd gezien in de regeling der staatsinrichting “in overeenstemming met de Rijksgrondwet” (resolutie VI) en in de uitoefening van de prerogatieven van de Kroon (resolutie XI). Door het woord “elk” wordt het beginsel der paralleliteit tot uitdrukking gebracht, d.w.z. aan Nederland worden dezelfde eisen gesteld als aan Suriname en de Nederlandse Antillen en de drie landen hebben in beginsel gelijke bevoegdheden.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Tot dit begrip beperk ik mij thans gezien de strekking van dit onderzoek, die draait om de toets in hoeverre de landen van het Koninkrijk gelijkwaardig zijn – de facto en de jure.

¹⁰⁵ Van Helsdingen 1957, p. 33-34. Mogelijkerwijs ligt de nadruk van de gelijkwaardigheid minder op de autonomie, daar, zoals Van Helsdingen uitlegt: ‘[h]et hoofddoel van het statuut is een regeling te geven omtrent de verzorging van de gemeenschappelijke belangen van de drie landen in het Koninkrijk.’ W.H. van Helsdingen, ‘Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden’, in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1955, p. 182-191, p. 184.

Op de keper beschouwd, lijkt de conferentie in enkele volzinnen voorbij te gaan aan al het overige dat de nieuwe staatkundige verhoudingen bewerkstelligden. De gelijkwaardige positie van elk der landen wordt door middel van een passende zeggenschap bij de behartiging van de gemeenschappelijke belangen verzekerd, maar de gelijkwaardigheid beperkt zich daar niet toe. Gelijkwaardigheid en vrijheid, of zo men wil autonomie, zijn inderdaad te onderscheiden zaken. Echter, vrijheid is slechts een vorm waarin uiting aan de gelijkwaardigheid kan worden gegeven. De idee, zoals als in het eerste hoofdstuk is gesteld, van gelijkwaardigheid is om een einde te maken aan de overheersende positie van het moederland. Dat vertaalt zich op ten minste twee manieren. Enerzijds kan een moederland niet overheersen als het geen zeggenschap heeft over aangelegenheden; anderzijds kan dat moederland niet eenzijdig beslissingen nemen ten aanzien van gedeelde aangelegenheden als de voormalige kolonie afdoende medezeggenschap heeft in dergelijke zaken. Men kan daarom niet zonder meer voorbijgaan aan bijvoorbeeld het feit dat Nederland de zeggenschap over het huishouden en met name de staatsinrichting van Suriname en de Nederlandse Antillen opgaf.¹⁰⁶ Ook dat is een vorm van gelijkwaardigheid die als zodanig dient te worden erkend. De tekst van de resolutie dient dan ook in enge zin en letterlijk te worden begrepen. Het gaat specifiek over de medezeggenschap. Gelijkwaardigheid in brede zin, is niet met zoveel woorden omschreven.

Althans, zo is de redenering. Volgens Oostindie en Klinkers 'beschouwde men [in de West] de federale structuur als symbool voor de gelijkwaardigheid.'¹⁰⁷ Deze structuur vloeide voort uit de door Van Helsdingen aangehaalde resoluties, VII-X, die kunnen worden samengevat als een raamwerk voor een federatie.¹⁰⁸ Vanuit Caribisch perspectief valt de interpretatie te verklaren. Het is immers moeilijk voor te stellen dat op de fronten waar de voormalige koloniën geen eigen zeggenschap hebben, ze in een ongunstige positie willen meebeslissen. Mijns inziens is de veronderstelling dat de federale structuur als symbool van gelijkwaardigheid kan worden beschouwd daarom wel juist, doch moet deze wel in perspectief worden geplaatst.

Omdat de constatering dat werd uitgegaan van een federatieve structuur in beginsel volstaat, zullen niet alle resoluties apart worden geanalyseerd. De twee passages uit resoluties die hier worden besproken, hebben hoofdzakelijk betrekking op aanvullende normen die van toepassing zouden zijn op de Koninkrijksorganen. Deze normen ogen van belang als het gaat om de waarborgen van een gelijkwaardige positie en betreffen de volgende (cursivering I.B.):

¹⁰⁶ Hoewel niet volledig. In het Statuut en in het Reglement voor de Gouverneur liggen ook waarborgfuncties besloten.

¹⁰⁷ Oostindie & Klinkers 2001a, p. 104.

¹⁰⁸ Van Helsdingen 1957, p. 43-53.

Resolutie VII, 4 dat de functie van rijksminister *verenigbaar dient te zijn* met die van landsminister.

Resolutie X, 1 dat bij de Rijksgrondwet behoort te worden ingesteld een *rijksparlament, vertegenwoordigende de volkeren van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden*.

2.5. 1948-1954: een periode van herzieningen

Met inachtneming van deze resoluties, en de overige resoluties die de conferentie heeft aangenomen, werd een ontwerp voor een Rijksgrondwet vastgesteld. Dat ontwerp was op 20 oktober 1948 voltooid. Voordat de nieuwe rechtsorde echter kon worden bewerkstelligd, moest volgens de Nederlandse regering eerst de Grondwet worden gewijzigd.¹⁰⁹ Dit gebeurde in september 1948. De meest relevante wijzigingen werden opgenomen in hoofdstuk 14 van de Grondwet.¹¹⁰ Artikel 208 opende dit hoofdstuk met de bewoordingen (cursivering I.B.):

Voor de in artikel 1 genoemde Grondgebieden zal, op grondslag van de uitkomst van het reeds gepleegde en nog te plegen gemeen overleg met en tussen vertegenwoordigers van de bevolkingen, een nieuwe rechtsorde worden gevestigd, waarbinnen deze gebieden *de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand*, een en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur.

Opmerkelijk was vervolgens de toespitsing op Nederlands-Indië, met name in artikel 209, aangezien de relatie met Nederland op dat ogenblik zeer gespannen was. Kennelijk betrof de nieuwe rechtsorde de Unie bestaande uit het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Verenigde Staten van Indonesië en was de relatie tussen Nederland en de West-Indiën een andere.¹¹¹ Deze toespitsing op Indonesië bleek bovendien problematisch. Artikel 211 van de Grondwet stelde namelijk dat instemming van *alle* landen is vereist om de rechtsorde te kunnen bewerkstelligen. Het gevolg was uitstel. Een voor Suriname en de Nederlandse Antillen onwelgevallige oplossing is daarop aangedragen in een communiqué dat Van Helsdingen citeert in *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Dit

¹⁰⁹ Immers, ingevolge de Grondwet zoals die gold op dat ogenblik, genoot de Koning het opperbestuur over de koloniën. Volgens de Grondwet waren de relaties tussen Nederland en de (toenmalige) koloniën verticaal. Vgl. *supra*, p. 33.

¹¹⁰ Artikelen 208-211 Grondwet 1948. Zoals gesteld, betreffen dit de meest relevante wijzigingen in de Grondwet. Een andere wijziging, buiten hoofdstuk 14, was artikel 1 van de Grondwet. 'Curaçao' werd aangeduid als 'Nederlandse Antillen', 'Nederlands-Indië' als 'Indonesië'.

¹¹¹ Artikel 209 Grondwet 1948; zoals bepaald in het akkoord van Linggadjati, gesloten in 1947: Borman 2005, p. 3-4. Ook: C.R. Biwamitre, 'Suriname en Linggadjati', in: J. Boeke, B. de Gaay Fortman, W.R. Menkman & P. Wagenaar Hummelinck, *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1947, p. 321-328, p. 323 en W.H. van Helsdingen, 'The Netherlands-Indonesian Agreement', *Pacific Affairs*, vol. 20 nr 2 (Jun, 1947), p. 184-187, p. 186-187. Zie ook het Unie-Statuut.

communiqué komt erop neer dat in afwachting van de definitieve rechtsorde (met Indonesië), regelingen konden worden getroffen om de toegezegde autonomie van Suriname en de Nederlandse Antillen zo spoedig mogelijk te faciliteren.¹¹² Een dergelijke maatregel zou mogelijk zijn op grond van artikel 210 van de Grondwet.¹¹³

Echter, de regeling moest in dat geval bij wet worden vastgesteld. De nieuwe rechtsorde daarentegen, vereiste zoals gesteld een vrijwillige aanvaarding door alle betrokken landen, langs de democratische weg (artikel 211 Grondwet 1948). De regeling van artikel 210 Grondwet was dan ook een opmerkelijk alternatief. Niettemin hoefde de vaststelling bij wet geen probleem te zijn; materieel gezien, kon immers aan de verlangens van Suriname en de Nederlandse Antillen tegemoet worden gekomen. De inhoud zou in overleg kunnen worden vastgesteld. Zelfs is door de rijksconferentie van 1948 een resolutie aangenomen waarin is voorgesteld om de Rijksgrondwet vooreerst door de Nederlandse wetgever vast te laten stellen.¹¹⁴ Het bleek echter een weinig belovende optie om de vaststelling van de onderhavige regeling door de Nederlandse wetgever te laten geschieden. De politiek en praktijk kregen in de tweede helft van 1948 een drastische wending.¹¹⁵ Op 7 augustus 1948 trad in Nederland een nieuw kabinet aan. Deze kabinetswisseling bracht op het gebied van koloniale zaken een belangrijke koersverandering met zich. Terwijl minister-president Beel op 27 januari 1948 positief bleek te zijn over de voorlopige resultaten van de conferentie, verklaarde het nieuw aangetreden kabinet-Drees/Van Schaik¹¹⁶ het voorstel voor een federatie te zwaar te achten voor een Koninkrijk dat behalve Nederland zou bestaan uit twee landen met een zeer gering aantal inwoners.¹¹⁷ Een federatie zou onder andere te duur zijn en de beschikbare personele krachten waren schaars in de Caribische rijkdelen.¹¹⁸ Nu de overeengekomen structuur was afgewezen, lag het niet in de rede

¹¹² Van Helsdingen 1957, p. 70.

¹¹³ Van Helsdingen 1957, p. 70. Artikel 210 Grondwet 1948 bepaalde: 'Voor zover de overgang naar de nieuwe rechtsorde voorziening vordert, waarbij wordt afgeweken van de bepalingen van voorgaande hoofdstukken, worden deze getroffen bij de wet; de Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van een zodanige wet niet aannemen dan met ten minste twee derden der uitgebrachte stemmen. Deze wet kan niet afwijken van de bepalingen van de eerste tot en met de vijfde afdeling van het Tweede Hoofdstuk en van het Dertiende Hoofdstuk'. Artikel 211 Grondwet 1948 daarentegen, veronderstelde nadrukkelijke instemming van de landen: 'De nieuwe rechtsorde komt, onverminderd het in het tweede lid bepaalde, tot stand door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg in elk geval der in artikel 1 genoemde grondgebieden; voor Nederland vindt daarbij artikel 210 overeenkomstige toepassing. Zij behoeft de bevestiging door Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, Prinses van Oranje-Nassau, en bij opvolging door Haar wettige opvolgers in de Kroon der Nederlanden en wordt plechtig afgekondigd.'

¹¹⁴ Resolutie III, Van Helsdingen 1957, p. 36.

¹¹⁵ Dat deze wending werd beschouwd als 'terugkrabbelen' door Nederland na totstandkoming van de ontwerp-Rijksgrondwet en wellicht leidde tot een gevoel van wantrouwen vanuit de West, blijft hier verder buiten beschouwing. Zie hierover: Oostindie & Klinkers 2001a, p. 109 e.v.; Klinkers 1999, p. 109 e.v.

¹¹⁶ <<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-drees-van-schaik>> (website laatst geraadpleegd op 22 maart 2012).

¹¹⁷ Croes 2006, p. 15, Borman 2005, p. 4-5.

¹¹⁸ Overigens bleken bezwaren tegen de handhaving van de oorspronkelijk beoogde structuur van weerszijden te komen, hoewel Kasteel erop wijst dat 'het moeilijk [is] na te gaan in hoeverre de vermeende "onhanteerbaarheid" van het ontwerp gebaseerd was op weerstand van Nederlandse of van Westindische zijde.' Kasteel 1956, p. 182. Zie ook: Toelichting bij Werkstuk van 11 februari 1951, p. 2; Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Rondetafelconferenties met Indonesië en met Suriname en de Nederlandse Antillen, nummer toegang 2.09.94, inventarisnummer 7. Echter, wellicht is het argument, schaarste van

dat de Nederlandse wetgever een regeling zou vaststellen die voor Suriname en de Nederlandse Antillen zonder meer aanvaardbaar zou zijn; temeer omdat voor de Caribische landen de federatieve structuur een symbool van de gelijkwaardigheid was.¹¹⁹

Hoewel is beargumenteerd dat er bovendien geen behoefte bestond voor een dergelijke overgangsregeling, kwam de Interim-regeling voor Suriname in 1949 tot stand; de Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen in 1950.¹²⁰ Deze werkwijze stuitte Suriname en de Nederlandse Antillen tegen de borst,¹²¹ hetgeen niet verwondert. Immers, zo geschiedde de vaststelling van dergelijke wetgeving in het verleden en men wilde met deze praktijk breken.¹²² Het is echter de vraag of het ook de facto, en niet alleen de jure wetten die waren aangenomen door de Nederlandse wetgever. Voordat de respectievelijke wetten aan de Staten-Generaal werden gezonden, had de regering de Staten van beide landen gehoord. Daarnaast namen Surinaamse en Antilliaanse vertegenwoordigers zitting in de redactiecommissie.¹²³ Niettemin achtten Suriname en de Nederlandse Antillen de gelijkwaardigheid ver te zoeken, nu slechts het Nederlandse parlement erover kon beslissen.¹²⁴

personale krachten, naderhand enigszins door Van Helsdingen overtrokken. In diverse publicaties van zijn hand, werd daarop de nadruk gelegd. Zie ook Logemann hierover: Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 329 W.H. van Helsdingen, nummer toegang 2.21.183.30, inventarisnummer 30, Speech J.H.A. Logemann, Netherlands Universities Foundation for International Co-operation, symposium on developments towards self-government in the Caribbean Commission Territories, p. 17. Hoewel zijn argument hier niet wordt weerlegd (immers, om welke andere reden zouden de Caribische landen instemmen met de herziening), dient er wel op te worden gewezen dat Nederland een aanzienlijk belang had bij herziening van het voorstel. Zoals Oostindie & Klinkers opmerken, vreesde de Nederlandse ministerraad voor een onevenredig grote zeggenschap van Caribische zijde. 'Van Schaik omschreef het voorontwerp als een "infiltratie" in de Nederlandse huishouding.' Oostindie & Klinkers 2001a, p. 238 nr. 82. Nederland wilde met de interim-regelingen in eerste instantie de nadruk leggen op de autonomie. Oostindie & Klinkers vervolgen: 'In plaats daarvan stelde hij voor "trachten te komen tot een Interimregeling met een sterk autonoom element".' p. 238 nr. 82. Zoals in het hiernavolgende hoofdstuk zal blijken, is de zeggenschap van de Caribische landen op Koninkrijksniveau drastisch ingeperkt. Zelfs de optie om Caribische Nederlanders lid te laten zijn van de Kamers der Staten-Generaal, die in de Schets was opgenomen (artikel 10), is later herzien.

¹¹⁹ Borman 2005, p. 6.

¹²⁰ Borman, p. 5; de wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, bijvoorbeeld, omvatte al een belangrijke wijziging in de mate van autonomie en de staatsinrichting van het land ('geen benoemde leden [in de Staten, I.B.], uitbreiding van het kiesrecht, vrouwenkiesrecht, wijziging van de zetelverdeling [...]'); Van Helsdingen 1968, p. 1. Voor de Nederlandse Antillen duurde de het langer voordat het wetsvoorstel werd ingediend, in verband met de kwestie over de zetelverdeling in de Staten; Rosheuvel 2005, p. 36-38 en Kasteel 1956, p. 217 e.v.; voorts werd gesteld dat een oorzaak lag in het feit dat de Interim-regeling ongeveer tegelijk met de Eilandenregeling in werking moest treden.

¹²¹ Borman 2005, p. 6.

¹²² Inhoudelijk hadden de wetten betrekking op zowel het staatsbestel van de landen (Staatsregeling), als op hun relatie met Nederland. Zie toelichting bij het Werkstuk van 11 februari 1952, p. 1. NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7. Ook: Borman 2005, p. 6.

¹²³ Oostindie & Klinkers 2001a, p. 110.

¹²⁴ Oostindie & Klinkers, 2001a, p. 113. Zie voor een uitgebreidere beschouwing: Oostindie & Klinkers 2001a, p. 109-119.

Dat terwijl de Interim-regelingen wel inhoudelijk uitgingen van gelijkwaardigheid. Zo wees De Vries erop dat de Antilliaanse Interim-regeling onder meer bewerkstelligde dat de regering verantwoordelijk zou zijn aan de Staten;¹²⁵ dat een vertegenwoordiger de gelegenheid werd geboden om met raadgevende stem deel te nemen aan ministeriële overleggen wanneer het een zaak betrof die de Nederlandse Antillen aanging;¹²⁶ en dat Koninkrijksaangelegenheden werden afgebakend.¹²⁷ Vanuit constitutioneel oogpunt was de Interim-regeling een belangrijke stap naar een gelijkwaardige positie binnen het Koninkrijk.¹²⁸

De definitieve nieuwe rechtsorde moest op dat ogenblik nog tot stand worden gebracht, hoewel de contouren zich al duidelijk hadden afgetekend. Behalve de Interim-regelingen, gaf ook de Schets uit 1950 blijk van een afwijzing van een federatieve structuur.¹²⁹ Omdat de resoluties uit 1948 nog op tafel lagen, en deze niet zonder meer opzij konden worden geschoven, was het nodig om een nieuwe conferentie bijeen te roepen. Dat geschiedde uiteindelijk in 1952.¹³⁰

De nieuwe conferentie, bijeengekomen in 1952, verliep echter moeizaam en de onderhandelingen duurden lang. Een reden daartoe is dat het 'Werkstuk', het aangepaste document dat de ontwerp-Rijksgrondwet zou vervangen en dat dien-

¹²⁵ F.P. de Vries, 'De Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordiging in Nederland', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1955-1956, p. 165-173, p. 168. Zoals in paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk is aangegeven, achtte Da Costa Gomez dat van zeer groot belang.

¹²⁶ Ook kon een Caribische Staatsraad worden benoemd, artikel x, titel IV van de Interim-regeling.

¹²⁷ De Vries 1955-1956, p. 168-169. De Interim-regeling voorzag ook in de basis van de Eilandenregeling. Deze werd in 1951 bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De Eilandenregeling regelde onder meer de autonomie van de respectievelijke eilandengebieden. De autonomiekwestie was indertijd niet enkel van belang ten aanzien van Nederland, maar ook ten aanzien van de eilanden onderling. Kasteel 1956, p. 240 e.v. Ook: Van Helsdingen 1951, p. 193-205. Zie over de bewerkstelling van de Eilandenregeling: J.W. Ellis, M.P. Gorsira en F.C.J. Nuyten, *De zelfstandigheid der eilandgebieden*, Curaçao: Eilandgebied Curaçao 1954.

¹²⁸ Vgl. Oostindie & Klinkers 2001a, p. 114. Ook: Voorlopig Kamerverslag van de Tweede Kamer inzake de Interim-regeling voor de Nederlandse Antillen; Van Helsdingen 1957, p. 84. Voor de Interim-regeling van Suriname, zie Meel 1999, p. 33-35.

¹²⁹ Vgl. Oostindie & Klinkers 2001a, p. 237-238, voetnoten 81-84. Een opvallende indicatie is de verschijning van het artikel van J.H.A. Logemann in het Nederlands Juristenblad, waarin hij uitlegt hoe het komende Statuut er uit zal zien (kopie uit het Nederlandse Juristen Blad, NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7). Overigens komen de interim-regelingen zelf ook in ruime mate overeen met het latere Statuut. Zie hierover Van Helsdingen, *De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955*, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeverij 1956, p. 33-35. Opmerkelijk is dat vervolgens de gehele aard van de constructie is gewijzigd. Daarnaast is het opmerkelijk dat aard van de voorgestelde staatkundige relatie in ruime mate overeenkomt met een ambtelijk advies uit 1946. Het lijkt een Thorbeckiaanse visie, zoals deze op p. 21 van dit onderzoek is omschreven. In dit advies is onder meer gesteld: 'Op grond van al deze overwegingen zou een constructie aan te bevelen zijn, waarbij Suriname en Curaçao als twee – zij het op bijzondere wijze georganiseerde – provincies bij Nederland werden ingevoegd. Daarmede zou men de grenzen van een autonomie kunnen trekken, die samen zouden vallen met 'tegen de gebiedsdelen wezenlijk uit eigen kracht en in het eigen belang kunnen organiseren, terwijl hetgeen daar boven uitgaat zou komen voor rekening van het aldus met twee provincies vergroote Nederland en onder gepaste medezeggenschap in de centrale Nederlandsche organen van die beide provincies.' Omdat de voormalige koloniën financieel sterk afhankelijk zouden zijn van Nederland, mocht dat echter niet leiden tot medezeggenschap over de eigen aangelegenheden. Van Helsdingen 1946, p. 113-114. Belangrijk verschil is echter dat Thorbecke schreef in het koloniale tijdperk en geen zeggenschap wilde toekennen aan de toenmalige koloniën.

¹³⁰ Borman 2005, p. 7.

de als basisdocument voor de onderhavige conferentie, bij Suriname aanvankelijk niet in goede aarde was gevallen. Het Werkstuk oogde als een vernieuwde versie van de Schets, die Suriname al eerder had verworpen.¹³¹ Zo werd aan de structuur van de staatkundige relatie vastgehouden en lagen de verschillen hoofdzakelijk in de toevoeging en wijziging van specifieke bepalingen. Reeds in 1950 had Suriname een tegenvoorstel op de Schets ingediend, nadat deze belangrijke resoluties uit 1948 teruggedraaide.¹³² De Surinaamse delegatie bleek nog grote problemen te hebben met de nieuw beoogde structuur en trachtte meer vast te houden aan de resoluties die de rijksconferentie in 1948 aannam.¹³³ Bovendien was het vertrouwen tussen partijen afgenomen.¹³⁴

Voor de gemachtigden die in een vooroverleg de toelichting bij het Werkstuk opstelden, was het eenvoudiger om tot overeenstemming over het Werkstuk te komen; geschilpunten werden tijdens de conferentie uitonderhandeld. Zij beargumenteerden dat het voorstel van Suriname een gedetailleerdere versie van de Schets betrof; het verschil was naar hun mening dan ook van technische aard.¹³⁵ Daarmee was de kous af, althans, voor deze gemachtigden. Zij gingen vervolgens in deze toelichting in op de voordelen van een eenvoudige opzet.¹³⁶

Een evenwichtige ontwikkeling van de verhoudingen in het Koninkrijk wordt bevorderd door de traditionele organen niet door andere te vervangen. Invoering van een nieuwe apparatuur zou voorts niet onbelangrijke kosten medebrengen, terwijl verder een betrekkelijk groot aantal personen uit Suriname en de Antillen in de werkzaamheden zou moeten worden betrokken.

¹³¹ Bijlage bij de brief van 4 december 1951; brief van de Minister voor Unie zaken en Overzeese Rijksdelen aan de voorzitter van de West-Indische Commissie van de Tweede Kamer. NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7. Ook: Van Helsdingen 1957, p. 155-156.

¹³² Van Helsdingen 1957, p. 155.

¹³³ Borman 2005, p. 7. De Nederlandse Antillen stonden daarentegen in beginsel positief tegenover de sobere structuur. Ook Van Helsdingen 1954, p. 154-156.

¹³⁴ Oostindie & Klinkers 2001a, p. 109 e.v. en Klinkers 1999, p. 109 e.v. *Supra* nr. 115.

¹³⁵ Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan het onderscheid tussen technische wijzigingen en politieke wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp. Toelichting bij/op het Werkstuk van 11 februari 1952, p. 2-3; NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7. Een dergelijke veronderstelling valt echter te betwijfelen, aangezien Suriname pleitte voor een federatieve structuur.

¹³⁶ Toelichting bij/op het Werkstuk van 11 februari 1952, p. 4; NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7. De Raad van State bracht een helder advies uit over het Werkstuk en gaf te kennen dat het wijs was om van de federatieve structuur af te zien. Hij stelde: 'De Afdeling acht het Werkstuk als resultaat van het voor-overleg der gemachtigden in zoverre een succes, dat het in tegenstelling met de resultaten van de Ronde Tafel Conferentie van 1948 een zeer bruikbare basis geeft voor de bespreking op de in April a.s. te houden Conferentie Nederland-Suriname-Nederlandse Antillen. De Afdeling heeft met grote instemming gezien, dat de voor het gestelde doel onnodige, veel te gecompliceerde, en niet op de feitelijke verhoudingen passende constructie van de Rijksgrondwet met Rijkskamer, Rijkssenaat, Rijksraad, Rijkshof, Rijksministers en Rijkssecretarissen, is losgelaten en vervangen door een Statuut, dat niet meer wil geven dan voor dit gestelde doel nodig is. De Afdeling acht het een verbetering, dat de benoeming van leden van de Staten-Generaal voor Suriname en de Nederlandse Antillen, welke in de Schets van Februari 1950 voorkwam, vervallen is. Zij deelt de mening van de gemachtigden van deze Rijksdelen, dat daarvan weinig resultaat te verwachten zou zijn, en dat de nadelen groter zouden zijn dan de voordelen.' Advies Raad van State d.d. 19 maart 1952, p. 1; NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7.

Hierbij worde voorts bedacht, dat de vergaande autonomie van Suriname en de Antillen medebrengt, dat de overige Koninkrijksaangelegenheden, welke hun belangen raken, beperkt in aantal zijn. Dit is een reden te meer om de deelneming in de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden zoveel mogelijk te verwezenlijken in de bestaande instellingen en organen.

Behalve de Surinaamse delegatie die deelnam aan de conferentie, was ook de Nederlands-Antilliaanse delegatie terughoudender in opvatting.¹³⁷ Het voert te ver om de verslagen van de conferentie te bespreken. De conferentie duurde twee jaar en is veelvuldig bijeengekomen.¹³⁸ Hier wordt volstaan met de opmerking dat het Werkstuk nadien is gewijzigd,¹³⁹ en dat de gelijkwaardigheid van de landen geenszins ter discussie heeft gestaan.¹⁴⁰ Ter discussie stond hoe staatsrechtelijk uitdrukking zou worden gegeven aan de gelijkwaardigheid, en voor zover het de Nederlandse Antillen betreft kan men zich afvragen wie gelijkwaardig dienden te worden geacht.¹⁴¹

Aanleiding tot deze laatste vraag, betreft de 'kwestie Aruba'. Deze kwestie is om de volgende reden hier relevant. Aruba verzette zich hevig tegen een staatkundig verband in de Nederlandse Antillen en wilde een zo groot mogelijke autonomie.¹⁴² Daarmee werd een probleem belicht dat ruim een eeuw daarvoor uitvoerig aan de kaak was gesteld: de eilanden hadden van nature verschillende belangen en het werd als bijna vanzelfsprekend geacht dat Curaçao de belangen van de overige eilandgebieden uit het oog zou verliezen. Een dergelijke gedachte kwam voort uit de veronderstelling dat de afstanden tussen de eilanden en het gebrek aan kennis van de actuele stand van zaken dit met zich brachten.¹⁴³ Aruba, het eilandgebied

¹³⁷ Van Helsdingen 1957, p. 156-157. N.B. Zij wilden voorkomen, zoals Van Helsdingen erop wees, dat zij instemden met een voorstel dat niet in eigen land zou worden aanvaard. Van Helsdingen 1957, p. 157. Ook zij hadden immers hun achterban (op politiek niveau).

¹³⁸ Zoals Van Helsdingen aangaf vergaderde de Nederlandse delegatie, bijvoorbeeld, ter tweede conferentie veertig keer. Daarnaast vergaderden onder andere commissies en subcommissies, enz. en waren er besprekingen met commissies van de respectievelijke Kamers der Staten-Generaal. Van Helsdingen 1957, p. xv.

¹³⁹ De wijziging van 13 mei 1952, doopte het Werkstuk om tot het ontwerp-Statuut. Van Helsdingen 1957, p. 156-158.

¹⁴⁰ Hierover meer in hoofdstuk III paragraaf 2 van dit onderzoek.

¹⁴¹ De eerste vraag wordt uitvoerig in hoofdstuk III van dit proefschrift behandeld; dat hoofdstuk gaat in op de juridische vormgeving van de gelijkwaardigheid. Voor zover het de tweede vraag betreft: volkenrechtelijk gezien is uiteraard het land de Nederlandse Antillen het rechtssubject dat gelijkwaardig diende te worden geacht. Het zelfbeschikkingsrecht is oorspronkelijk aan het land en niet de eilandgebieden toegekend. A fortiori, Nederland hoefde volgens Van Rijn – onder verwijzing naar J.A.B. Janus, 'Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: terugblik en perspectief', in: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 6, Zwolle 1993, p. 33-92, p. 50-51 – een dergelijk recht voor de eilanden niet te erkennen. Van Rijn 1999, p. 56.

¹⁴² Vanaf de jaren dertig leefde deze wens al in Aruba; Van Aller 1994, p. 231-233. In de jaren twintig trachtte Sint Maarten zich af te scheiden. Van Rijn 1999, p. 32-33. Aruba bleef zich ook na de conferentie inzetten voor een grotere autonomie; Kasteel 1956, p. 267-277; Van Helsdingen 1968, p. 3. Zie ook Kasteel 1956, p. 157 e.v. over Aruba en de Separación, en W.H. van Helsdingen, 'Aruba en de separacion', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), De West-Indische Gids, Den Haag: Martinus Nijhoff 1955, p. 113-134. Van Rijn 1999, p. 35 e.v.

¹⁴³ Hoewel deze discussie toentertijd is gevoerd in het kader van de invoering van het kiesrecht. Curaçao was het rijkste eiland en de overige eilandgebieden zouden in dat geval niet vertegenwoordigd zijn. Na de inwerkingtreding van de Interim-regeling/aanpassing van de Staatsregeling in 1948, was dit gewijzigd. Alle eilandgebieden waren vertegenwoordigd in de Staten. *Supra*, p. 29.

dat na Curaçao de grootste bevolkingsomvang en welvaart kende, trachtte dit te voorkomen en wilde de eigen positie daarom versterken.¹⁴⁴ Het is de vraag of andere eilanden, evenals Aruba “[l]os van Curaçao” en een directe band met Nederland’ zouden willen handhaven; of althans, prijs stelden op een grotere rol van Nederland bij de behartiging van bepaalde interne belangen.¹⁴⁵ Achteraf kan men zich afvragen of hier tijdens de conferentie voldoende acht op is geslagen. In hoeverre is rekening gehouden met de belangen en gevoelens van de overige eilandgebieden, al dan niet door de Nederlands-Antilliaanse delegatie zelf?¹⁴⁶ En is wellicht onbewust door de Nederlandse Antillen, onder leiding van Da Costa Gomez, hoofdzakelijk gepleit voor gelijkwaardigheid van de Nederlandse Antillen of van Curaçao? Ten slotte kan men zich afvragen wat de uitkomst van de conferentie en het latere Statuut voor de overige eilanden betekenden. Gezien de historische achtergrond van de totstandkoming van de Nederlandse Antillen, en de latere ontwikkelingen die het land heeft doorgemaakt, verdienen deze vragen de aandacht.¹⁴⁷

2.6. De bevestiging van het Statuut in 1954

In 1954 is overeenstemming bereikt over de inhoud van het Statuut. Kenmerkend is het oog voor de verscheidenheid tussen de landen van het Koninkrijk en de erkende gelijkwaardigheid. In het Statuut is de gedachte van gelijkwaardigheid expliciet en op verscheidene manieren tot uitdrukking gekomen. Allereerst is de landen een ruime mate van autonomie verleend; niet alleen vanwege het feit dat de bevoegdheden van het Koninkrijk werden afgebakend en eigen, interne aangelegenheden werden erkend, maar ook vanwege de breuk met het Nederlandse staatsrecht. De Nederlandse Antillen en Suriname beschikten voortaan over een volledig gekozen vertegenwoordigend college, waarvoor het kiesrecht werd uitgebreid. De regering was voortaan verantwoording schuldig aan dit college, de Staten, in plaats van aan het opperbestuur.¹⁴⁸ Daarmee werden de rechtsordes van de landen nadrukkelijk gescheiden.¹⁴⁹ De invloed hiervan op een gelijkwaardige positie dient niet te worden onderschat. Men bedenke dat het opperbestuur sinds

¹⁴⁴ Overigens konden zij dit ook op nationaal niveau bewerkstelligen; bijvoorbeeld door de Staatsregeling en de Eilandenregeling te wijzigen. Dit hadden de Nederlandse Antillen voortaan zelf in de hand, omdat de staatsinrichting tot de eigen aangelegenheden zouden behoren, artikel 42 en 44 Statuut.

¹⁴⁵ Van Helsdingen 1968, p. 3.

¹⁴⁶ Ook Holiday vraagt zich bijna zestig jaar later af of recht is gedaan aan de belangen van alle eilandgebieden. ‘De meerhoofdige Nederlandse Antillen met haar enkele hart was een gekunstelde constructie die de werkelijkheid ontkende van de verschillen tussen de eilanden en hun specifieke behoeften. Iedere dominante entiteit binnen de diverse interne constructies negeerde de behoefte van de overige entiteiten.’ Het zou volgens hem uiteindelijk leiden tot de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Toespraak E.B. Holiday 15 december 2011.

¹⁴⁷ De administratieve wijzigingen en de redenen daarvan die het land sinds 1815 heeft ondergaan.

¹⁴⁸ Althans, voor zover het de eigen aangelegenheden betreft; de Gouverneur bleef verantwoording schuldig aan het opperbestuur en kon instructies ontvangen van dit bestuur in Nederland voor zover het Koninkrijksaangelegenheden betreft. Zie huidig artikel 21 van de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur. Overigens betekent dat vice versa dat de minister deze verantwoordelijkheid ook dient te dragen.

¹⁴⁹ Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat de grondwetswijziging van 1956 pas formeel een eind maakte aan het opperbestuur van de Koning en aan het vereiste dat de respectievelijke staatsregelingen bij wet vastgesteld dienden te worden. Voorts kwam een einde aan het vernietigingsrecht en schorsingsrecht;

1848 op zijn beurt verantwoording schuldig was aan het Nederlandse parlement, zoals in paragraaf 2.1. is aangegeven. De ontwikkelingen van het Nederlandse staatsrecht, alsmede van het leerstuk 'ministeriële verantwoordelijkheid', neigden naar de opvatting van Van Vollenhoven die de politieke invloed van het parlement op koloniale aangelegenheden legitiem achtte. Het staatsrecht nam daarbij steeds verder afstand van de bovengeschetste opvatting van Thorbecke,¹⁵⁰ hetgeen zijn weerslag had op het beleid ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk. Zij werden in feite overgeleverd aan de Nederlandse kiezer.

Bij de behartiging van gemeenschappelijke belangen kregen de Caribische landen zeggenschap op voet van gelijkwaardigheid. Zo zijn de Caribische landen vertegenwoordigd in de Nederlandse organen die zijn belast met taken op Koninkrijksniveau en zijn er diverse waarborgen voor een gelijkwaardige positie, waaronder een rechtsbeschermingsprocedure tegen Nederlandse overwegingen, in het Statuut opgenomen. Ten slotte, niet van minder belang, werd het een eigen verantwoordelijkheid van de voormalige koloniën om hun staatsinrichting te regelen; behoudens het mogelijke toezicht op grond van Statutaire bepalingen als artikel 43 lid 2 Statuut. In deze luttele juridische bepalingen lag, in theorie althans, een grotere blijk van gelijkwaardigheid besloten dan dat op het eerste gezicht lijkt. Het recht dat van invloed is op het regeren van de Caribische landen van het Koninkrijk ligt, zoals in de inleiding reeds is gesteld, niet slechts in uitdrukkelijke bepalingen, maar is ook verscholen in andere, ongeschreven doctrines. Het Statuut doorbrak de invloed van het Nederlandse staatsrecht op Koninkrijksniveau in zoverre dat het voortaan slechts ten dele van invloed was op de wijze waarop Suriname en de Nederlandse Antillen geregeerd zouden worden.¹⁵¹

Ten slotte zij hier gewezen op het bijzondere karakter van het Statuut. Het Statuut dient behalve als juridisch document, ook als een historisch document beschouwd te worden.¹⁵² Dat houdt in, zoals Croes voorstelt, dat het Statuut in zijn context dient te worden begrepen.¹⁵³ Deze aanname volgt onder andere uit de toespraken die werden gehouden tijdens de plechtige bijeenkomst op 15 december 1954, waarin het Statuut werd bevestigd. Zo benadrukte minister-president Drees dat 'belangrijker dan

de artikelen 62, 63 en 64 van de Grondwet kwamen te vervallen. (Voormalige artikelen 60-61 Gw 1922. *Supra*, p. 32 van dit onderzoek). Gedurende de periode in aanloop naar het Statuut, heeft men deze artikelen slechts als vangnetbepalingen willen handhaven. Volgens minister-president was dan ook het Statuut het sluitstuk van het dekolonisatieproces. (Van Helsdingen 1957, p. 142. 'Geleidelijk aan, étappesgewijs, verkregen deze landen door herzieningen van de Grondwet en staatsregelingen meer zelfstandigheid in eigen en medezeggenschap in gemeenschappelijke aangelegenheden. Het Statuut is op deze evolutionaire ontwikkeling het sluitstuk.') Wellicht ingegeven door zijn ambtenaren; Van Helsdingen sprak ook tijdens het lustrum congres van de Tilburgse Antilliaanse kring op 6 oktober 1968 over 'hervorming in etappes' (althans, volgens dit archiefstuk, dit kan een eerste aanzet zijn geweest). NL-HaNA, Van Helsdingen, 2.21.183.30, inv.nr. 27. Het was overigens ook naar aanleiding van de totstandkoming van het Statuut dat Nederland van de rapportage verplichting ex artikel 73 Handvest van de VN is ontslagen. Van Rijn 1999, p. 55; Van Helsdingen 1957, p. 164. Bij de inwerkingtreding van de interim-regelingen heeft Nederland reeds tevergeefs bepleit ontslagen te zijn van de rapportageverplichting, omdat de dekolonisatie voldoende voltooid zou zijn. Croes 2006, p. 16; Van Helsdingen 1957, p. 164.

¹⁵⁰ *Supra*, p. 25-26.

¹⁵¹ *Supra*, p. 45.

¹⁵² Van Helsdingen 1957, p. 164.

¹⁵³ Croes 2005, p. 21.

de tekst van het Statuut de geest [zal] zijn, waarin de beginselen, waarvan het uitgaat, worden beleefd.¹⁵⁴ Deze gedachte werd herhaald door de voorzitter van de Regeringsraad, de heer Currie, die sprak namens de delegatie van Suriname. Hij erkende dat het ‘Statuut, evenals ander mensenwerk, zijn onvolkomenheden [zal] hebben,’¹⁵⁵ zodat geoordeeld zou moeten worden naar de geest van het Statuut.

Ook Van Helsdingen schreef dit in zijn commentaar, hij stelde letterlijk:¹⁵⁶

Het Statuut is soepel genoeg, indien het niet krampachtig als een doctrinaire juridische tekst, doch als een politiek staatsstuk tegen de achtergrond van haar wordingsgeschiedenis wordt geïnterpreteerd. Het is overigens – de toelichting zegt het ten overvloede – geen eeuwig edict; de weg tot ontwikkeling staat open.

Het is dan ook van belang om acht te slaan op het feit dat het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wegens diverse factoren soms slechts moeizaam tot stand kwam. Een politieke kwalificatie van het document is echter te vergaand; dat zou ook ruimte naar de toekomst bieden om op politieke wijze het Statuut te interpreteren, hetgeen ogenschijnlijk niet in de bedoeling van de betrokkenen lag. Hoe Van Helsdingen waarschijnlijk geïnterpreteerd dient te worden, is dat in de toekomst niet uit het oog mag worden verloren wat men met de opzet van het Statuut wilde bereiken. Waarom is men tot een bepaalde constructie gekomen en waarom is er uiteindelijk, ondanks meningsverschillen, mee ingestemd? Deze historische, achterliggende gedachten dienen te worden meegenomen in de interpretatie van het Statuut.¹⁵⁷ Het is een document waar de drie landen zich vrijwillig aan gebonden hebben, waarbij zij een bepaald doel, dat wellicht niet juridisch foutloos vast te leggen is, voor ogen hadden. Het doel om als gelijkwaardige landen de staatkundige relatie voort te zetten.

3. Conclusie

Om goed inzicht in het dekolonisatieproces te krijgen, is het, zoals in het bovenstaande is aangegeven, van belang om zowel de ontwikkeling van het algemene Nederlandse staatsrecht, als de ontwikkeling van de concrete relatie tussen Nederland en de oorspronkelijke koloniën te bestuderen. In het bijzonder verduidelijkt een dergelijke studie datgene dat het Statuut in 1954 heeft bewerkstelligd. Deze ontwikkelingen kunnen als volgt worden samengevat.

Oorspronkelijk lag het opperbestuur van de koloniën in handen van de Koning. Dat betekende dat het parlement geen zeggenschap had over de wijze waarop zij

¹⁵⁴ Van Helsdingen 1957, p. 142.

¹⁵⁵ Van Helsdingen 1957, p. 143.

¹⁵⁶ Van Helsdingen 1957, p. 164.

¹⁵⁷ Vgl. Croes 2005, p. 21. Hij stelt dat het Statuut ‘als politiek en juridisch document [dient] te worden geplaatst binnen zijn historische context. Het was een politiek ‘compromis’ om een einde te maken aan de asymmetrische onderhandelingen. Het vertoont de sporen van fundamentele verschillen in uitgangspunten tussen Nederland en de Caribische rijkdelen bij het dekolonisatieproces van het Koninkrijk. Ook vertoont het de sporen van het verschil in uitgangspunten tussen de Antilliaanse eilanden onderling.’

persoonlijk geregeerd werden en over de inhoudelijke beslissingen aangaande het bestuur en de wetgeving aldaar. Het betekende bovendien dat de Koning het Gouvernement van de koloniën kon overrulen. In 1848 werd de bestuurlijke macht van de Koning ingeperkt, ook ten aanzien van de koloniën. Zo werd de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd en werd bepaald dat het parlement voortaan betrokken zou zijn bij het vaststellen van de regeringsreglementen. Later, sinds 1922 of wellicht beter gesteld 1936, kregen Suriname en Curaçao enige eigen zeggenschap. Deze autonomie was vanuit juridisch oogpunt echter sterk beperkt. Het opperbestuur bleef immers vooralsnog in handen van de Koning en via de ministeriële verantwoordelijkheid verwierf het parlement ook inspraak over deze aangelegenheden. Oorspronkelijk speelde het parlement een belangrijke rol om de kwaliteit van het bestuur te bevorderen. In de loop der tijd werd echter steeds meer afstand genomen van de oorspronkelijke idee van deze doctrine en beargumenteerde Van Vollenhoven zelfs dat verkiezingsbeloften van invloed konden zijn op het koloniale beleid. Daarom is in de literatuur ook gesteld dat in deze periode wellicht eerder sprake is van decentralisatie dan van dekolonisatie.

De grote omslag in het koloniale beleid vond plaats gedurende de Tweede Wereldoorlog. Eind 1942 kondigde Koningin Wilhelmina in een radiorede een rijksconferentie aan. Hoewel zij zich niet inhoudelijk uitte over de nieuw te bewerkstelligen relatie, gaf zij in haar rede namens het (oorlogs)kabinet aan zich voor te stellen dat deze relatie op voet van gelijkwaardigheid zou zijn. Een dergelijke dekolonisiatietendens was wereldwijd; Nederland moest stappen ondernemen. De rijksconferentie kwam in 1948 voor de eerste maal bijeen. De resoluties die deze conferentie aannam, vormden de basis voor de op te stellen Rijksgrondwet, het document dat de relatie tussen Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk zou regelen. Het voorstel was ambitieus en bewerkstelligde een federatie; zo zou het Koninkrijk eigen organen krijgen, waaronder een Rijkshof. Kort na de totstandkoming van dit voorstel werd daar echter van afgezien. Er zou onder andere te weinig personeel vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen beschikbaar zijn om de functies te vervullen en de kosten die het voorstel met zich bracht, waren hoog. In plaats van het voorstel kwam, na vele nieuwe voorstellen, overleggen en conferenties, een compromis. Daarin werd de nadruk in het bijzonder op de autonomie gelegd; op het gebied van zeggenschap bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden leverden de Caribische landen sterk in. Niettemin werd het juridische principe van gelijkwaardigheid gehandhaafd.

Samengevat bewerkstelligde het Statuut het volgende. Allereerst zijn de respectievelijke Gouverneurs niet langer verantwoording schuldig aan het opperbestuur in Nederland.¹⁵⁸ In plaats daarvan zijn de ministers van deze landen verantwoordelijk jegens hun volksvertegenwoordiging. Daarbij komt dat de aangelegenheden waar het Koninkrijk, en daarmee ook Nederland, wel zeggenschap over heeft in het Statuut zijn afgebakend, en waar het Koninkrijk bevoegd is hebben de Caribische landen van het Koninkrijk ten slotte ook zeggenschap gekregen. Hoe concreet vorm is gegeven aan de gelijkwaardigheid, wordt in het hiernavolgende hoofdstuk besproken.

¹⁵⁸ Voor zover, zoals gesteld, het gaat om autonome bevoegdheden. *Supra*, noot 147.

III STAATKUNDIGE VERHOUDINGEN

1. Inleiding

Uit het voorgaande blijkt dat sinds de aanvang van het dekolonisatieproces tijdens de Tweede Wereldoorlog, het principe ‘gelijkwaardigheid’ als belangrijk uitgangspunt werd genomen.¹⁵⁹ Immers, het doel was om de ondergeschikte verhoudingen te doorbreken. De vraag op welke wijze aan dat uitgangspunt concreet gestalte is gegeven in het Statuut, wordt in dit hoofdstuk besproken.

Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat sinds de totstandkoming van het Statuut de structuur van het Koninkrijk voor zover het de autonomie en de zeggenschap van de landen betreft, vrijwel volledig is gehandhaafd; althans, het Statuut is op dit vlak vooralsnog slechts in de periferie gewijzigd.¹⁶⁰ De bespreking van de bepalingen slaat daarom zowel terug op de juridische situatie van 1954 als op de huidige situatie.¹⁶¹ Indien het historische element van belang is, worden de landen Suriname en de Nederlandse Antillen genoemd. Deze regelingen gelden nu dus voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

2. ‘Gelijkwaardigheid’ zoals vastgelegd in de preambule

Na de verwerping van de Rijksgrondwet in 1948, werd een complexe constructie bedacht om de gelijkwaardigheid in de nieuwe rechtsorde tot uitdrukking te laten komen. Zoals aangegeven, stoelt de gedachte enerzijds op de verleende autonomie aan de Caribische landen van het Koninkrijk en anderzijds op de gepaste inspraak bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden. In de preambule werd dit expliciet vastgelegd. De tekst die in 1954¹⁶² is vastgesteld, luidt:

Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, overwegende dat zij uit vrije wil verklaard hebben in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet

¹⁵⁹ Zie toespraak Koningin Wilhelmina, bijvoorbeeld resolutie I en de toespraken gehouden bij de bevestiging van het Statuut; hoofdstuk II, *supra* paragraaf 2.3 e.v.

¹⁶⁰ S. Hillebrink, ‘De wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk’, in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.) 2010, p. 43-52, p. 43. Zie voor een overzicht van Statuutwijzigingen C. Borman, ‘Statuutwijziging en Statuutsherziening’, in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 23-31. Hoewel bijvoorbeeld de Rijkswet financieel toezicht hoger toezicht regelt, en de feitelijke autonomie daarmee wellicht enigszins is beperkt, blijft het financieel beheer juridisch gezien een autonome aangelegenheid; om een aangelegenheid tot rijksaangelegenheid te verheffen is een Statuutwijziging nodig. Dit is niet gebeurd.

¹⁶¹ Een belangrijke uitzondering is echter artikel 27 Statuut, althans de leden 2, 3, en 4; deze zijn sinds 10 oktober 2010 van kracht en hebben een wijziging in de situatie aangebracht.

¹⁶² De preambule is gewijzigd op het moment dat Aruba de Status Aparte verkreeg en laatstelijk bij de gelegenheid van de opheffing van de Nederlandse Antillen. De kern van de preambule, de zinsnede dat de landen een ‘nieuwe rechtsorde [...] aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen,’ is gehandhaafd.

van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen, hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk als volgt vast te stellen.

In de officiële toelichting op de preambule is de gelijkwaardigheid bovendien met zoveel woorden erkend als beginsel. Deze spreekt zelfs van een 'grondbeginsel' van de nieuwe rechtsorde: 'De grondbeginselen van de inhoud van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk kunnen aldus worden samengevat, dat in deze rechtsorde de landen zelfstandig de eigen belangen behartigen en dat zij op de voet van gelijkwaardigheid verbonden zijn tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand.'¹⁶³

De vastlegging van het principe in de preambule is van belangrijke, materiële waarde.¹⁶⁴ Kenmerkend voor een preambule is immers dat deze een belangrijk handvat biedt bij de interpretatie van bepalingen.¹⁶⁵ Voor zover het twijfelachtig

¹⁶³ Van Helsdingen 1957, p. 187. Ook Hillebrink gaat uit van een gelijkwaardigheidsbeginsel: Hillebrink 2007, p. 142, alsmede Cliteur en Voermans: Cliteur & Voermans 2009, p. 9. De toelichting bevestigt het ongeschreven beginsel van gelijkwaardigheid dat men kan afleiden uit individuele Statutaire bepalingen (die worden bediscussieerd in paragraaf 3 van dit hoofdstuk), alsmede uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut. Zoals in Van Helsdingen 1957 is beargumenteerd, staat de geest van het Statuut centraal en dat duidt op een aanname van een beginsel door de betrokken partijen bij het Statuut. Ook na de totstandkoming van het Statuut heeft de praktijk uitgewezen dat, in de hoofdzak, partijen hun handelen baseren op het uitgangspunt van gelijkwaardigheid (zie hoofdstuk IV van dit proefschrift). Het is daarom aannemelijk om uit te gaan van een beginsel en in dit proefschrift wordt de kwalificatie verder niet in twijfel getrokken. Temeer omdat beginselen in het algemeen, met name de toepassing ervan, in de literatuur veelal ter discussie staan. Dat is een opzichzelfstaande studie, die buiten de strekking van dit onderzoek ligt. De erkenning van beginselen volgt veelal uit het feit dat zij hoofdzakelijk worden ontwikkeld en bevestigd door de rechterlijke macht; daarmee maken zij deel uit van de jurisprudentie en worden uit dien hoofde als rechtsbron erkend. In afwezigheid van een bevoegde rechter op Koninkrijksniveau kan enkel worden afgegaan op intenties en de rechtspraktijk en zoals gesteld is het als een beginsel beschouwd. De officiële toelichting achtte men van groot belang. De intenties wilde men zelfs woordelijk vastleggen, zie: J.M. Saleh, 'De constitutionele monarchie en koninkrijksverhoudingen vanuit Antilliaans perspectief', in: D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Deventer: Kluwer 2006, p. 141-153, p. 141. Bovendien is het gelijkwaardigheidsbeginsel niet alleen van constitutioneel belang, maar vloeit een gelijkwaardige positie, zoals in hoofdstuk I is gesteld, ook voort uit de verplichtingen die het zelfbeschikkingsrecht met zich brengen.

¹⁶⁴ Anders: R. Nehmelman, 'Waartoe dient de preambule van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden?' in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 109-120. Hij verwijst daar bij naar Cliteur en Voermans. Zij betogen dat: 'De preambule is daarmee niet zelf de norm of de overeenkomst waaruit deze beginselen voortvloeien: die norm ligt besloten in een afspraak waaraan wordt gerefereerd, die norm ligt niet besloten in de preambule zelf.' P.B. Cliteur & W.J.M. Voermans, *Preambules*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 9. Toch is volgens Nehmelman de preambule niet geheel betekenisloos. Onder verwijzing naar (C.) Borman 2005 stelt hij op p. 113: 'Wat is nu eigenlijk de betekenis van deze preambule? Allereerst is dat het kernachtig uitdrukken dat met het Statuut een nieuwe rechtsorde tot stand is gebracht voor het Koninkrijk der Nederlanden.'

¹⁶⁵ Borman 2005, p. 36. H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse Verdragspraktijk* (proefschrift Leiden), 's-Gravenhage: T.M.C. Asser Instituut 1986, p. 40. Voor een preambule van een constitutioneel document is dat niet anders. Zo citeren Cliteur en Voermans in hun rapport een passage uit het rapport van de staatscommissie-Cals/Donner, waarin de staatscommissie zich uitspreekt over een mogelijke opname van een preambule in de Nederlandse Grondwet en waaruit blijkt dat preambules leidend zijn voor de interpretatie van de Grondwet: 'Hoewel bij haar opneming zal worden betoogd, dat zij niemand in geweten bindt en geestelijke vrijheid onverlet laat, zal zij toch, eenmaal opgenomen, gaan fungeren als maatstaf voor overheidsbeleid, waaraan de gedane handelingen en gegeven voorschriften, zoal niet door de rechter dan toch door de publieke opinie

was of de gedachte van gelijkwaardigheid voldoende tot uitdrukking kwam in de individuele bepalingen en in de systematiek die is gehanteerd in het Statuut, hebben de partijen kennelijk willen verzekeren dat er uitvoering aan zou worden gegeven.¹⁶⁶

Naast de constatering dat een preambule is vastgesteld en de analyse van de inhoud ervan, is het ook belangrijk om de weg er naartoe te bestuderen. Dit in tegenstelling tot de kennelijke opvatting van Van Helsdingen; althans, zoals deze in de literatuur wordt opgevat.¹⁶⁷ Opvallend is dat zijn opvatting dat ‘een ieder die zich zou ergeren aan volstrekt overbodige, nutteloze, onvruchtbare, tijdrovende en ernstig-vertraging-veroorzakende debatten,’ de komende zestig pagina’s kan overslaan,¹⁶⁸ niet volledig lijkt te stroken met hetgeen hij reeds eerder in *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* verkondigde. Zoals hij voorstelde, is kenmerkend voor het Statuut dat dit niet slechts een juridisch, maar juist ook een historisch document betreft dat in zijn context dient te worden begrepen. Wat Van Helsdingen dan ook waarschijnlijk bedoelt, is dat men niet wist wat men precies wilde bewerkstelligen, hetgeen leidde tot oeverloze discussies.¹⁶⁹ Zelfs hebben de landen ‘in de toelichting woord voor woord willen vastleggen wat zij [...] bedoelden aan te geven, en wel om te voorkomen dat daarover in de toekomst misverstanden zouden ontstaan.’¹⁷⁰ Dat de debatten die voorafgingen aan de totstandkoming van de preambule relevant zijn om te bestuderen, blijkt uit het volgende.

Aan de totstandkoming van deze tekst gingen elf voorstellen en vele discussies vooraf. Opmerkelijk is dat uit de debatten nadrukkelijk blijkt dat de passage ‘op voet van gelijkwaardigheid’ niet of amper ter discussie heeft gestaan.¹⁷¹ Men was het er kennelijk over eens. De passage is in elk voorstel, met uitzondering van het vijfde en het zeer beknopte negende voorstel, opgenomen. De grote bron van vertraging was de mogelijke opname van het zelfbeschikkingsrecht;¹⁷² daar hadden de meeste debatten betrekking op. Gaat men aan deze discussies voorbij, dan mist men de eensgezinde opvatting van de partijen over de gelijkwaardige basis van de nieuwe staatkundige verhoudingen en de kern van het eigenlijke debat.

worden getoetst.’ Cliteur & Voermans 2009, p. 9. Het oorspronkelijke voorstel was een considerans; dat voorstel was in het Werkstuk van 1952 nog gehandhaafd: NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 7. Op aandringen van de Nederlandse Antillen, heeft het Statuut een preambule gekregen: Verslag verschilpunten met de Nederlandse Antillen, 4 augustus 1954, NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 8. Ook Van Helsdingen schrijft in het commentaar bij de achtste tekst ter vaststelling van de preambule, dat een preambule beter past bij het karakter van de tekst: Van Helsdingen 1957, p. 194.

¹⁶⁶ Zie hoofdstuk II van dit proefschrift. Alle drie de landen hebben zich vergewist van het feit dat het Statuut mensenwerk was, en dat de geest van het Statuut belangrijker was dan de letter ervan.

¹⁶⁷ Nehmelman 2011, p. 112-113.

¹⁶⁸ Van Helsdingen 1957, p. 189.

¹⁶⁹ Saleh wijst er bijvoorbeeld op dat van Nederlandse zijde men ook niet te veel autonomie wilde geven, omdat men wantoestanden wilde voorkomen; zoals later ook duidelijk werd wat in Afrika was gebeurd bij het schenken van de onafhankelijkheid. Men wilde dat voorkomen.

¹⁷⁰ Saleh 2006, p. 141.

¹⁷¹ Vgl. De twaalf voorstellen; Van Helsdingen 1957, p. 189-249.

¹⁷² Dit laatste is overigens niet met zoveel worden opgenomen in de preambule nadat Suriname akkoord ging met een formulering waarin deze gedachte ligt besloten: ‘vrijwillige aanvaarding’. Vgl. Borman 2005, p. 27.

Dat terwijl de kennisname van de inhoud van het debat des te belangrijker is wanneer men toekomt aan de toepassing van het Statuut. Men bedenke dat bij de aankondiging en bevestiging van het Statuut werd benadrukt dat het vooral gaat om de ‘geest’ van het Statuut, die in belangrijke mate tot uitdrukking kwam bij de vaststelling van de preambule.

3. De structuur van het Koninkrijk

Zoals in het bovenstaande is gesteld, is naast de opname, dan wel bevestiging, van het gelijkwaardigheidsbeginsel in de preambule, getracht deze gedachte te reflecteren in de structuur van het Koninkrijk.¹⁷³ Zo heeft men gezocht naar een nieuwe constructie waarin recht werd gedaan aan de positie en het potentieel van elk der landen van het Koninkrijk. Deze was – zoals reeds gesteld – nodig nadat een federatieve structuur van de hand werd gewezen.¹⁷⁴ De Statutaire artikelen die in het kader van dit proefschrift relevant zijn, zijn de artikelen 2 tot en met 7, 10 tot en met 20, 27, 38, 41 tot en met 45, 51 en 55. De artikelen 2, 3, 27, 41 tot en met 44 en 51 Statuut hebben betrekking op de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk. Artikel 5 en artikel 45 Statuut hebben een hybride karakter. Enerzijds hebben zij betrekking op de ‘autonomie’ van Nederland; anderzijds zien zij op de zeggenschap en is artikel 5 Statuut van organisatorische aard. De overige artikelen hebben betrekking op de zeggenschap van deze landen bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden of in geval van samenwerking bij de behartiging van eigen aangelegenheden.

3.1. Autonomie

In hoofdstuk II is aangegeven dat het Statuut, althans op landelijk niveau, twee gescheiden rechtsordes tot stand bracht.¹⁷⁵ De Surinaamse en de Nederlands-Antilliaanse overheden vielen niet langer meer onder de Nederlandse rechtsorde. Allereerst is in artikel 42 Statuut bepaald dat de Staatsregelingen bij landsverordening worden vastgesteld.¹⁷⁶ Daarnaast was de regering van de Nederlandse Antillen voortaan verantwoording schuldig aan de Staten, in plaats van aan het opperbestuur in Nederland.¹⁷⁷ Dit is geregeld in artikel 2 lid 1 en 2 van het Statuut: ‘De Koning voert de regering van het Koninkrijk en van elk der landen. Hij is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.’¹⁷⁸ Hoewel zij naar huidige

¹⁷³ Vgl. Cliteur & Voermans 2009, p. 9. Zij trekken in twijfel of de preambule zelf de norm is (opname van het beginsel) of dat de preambule refereert aan een norm die ligt besloten in een afspraak gemaakt bij de totstandkoming van het Statuut, inhoudende dat de landen voortaan gelijkwaardig zouden zijn (hetgeen het internationaalrechtelijke beginsel bevestigt).

¹⁷⁴ Vgl. de resoluties van 1948, waarin op zoek werd gegaan naar een ‘passende medezeggenschap’. De idee blijft dus overeind, doch de concrete invulling werd naderhand aangepast. *Supra*, paragraaf 2.5 e.v.

¹⁷⁵ Volledig gescheiden zijn zij uiteraard niet, aangezien zij samen deel uitmaken van het constitutionele Koninkrijksverband.

¹⁷⁶ In plaats van bij wet, zie artikel 70 Grondwet 1953.

¹⁷⁷ Voor zover het autonome bevoegdheden van de landen betreft. *Supra*, noot 147.

¹⁷⁸ In lid 2 van datzelfde artikel, is vervolgens bepaald dat de Koning in de Caribische landen van het Koninkrijk wordt vertegenwoordigd door de respectievelijke Gouverneurs van de landen.

staatsrechtelijke inzichten slechts declaratoir oogt,¹⁷⁹ is deze bepaling van groot belang voor de verwezenlijking van een gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk. Het betekent dat waar de landen autonome bevoegdheden hebben, de overige landen van het Koninkrijk daar geen zeggenschap over hebben.¹⁸⁰

Voor zover het niet voldoende duidelijk volgt uit artikel 2, kan erop worden gewezen dat in artikel 41 lid 1 Statuut is bepaald dat ‘Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zelfstandig hun eigen aangelegenheden [behartigen].’ Ingevolge de juridische constructie die in het Statuut is gehandhaafd, komt dat erop neer dat alle aangelegenheden die niet in het Statuut als Koninkrijksaangelegenheid worden beschouwd, eigen aangelegenheden en daarmee autonome bevoegdheden zijn.¹⁸¹ In artikel 3 lid 1 Statuut zijn, hoewel niet uitsluitend,¹⁸² de Koninkrijksaangelegenheden opgesomd. Het terrein waarop het Koninkrijk bevoegd is, is in dat artikel afgebakend.

Niet minder belangrijk voor de waarborging van de autonomie, is het tweede lid van artikel 3 Statuut. In dat lid is bepaald dat de lijst van aangelegenheden van het Koninkrijk enkel kan worden aangevuld via de procedure van artikel 55, de procedure die gevolgd moet worden voor wijziging van het Statuut. Daarmee is bereikt dat een eigen aangelegenheid niet eenzijdig, bijvoorbeeld via de rijkswetgevingsprocedure ex artikel 14 Statuut e.v., tot Koninkrijksaangelegenheid kan worden bestempeld.¹⁸³ De herziening van het Statuut vereist immers nadrukkelijke instemming van alle betrokken landen, bezegeld met de goedkeuring van hun respectievelijke parlementen.¹⁸⁴

Ten slotte geldt dat indien de landen besluiten om eigen aangelegenheden gezamenlijk te behartigen, er overeenstemming over deze samenwerking dient te bestaan. Dat volgt onder meer uit artikel 38 lid 1 en 2 Statuut. Een dergelijke samenwerking kan niet door het Koninkrijk worden opgelegd, noch mag de samenwerking leiden tot een verkapte Koninkrijksaangelegenheid, zodat ook in dit geval de autonomie van de landen is verzekerd.

Er wordt net als een overeenkomst ingevolge het verdragenrecht, van uitgegaan dat een consensusrijkswet kan worden opgezegd. Gezien het hybride karakter

¹⁷⁹ Thans is het een vanzelfsprekend gegeven.

¹⁸⁰ Daarbij is het belangrijk dat de Gouverneur niet te pas en te onpas de Koninkrijkspet wordt opgezet door de Rijksregering. Hij heeft een ‘dubbele pet’. Het tweede lid van artikel 2 Statuut, waarin is bepaald dat de Gouverneur de Koning vertegenwoordigt, vervolgt met de tekst: ‘De bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk worden geregeld bij rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur.’

¹⁸¹ Duijf & Soons 2011, p. 37-38 (onder verwijzing naar Kapteyn 1982, p. 20).

¹⁸² Een andere bepaling waarin een Koninkrijksaangelegenheid ligt besloten, is bijvoorbeeld artikel 43 lid 2 Statuut of 27 lid 3 Statuut. Dat is echter een aangelegenheid van het Koninkrijk om een geheel andere reden, namelijk om te waarborgen dat bepaalde taken goed worden uitgevoerd. Zie p. 49-50 van dit onderzoek. Voorts geldt ten aanzien van een aantal onderwerpen concordantie; zie artikel 39 Statuut.

¹⁸³ Ondanks de zeggenschap van de Caribische landen, is de zeggenschap van Nederland zoveel groter, zodat het mogelijk is om ondanks de Statutaire waarborgen, besluiten tegen de wil van de Caribische landen te kunnen nemen.

¹⁸⁴ Vgl. Hillebrink 2007, p. 145.

van de wet – enerzijds een overeenkomst tussen landen, waarover overeenstemming tussen de betrokken regeringen dient te bestaan, en anderzijds een wet die op grond van het constitutionele recht tot stand is gekomen – bestaat er wel onduidelijkheid over de vraag op welke wijze de regeling kan worden beëindigd. Volgens Borman is '[d]e opzeggingsmogelijkheid [...] niet afhankelijk van uitdrukkelijke vermelding daarvan in de regeling zelf.' Wel acht hij het van belang dat de tot stand te komen regeling zich hierover uitlaat, zodat er in de toekomst geen verwarring over kan bestaan.¹⁸⁵ De opvatting dat consensus dient te bestaan over de opzegging van de consensusrijkswet, lijkt in beginsel onjuist.¹⁸⁶ Het is juridisch incorrect en tegen het Statuut als het praktisch onmogelijk is voor een land om de rijkswet op te zeggen. Door het vereiste van consensus over de opzegging in het leven te roepen, aanvaardt men dat de eigen aangelegenheid tot verkapte Koninkrijksaangelegenheid wordt verheven, zodat het Statuut de facto gewijzigd wordt. De landen zijn volgens deze opvatting immers aan de rijkswet gebonden, zolang ten minste één van de andere betrokken landen niet instemt met de beëindiging ervan. Dat het Statuut de mogelijkheid om van een rijkswet af te komen vereist, blijkt nadrukkelijk uit hetgeen Logemann reeds in 1956 heeft geschreven:¹⁸⁷

Men bedenke, dat het onderwerp van zulk een rijkswet geenszins rijksaangelegenheid is geworden. Dat kan alleen op de voet van artikel 3, lid 2, van het statuut, d.w.z. op de voet van de procedure voor wijzigingen in het statuut zelf. De zaak blijkt landsaangelegenheid en dit impliceert m.i., dat elk land met de vaststelling en met elke wijziging erin accoord moet gaan en bovendien de mogelijkheid moet behouden om van de onderlinge regeling af te komen.

Het kan worden afgesproken, maar in de praktijk moet het mogelijk zijn om een consensusrijkswet te beëindigen of te wijzigen. Dat de consensusrijkswet moet kunnen worden opgezegd, neemt niet weg dat deze niet vrijblijvend kan worden opgezegd. Een overeenkomst, een rijkswet dient te goeder trouw te worden uitgevoerd. Enerzijds valt dan ook te beargumenteren dat dit een verplichting is voor de landen die een rijkswet willen doen vervallen, mede met het oog op de rechtszekerheid. Anderzijds, wanneer men de opvatting van Van Dijk volgt, inhoudende dat er consensus dient te bestaan over de opzegging van de rijkswet, ligt het in de rede dat landen worden geacht hun instemming te verlenen indien dat redelijkerwijs van hen wordt verlangd. Er kunnen zwaarwegende redenen zijn

¹⁸⁵ Borman 2005, p. 200.

¹⁸⁶ Vgl. W. van der Woude, 'Eenvormigheid, concordantie en consensus, Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten', in: H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007, 175-182, p. 181. Ook: Van Dijk 2010a, p. 66. Kennelijk is ook Van Rijn van mening dat overeenstemming over de opzegging van de consensusrijkswet dient te bestaan. "... Of op welke grond dan ook.. De nieuwe staatkundige verhoudingen en het discriminatieverbod", Oratie UNA 19 oktober 2010, p. 3.

¹⁸⁷ Logemann 1956, p. 148.

om geen medewerking te verlenen bij het opzeggen van een rijkswet,¹⁸⁸ zodat de schijn ontstaat dat partijen ‘voor eeuwig’ aan de rijkswet zijn gebonden; er zouden daarom inhoudelijke voorwaarden kunnen worden gesteld voor de opzegging van een rijkswet.

In tegenstelling tot de afbakening van de bovengenoemde aangelegenheden en daarmee gepaarde bevoegdheden, is de bevoegdheidsverdeling inzake de staatsinrichting van de landen een stuk minder eenduidig.¹⁸⁹ In artikel 42 Statuut ligt besloten dat het vaststellen van de Grondwet, respectievelijk de Staatsregelingen een zorg van de landen is;¹⁹⁰ behoudens de in het Statuut genoemde beperkingen. Deze beperkingen liggen onder andere in artikel 43, 44 en 45 Statuut.¹⁹¹ Ten slotte vormt ook artikel 5 een beperking van de autonomie, hoewel deze beperking van andere, organisatorische aard is.¹⁹² In lid 1 van artikel 43 Statuut is bepaald dat

*Elk der landen zorg [draagt] voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur [cursivering I.B.].*¹⁹³

Een duidelijke bevoegdheidsafbakening kent dit artikel echter niet. Ingevolge het tweede lid is de waarborg van deze ‘rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur’ een Koninkrijksaangelegenheid, maar wanneer het Koninkrijk bevoegd is, is onduidelijk. Artikel 43 Statuut is slechts in algemene bewoordingen geformuleerd; de wettelijke norm zelf is in feite zo ruim omschreven, dat men zich in sferen van het ongeschreven recht bevindt.¹⁹⁴ Zelfs de officiële toelichting spreekt enkel over een ‘ontoelaatbare toestand’. In elk geval blijkt ‘dat niet het te kort schieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare

¹⁸⁸ Bijvoorbeeld als de rechtsstaat ermee in het gedrang komt of omdat de Caribische landen niet zelf in staat zouden zijn om aan internationaalrechtelijke normen te voldoen. Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen de implementatie van wetgeving ex artikel 27 Statuut in de nationale rechtsorde en samenwerking op grond van – bijvoorbeeld – artikel 38 Statuut.

¹⁸⁹ Vgl. Borman 2005, p. 35.

¹⁹⁰ Artikel 42 lid 1 Statuut luidt: ‘In het Koninkrijk vindt de staatsinrichting van Nederland regeling in de Grondwet, die van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de Staatsregelingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.’ Lid 2 luidt: ‘De Staatsregelingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden vastgesteld bij landsverordening. [...] Het vertegenwoordigende lichaam kan het ontwerp van een zodanige landsverordening niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.’

¹⁹¹ Het gaat hier voor zover het artikel 45 Statuut betreft, om een formele beperking, aangezien de macht in overwegend Nederlandse handen ligt; *supra*, p. 52.

¹⁹² En evenals artikel 45 Statuut de ‘autonomie’ van Nederland betreft.

¹⁹³ Dus ook Nederland. Suriname en de Nederlandse Antillen hechtten sterk aan het principe van paralleliteit. Van Helsdingen 1957, p. 33-34. In 1954 althans is ervan uitgegaan dat de bepaling ziet op het bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk. Niettemin is de juridische betekenis van deze bepaling dat ook Nederland hieraan gebonden is, zodat Aruba, Curaçao of Sint Maarten ook Nederland op de kwaliteit van het bestuur kan aanspreken. In het kader van de afbakening van de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk, ligt daar focus van de bespreking.

¹⁹⁴ Ditzelfde geldt overigens voor artikel 51 Statuut en de nieuwe leden, 2, 3 en 4 van artikel 27 Statuut. Wanneer is sprake van een dergelijke situatie?

toestand mogelijk zou blijken, kan het nemen van een maatregel in overweging komen.¹⁹⁵ Het lijkt er althans op, dat sprake moet zijn van een grove tekortkoming van de Caribische landen van het Koninkrijk. Volgens Borman '[...] kan het nemen van een maatregel [gebaseerd op artikel 43 lid 2, I.B.] alleen in overweging worden genomen, wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn.'¹⁹⁵ Hij beargumenteert dat het ingrijpen door het Koninkrijk op grond van deze bepaling, geldt als een *ultimum remedium*;¹⁹⁶ hetgeen erop duidt dat grote terughoudendheid geboden is. In hoeverre de waarborgfunctie afbreuk doet aan de autonomie die in het eerste lid is gegeven, is daarom twijfelachtig. Datzelfde geldt overigens voor artikel 44 Statuut; wanneer een Staatsregeling deugt, zou het vanuit juridisch oogpunt vreemd voorkomen dat de rijksministerraad niet instemt.¹⁹⁷ Een landsverordening strekkende tot wijziging van de respectievelijke Staatsregelingen behoeft op grond van artikel 44 Statuut goedkeuring van de rijksministerraad voor zover deze wijziging betrekking heeft op:

- a. de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden;
- b. de bepalingen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de Gouverneur;
- c. de artikelen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de vertegenwoordigende lichamen van de landen;
- d. de artikelen betrekking hebbende op de rechtspraak[.]

Artikel 45 Statuut, hoewel dit artikel volgens de officiële toelichting het pendant is van artikel 44 Statuut, heeft voor Nederland minder verstrekkende gevolgen. Hoewel sprake is van een formele beperking van de autonomie, is het de vraag in hoeverre dat in de praktijk een beperking is of is geweest.

Ten slotte geschiedt het wijzigen van de Grondwet, voor zover het te regelen onderwerp op Koninkrijksniveau relevant is, ex artikel 5 lid 3 Statuut per rijkswet.¹⁹⁸ Wanneer sprake is van een situatie waarin het Koninkrijk bevoegd is, is echter niet eenduidig aan te geven. Enige helderheid schept artikel 45 Statuut, waarin uiteengezet is in welke gevallen de Caribische landen van het Koninkrijk worden geraakt, maar dat artikel sluit af met 'onverminderd het bepaalde in artikel 5 Statuut.'¹⁹⁹ Deze bevoegdheidsverdeling is echter van minder groot belang in de afbakening van de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk.

¹⁹⁵ Borman 2005, p. 76.

¹⁹⁶ Borman 2005, p. 76. Dit volgt ook uit de officiële toelichting.

¹⁹⁷ Niettemin is deze constatering van belang in het kader van het zelfbeschikkingsrecht; de aanwezigheid van dergelijke bepalingen, staat een kwalificatie van vrije associatie in de weg. Vgl. Hillebrink 2007, p. 197 en Kapteyn 1982, p. 19-22. *Supra*, noot 17. Hoewel Sint Maarten zich hard heeft moeten maken voor het Constitutionele Hof

¹⁹⁸ Zie artikel 45, artikel 11 lid 1 en artikel 5 lid 3 Statuut.

¹⁹⁹ 'Wijzigingen in de Grondwet betreffende: de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden; de bepalingen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van de regering; de artikelen, betrekking hebbende op de bevoegdheden van het vertegenwoordigende lichaam; de artikelen betrekking hebbende op de rechtspraak, worden – onverminderd het bepaalde in artikel 5 – geacht in de zin van artikel 10, Aruba, Curaçao en Sint Maarten te raken.'

Dit artikel is, zoals gesteld, van andere, organisatorische aard. Het volgt uit de structuur van de zeggenschap waarvoor is gekozen.

3.2. Zeggenschap

De artikelen die betrekking hebben op de zeggenschap van de Caribische landen op Koninkrijksniveau, kunnen worden onderverdeeld in 1) de bepalingen inzake de systematiek en samenstelling van Rijksorganen²⁰⁰ en 2) de procedurele normen, die een dam opwerpen tegen Nederlandse overheersing; immers het aantal Caribische actoren op Koninkrijksniveau is zeer gering gebleven en deze minimale participatie diende te worden gecompenseerd. Het voert te ver om alle bovengenoemde procedurele normen die in het Statuut liggen besloten, te bespreken; daarom is in dit proefschrift een tweetal belangrijke beperkingen gesteld. De eerste beperking ligt, zoals in hoofdstuk I is aangegeven, besloten in de focus op de totstandkomingsprocedures van rijkswetten; daarmee zijn de procedures met betrekking tot de uitvoering van andere taken en bevoegdheden, alsmede de totstandkomingsprocedures van algemene maatregelen van rijksbestuur uitgezonderd. Vervolgens wordt niet gekeken naar de volledige procedure – hierover is reeds veel geschreven –, doch enkel naar de ‘kernelementen’ en ‘pijnpunten’ ervan die in het kader van dit onderzoek specifiek relevant zijn.²⁰¹ In de bespreking wordt onderscheid gemaakt tussen de totstandkomingsprocedure van rijkswetten die betrekking hebben op Koninkrijksaangelegenheden en rijkswetten die door vrijwillige samenwerking tot stand worden gebracht, aangezien deze in belangrijke mate verschillen. Ten slotte worden de procedures uiteengezet die op initiatief van de Rijksregering zijn ingesteld; dit omwille van de helderheid van de uiteenzetting van de procedure.²⁰²

3.2.1. De samenstelling en systematiek van Koninkrijksorganen

Voor de structuur betekende de feitelijke ongelijkheid tussen de landen, waaronder het gebrek aan capaciteit vanuit de Caribische landen van het Koninkrijk, dat zoveel mogelijk aansluiting werd gezocht bij de bestaande Nederlandse organen. Deze zouden worden aangevuld met enkele functionarissen uit de Caribische landen. Artikel 5 Statuut bepaalt:

1. Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de Koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het

²⁰⁰ Hoewel de kwalificatie ‘Koninkrijksorganen’ in sommige gevallen dubieus is, zoals in het geval van de Staten-Generaal; de Staten-Generaal functioneren wel op Koninkrijksniveau als onderdeel van de ‘wetgever van het Koninkrijk’, maar zijn daarmee nog niet als Koninkrijksorgaan erkend. Borman 2005, p. 105; ook: Hillebrink 2007, p. 147.

²⁰¹ Voor een uitgebreide beschouwing van deze procedure, zie bijvoorbeeld M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg pers 2003, in het bijzonder p. 49-90.

²⁰² Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat het mogelijk is dat rijkswetgeving door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (bijvoorbeeld op voordracht van een Gevolmachtigde Minister (ex artikel 15 lid 3 Statuut) wordt geïnitieerd, zie artikel 15 lid 2 Statuut en artikel 82 lid 1 Grondwet. Voor de toepassing van de bepalingen die worden besproken, maakt dat echter geen verschil.

Koninkrijk.

2. De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.
3. Op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, zijn de artikelen 15 t/m 20 van toepassing.

Kort samengevat heeft dat tot het volgende geleid. In artikel 1a Statuut is bepaald dat Koningin Juliana der Nederlanden en haar wettige troonopvolgers de Kroon van het Koninkrijk erfelijk dragen.²⁰³ De Koning voert, zoals in het bovenstaande is aangegeven, 'de regering van het Koninkrijk en van elk der landen.'²⁰⁴ Behalve uit de Koning, bestaat de Rijksregering uit de rijksministerraad. Althans, hier wordt door Hoogers en Nap van uitgegaan;²⁰⁵ volgens Borman bestaat de Rijksregering uit de door de Koning benoemde, dus Nederlandse, ministers en de Koning.²⁰⁶ Een reden om Bormans uitleg te steunen, is dat enkele leden van de Rijksregering – behoudens de Koning – dan niet ministerieel verantwoordelijk zouden zijn; dat betreft de Gevolmachtigde Ministers. In de praktijk ontstaat het beeld dat de Rijksregering wordt gevormd door de Koning en de rijksministerraad. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het uitgangspunt dat de Rijksregering het voorstel van rijkswet niet zal indienen tenzij de Caribische landen zich achter het voorstel kunnen scharen; in beginsel staat de gezamenlijkheid dus voorop.

De rijksministerraad wordt gevormd door de Nederlandse raad van ministers, aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zo bepaalt artikel 7 van het Statuut. De positie en bevoegdheden van de Gevolmachtigde Minister verschillen echter nadrukkelijk van de positie en bevoegdheden van een door de Kroon benoemde, Nederlandse minister. Zo zijn de Nederlandse ministers ministerieel verantwoordelijk jegens het parlement en rust op hen de plicht, op grond van artikel 68 Grondwet, om inlichtingen te verstrekken. Een Gevolmachtigde Minister daarentegen, legt verantwoording af aan zijn regering, die hem heeft afgevaardigd.²⁰⁷ Daarnaast geldt dat hij het parlement alleen informatie verschafft als hij dat gewenst acht, hetgeen volgt uit artikel 17 lid 1 van het Statuut.²⁰⁸ De non-politieke positie heeft tot gevolg dat een Gevolmachtigde Minister niet bevoegd is een besluit of rijkswet te contrasig-

²⁰³ Tot de jongste staatkundige hervormingen, was dit het openingsartikel van het Statuut, artikel 1.

²⁰⁴ Ingevolge artikel 2 lid 1 Statuut; *supra*, p. 52.

²⁰⁵ Nap 2003, p. 53. H.G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht*, Zutphen: Walburgers 2002, p. 44. Voor de regering geldt voorts 'eenheid van de Kroon' en dat is op Koninkrijksniveau ook niet aan de orde: zie artikel 12, 12a en 38a Statuut, waarin ruimte wordt geboden aan de regeringen van de Caribische landen van het Koninkrijk om van mening te verschillen met de Nederlandse regering.

²⁰⁶ Borman 2005, p. 87. Dit standpunt van Borman wordt gedeeld door een hoogleraar wiens collegedictaten anoniem zijn opgenomen in het nationale archief te Den Haag: Nationaal Archief, Den Haag, Kabinet van de Vice-Minister-President en Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken, 1959-1975, nummer toegang 2.10.41, inventarisnummer 75; collegedictaten p. 3 punt VIII.

²⁰⁷ Artikel 8 lid 1 Statuut: 'De Gevolmachtigde Ministers handelen namens de regering van hun land, die hen benoemen en ontslaan. [...].'

²⁰⁸ Ook: Borman 2005, p. 87.

neren, maar enkel een Nederlandse minister.²⁰⁹ Tot slot kan worden opgemerkt dat deze bijzondere samenstelling en constructie van de rijksministerraad ertoe leidt dat eenheid binnen de regering niet is vereist.²¹⁰ Wel wordt naar eenheid en consensus gestreefd.

Volgens artikel 13 lid 1 Statuut is er een Raad van State van het Koninkrijk. Hoewel dit orgaan formeel dient te worden onderscheiden van de Nederlandse Raad van State, bestaat dit Koninkrijksorgaan²¹¹ uit de Afdeling advisering van de Nederlandse Raad van State en kan het, indien de regering van Aruba, respectievelijk Curaçao en Sint Maarten de wens ertoe te kennen geeft, worden aangevuld met één staatsraad per Caribisch land.²¹² Dit is inmiddels ook gebeurd.²¹³ Deze laatstgenoemde leden hebben dezelfde status als de overige staatsraden,²¹⁴ zij het dat de deelname van de staatsraden voor het Koninkrijk volgens het Statuut is beperkt tot de werkzaamheden van de Raad van State van het Koninkrijk.

De Staten-Generaal worden niet met zoveel woorden als Koninkrijksorgaan aangeduid in het Statuut. Of men kan spreken van een Koninkrijksorgaan valt te betwijfelen; in de literatuur is er discussie over. Hoofdzakelijk wordt ervan uitgegaan dat er geen Koninkrijksparlement is. Zoals Hillebrink bijvoorbeeld schrijft: *'There is no Kingdom parliament, although it could be argued that the Dutch parliament, the Staten-Generaal, functions as such, because it approves Kingdom acts and international treaties, also when it applies to the Netherlands Antilles and Aruba.'*²¹⁵ Ook Borman beargumenteerde reeds eerder in dezelfde lijn dat de Nederlandse Staten-Generaal tevens optreden als Staten-Generaal van het Koninkrijk; niettegenstaande dat zij noch in het Statuut, noch in de officiële toelichting als Koninkrijksorgaan zijn aangeduid. Zij vallen hier volgens hem onder de 'wetgevende macht van het Koninkrijk'.²¹⁶ In tegenstelling tot bijvoorbeeld de rijksministerraad,

²⁰⁹ Vgl. Nap 2003, p. 51 en Borman 2005, p. 87-88.

²¹⁰ Artikel 12 lid 2 stelt: 'In geen geval handelt een minister of staatssecretaris tegen een besluit van de raad.' Het derde lid van dit artikel vult aan: 'Voor zover dit uit het Statuut voortvloeit, geldt dit artikel niet voor de gevolmachtigde ministers.'

²¹¹ Eigenlijk dus de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, aangezien het Statuut verwijst naar de Nederlandse Grondwet en de Grondwet en de Wet op de Raad van State bepalend zijn voor de inrichting en de bevoegdheden van de Raad van State voor het Koninkrijk. De Grondwet stelt in artikel 73 dat bijvoorbeeld het horen van de Raad van State over ontwerpen van wet of AMvB ook door een afdeling kan geschieden. MvT, Grondwetsherziening 1983, eerste lezing, *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 040 (R1141) nr. 3, hoofdstuk 12 (Vaste Colleges), p. 7. In de Wet op de Raad van State is ten slotte bepaald dat de Raad van State meerdere afdelingen kent (artikel 13 van de Wet op de Raad van State 1861) en sinds 1 september 2010 is de advisering opgedragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dat laatste is van belang omdat in de rijkswetgevingsprocedure ook is aangesloten bij de (Nederlandse) wetgevingsprocedure. Daarom adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

²¹² Artikel 13 lid 1 en lid 2 Statuut. In dit artikel wordt voorts de term 'staatsraad' gehanteerd; deze term staat gelijk aan 'lid van de Raad van State.' Lid 3 van artikel 13 spreekt over een staatsraad, terwijl in lid 2 over een lid wordt gesproken. Niettegenstaande dat sinds de wijziging van de Wet op de Raad van State duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen 'leden van de Raad van State' en 'staatsraden'. Gezien het feit dat leden van de Raad van State zowel bestuursrechter zijn als adviseur ten aanzien van wetgeving, zal thans waarschijnlijk de term 'staatsraad' worden bedoeld.

²¹³ De huidige staatsraden van het Koninkrijk zijn mr. ing. H.C. Maduro voor Aruba, drs. R.A. Vornis voor Curaçao en D.L. Richardson MBA voor Sint Maarten.

²¹⁴ In tegenstelling tot de status van de Gevolmachtigde Ministers, die geen ministeriële verantwoordelijkheid dragen en de bijzondere gedelegeerden die geen stemrecht hebben.

²¹⁵ Hillebrink 2007, p. 147.

is de aanvulling van Caribische functionarissen facultatief en niet permanent.²¹⁷ Zo kunnen de Staten van de verschillende landen verslag uitbrengen over een voorstel van rijkswet en kunnen een of meer bijzondere gedelegeerden deelnemen aan beraadslagingen van het parlement.²¹⁸ Behalve de bijzondere gedelegeerden, kan ook een Gevolmachtigde Minister afgevaardigd worden. Hem komt in deze hoedanigheid dezelfde bevoegdheden als de bijzondere gedelegeerden toe. Uitgezonderd is echter de bevoegdheid om zich over het voorstel uit te spreken. Op grond van artikel 18 Statuut komt deze bevoegdheid de bijzondere gedelegeerden toe indien deze tegenwoordig zijn. Lid van de Tweede Kamer zijn de Caribische actoren niet; voorts missen zij belangrijke parlementaire bevoegdheden.²¹⁹

Hoewel de ambtelijke ondersteuning niet is geregeld in het Statuut, verdienen voorts de positie en betrokkenheid van ambtenaren hier enige aandacht. Ook hun functioneren is immers van invloed op Koninkrijksniveau. Kort samengevat was het tot 1998 de praktijk dat de ambtenaren van het relevante, verantwoordelijke, ministerie in Nederland de tot stand te komen wetgeving en de te nemen besluiten voorbereidden. Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse – en later ook Arubaanse – Zaken²²⁰ beoordeelde vervolgens zo nodig of deze wetgeving en besluiten Koninkrijksaspecten bevatten. In het geval dat het wetgeving betrof die de Caribische landen raakte, diende immers de rijkswetprocedure te worden gevolgd.

In 1998 werd het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken geïntegreerd in het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat voortaan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou heten.²²¹ De directie Koninkrijksrelaties kwam daarop tot stand en werd ondergebracht bij het nieuwe directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties. Ambtenaren werkzaam bij dat directoraat-generaal dragen onder andere de zorg om de Caribische landen bij het wetgevingsproces te betrekken en vervullen een belangrijke coördinerende rol. Zij, de Caribische ambtenaren, worden onder meer betrokken in ad-hocprojectgroepen en het structurele zogeheten 'AWOK',²²² het ambtelijk wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties. De praktijk dat het relevante Nederlandse ministerie het initiatief nam om het wetsvoorstel te schrijven, bleef gehandhaafd.

Ten slotte zij volledigheidshalve opgemerkt dat de Hoge Raad tot Koninkrijksor-

²¹⁶ Borman 2005, p. 105: 'De Staten-Generaal worden alleen genoemd in de bepalingen die betrekking hebben op de medewetgevende werkzaamheden. In de eerste plaats bij de algemene regeling van de rijkswetprocedure (art. 15-20). [...] Zie voorts: Nap 2003, noot 1 hoofdstuk 4. Ook Kranenburg 1955, p. 43 en – terugverwijzend naar – p. 34. Anders: Van Helsdingen 1957, p. 291.

²¹⁷ Althans, wanneer de respectievelijke Caribische landen van het Koninkrijk worden geraakt of wanneer de regeling in deze landen zal gelden (artikel 10 lid 1 Statuut). Wanneer de rijksministerraad optreedt, zijn de Caribische landen permanent vertegenwoordigd. Deze permanente vertegenwoordiging geldt voor de staatsraden van het Koninkrijk (zij zijn dan ook betrokken; artikel 13 lid 3 Statuut).

²¹⁸ Artikel 16 en 17 lid 2 Statuut. Borman 2005, p. 106, 122. In de Schets is voorgesteld dat ze echter nog wel lid van de Tweede (?) Kamer zouden zijn. Artikel 10 tot en met 15 zijn hier relevant.

²¹⁹ Zo hebben zij bijvoorbeeld wel het recht om een wetsvoorstel te amenderen (artikel 17 lid 4 Statuut) en mogen zij inlichtingen verstrekken, maar hen ontbreekt daarentegen het recht om te stemmen. Voorts hebben zij volgens het Statuut niet het recht van interpellatie. Inmiddels hebben in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement ook het recht om inlichtingen te verstrekken in het Nederlandse parlement (RvO TK, artikel 55a).

²²⁰ Tot 1975 was het het Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken. G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden deel III*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 357.

²²¹ Oostindie & Klinkers 2001c, p. 357, 359. Overigens werd niet het gehele KabNA geïntegreerd; de Kabinetten van de Gouverneurs werden bijvoorbeeld onafhankelijke overheidsinstanties. *Stb.* 2006, 440.

gaan wordt gerekend en dat ook de Nederlandse Algemene Rekenkamer in het Statuut is genoemd.²²³ Op de (mogelijke) samenstelling en het functioneren van deze twee laatstgenoemde organen wordt in dit proefschrift niet ingegaan; in het hiernavolgende wordt de bespreking beperkt tot de samenstelling en het functioneren van de Rijksoverheid, de Raad van State van het Koninkrijk en de Staten-Generaal. Deze worden achtereenvolgens in hoofdstuk vier behandeld. Daarnaast wordt in hoofdstuk IV ingegaan op de betrokkenheid en het functioneren van de ambtelijke ondersteuning en landsorganen; te weten de onderscheidenlijke Staten en regeringen.

3.2.1.1. *Implicaties van de sobere structuur*

DE KEUZE VOOR DE STERKE VERWEVENHEID VAN HET STATUUT MET DE GRONDWET
In het bovenstaande is aangegeven hoe in concreto invulling is gegeven aan artikel 5 van het Statuut. Ook is reeds aangegeven dat men de keuze om een sobere structuur te handhaven gerechtvaardigd achtte. Daarmee is echter nog niets gezegd over de keuze om de structuur slechts in beperkte mate in het Statuut te regelen en de Nederlandse Grondwet een dergelijk belangrijke rol toe te dichten. Dat is wel een punt van aandacht, gezien het feit dat de inbreng van de Caribische landen in dat geval beperkter is wanneer de regeling betreffende de institutie wordt gewijzigd. Immers, bij een Statuutwijziging moeten alle landen van het Koninkrijk hun akkoord geven, terwijl de Grondwetwijziging op dit vlak 'slechts' bij rijkswetgeving geschiedt.²²⁴ Dat laatste betekent een de facto mogelijkheid aan Nederlandse zijde om de regeling eenzijdig te veranderen.²²⁵ Deze

²²² Hoewel niet officieel ingesteld bij, bijvoorbeeld onderlinge regeling.

²²³ De Hoge Raad is echter niet als Koninkrijksorgaan aangeduid in het Statuut; wel wordt ervan uitgegaan dat de Hoge Raad een Koninkrijksorgaan is. Borman 2005, p. 108-111.

²²⁴ R. Kranenburg, *De nieuwe structuur van ons Koninkrijk*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink en zoon N.V. 1955, p. 81. Voor zover althans de rijkswetprocedure wordt gevolgd. NB: volgens Borman hoeft niet alles bij rijkswet te worden gewijzigd; zie Borman 2005 p. 33; bijv. inzake de uitbreiding van het aantal zetels in de Staten-Generaal. Dit omdat het uitgangspunt is dat staatsinrichting 'ten principale' een landsaangelegenheid is. Kranenburg 1955, p. 81; dit punt valt overigens ook buiten de strekking van het voornoemde artikel 45 Statuut. Logemann hield hier in eerste instantie een andere mening op na, maar kwam hier later op terug: 'Welke aangelegenheden van het koninkrijk geregeld zijn in de grondwet, is o.a. aangegeven in het niet overduidelijke eerste lid van artikel 5 van het Statuut. Op de bladzijden 433 en 434 van jaargang 1955 (van het NJB, I.B.), waagde ik mij aan een interpretatie, die onder de rijksaangelegenheden bracht alle grondwetsregels nopens organen van het koninkrijk, die betreffen hun samenstelling, inrichting, procedure, taak en bevoegdheden. Voorts o.a. alle bepalingen betreffende defensie en buitenlandse betrekkingen (t.a.p. blz. 435). In de kort geleden door de regering ahangig gemaakte voorstellen tot wijziging van de grondwet blijkt zij deze opvattingen niet te delen (Bijlagen Tweede Kamer 1954/55 nos, 4022, 4023; 1955/56 nos, 4133 en 4144).' J.H.A. Logemann, 'Wat moet bij rijkswet worden geregeld?', *Nederlands Juristenblad*, 18 februari 1956, No 7, p. 141-149, p. 142. De Caribische inspraak beperkte zich bovendien tot de Grondwet; inspraak in de lagere wet- en regelgeving valt daar buiten. Zo is de Algemene wet bestuursrecht niet bij rijkswet geregeld, evenmin als diens voorgangers, de Wet van 1 mei 1975, houdende regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen (Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen) en de volgens Tak eerste algemene wet die het bestuursrecht reguleerde, de Wet van 20 juni 1963, houdende voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen (Wet beroep administratieve beschikkingen). A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen; Wolf Legal Publishers 2011, p. 17-19. Dat terwijl deze wet het handelen reguleert van bestuursorganen die ook participeren op Koninkrijksniveau. Zelfs is de Awb niet gewijzigd bij rijkswet toen in de bijlage aangaande de uitzonderingen van besluiten waartegen beroep kan worden ingesteld, het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten werd opgenomen. De opname van deze uitzondering raakte de Caribische landen van het Koninkrijk.

goedkeuring van Suriname en de Nederlandse Antillen is opmerkelijk, aangezien het Statuut juist een einde maakte aan de praktijk dat de Nederlandse Grondwet bepaalde hoe zij werden geregeerd. De reden waarom de constructie aanvaardbaar kon zijn, is dan ook van cruciaal belang. De constructie was niets minder dan te voorkomen dat de 'omslachtige' wijzigingsprocedure ex artikel 55 lid 3 van het Statuut moest worden gevolgd, indien leden van de Staten-Generaal meenden een afwijking met de Grondwet te bespeuren.²²⁶ Om de Grondwet toch te laten stroken met het Statuut, en in acht nemende dat het Statuut op Koninkrijksniveau dient te worden gewijzigd, heeft men gekozen om de Grondwet bij rijkswet te wijzigen, indien het een in artikel 5 van het Statuut genoemde zaak betreft.²²⁷ Ter bescherming tegen de mogelijkheid dat Nederland eenzijdig de Grondwet, en dus het Statuut, zodanig zou kunnen wijzigen dat de geest van het Statuut kon worden gefrustreerd, is het tweede lid van artikel 5 Statuut opgesteld. 'De tekst [van lid 2] betekent letterlijk genomen niet anders dan dat de Grondwet niet zodanig mag worden gewijzigd dat zij met het Statuut in strijd **komt**.'²²⁸ Daarmee is het primaat van het Statuut erkend.²²⁹

DE AFWEZIGHEID VAN AANVULLENDE NORMEN TER REGULERING VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE ORGANEN

De keuze voor een sterke verwevenheid tussen het Statuut en de Grondwet, bracht kennelijk met zich dat ook aanvullende normen ter regulering van functioneren van organen niet in het Statuut geregeld werden. Volgens de indrukken van Van Helsdingen, is tijdens de onderhandelingen niet gebleken dat daar behoefte aan bestond. Zoals hij rapporteert: 'Men aanvaardde de organen zoals zij reilden en zeilden' en '[was] ieder er over eens, dat het Statuut loyaal moe[s]t worden uitgevoerd.'²³⁰ Van Helsdingen wijst er in dit kader op dat een dergelijke opname bovendien ten koste zou gaan van de beoogde vereenvoudiging van het Statuut ten opzichte van de oorspronkelijke ontwerp-²³¹ . Echter, in verhouding tot de resoluties uit 1948 die bovendien bezegeld werden met eenieders akkoord, is een dergelijke vereenvoudiging een potentiële achteruitgang voor de Caribische landen van het Koninkrijk. Een sobere structuur staat niet gelijk aan een sobere *uitwerking* van een structuur. De belangrijkste redenen om de structuur te herzien, hielden, zoals gesteld, verband met financiële overwegingen en met de beperkte personele capaciteit van de Caribische landen.²³² In het onderstaande volgt een kleine greep uit de zaken die niet Statutair geregeld zijn, maar die wel Statutair geregeld konden worden, aangezien deze ogenschijnlijk noch verband hielden met financiële overwegingen, noch met de beperkte capaciteit.

Zo is de bepaling die ligt besloten in resolutie VII punt 4,²³³ inhoudende dat

²²⁵ Zie ook de hiernavolgende paragraaf over de totstandkoming van rijkswetgeving.

²²⁶ Van Helsdingen 1957, p. 294; zie ook Borman 2005, p. 39.

²²⁷ Artikel 55 lid 2 Statuut; Van Helsdingen 2005, p. 294-295. Borman 2005, p. 32-33.

²²⁸ Van Helsdingen 1957, p. 295.

²²⁹ Van Helsdingen 1957, p. 295. Ook: H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden, een bijdrage aan het Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 17-28.

²³⁰ Van Helsdingen 1957, p. 298.

²³¹ Van Helsdingen 1957, p. 297-298.

²³² N.B.: gesteld is dat gebrek aan capaciteit en financiële overwegingen van grote invloed waren op de versoering van de structuur; dat staat los van procedurele normen.

de functie van rijksminister verenigbaar dient te zijn met die van landsminister, komen te vervallen in het Statuut. Op de keper beschouwd, lijkt de resolutie te veronderstellen dat beide functies niet mogen botsen en wordt van de minister verwacht de belangen gescheiden te behartigen. Hij mag zich niet laten leiden door de invloeden die hem als Nederlandse minister treffen. Een dergelijke bepaling die een onpartijdige opstelling van actoren bedingt, zou een belangrijke juridische waarborg kunnen zijn om de gelijkwaardigheid van de landen te effectueren. De minister dient onpartijdig op te treden.

Voorts zijn er op Koninkrijksniveau geen voorzieningen getroffen voor de toebedeling van de portefeuille 'Koninkrijksrelaties' aan een bepaalde minister, maar is aansluiting gezocht bij de Grondwet. Het instellen van ministeries geschiedde ingevolge artikel 86 van de Grondwet van 1953, thans artikel 44 van de Grondwet, bij koninklijk besluit;²³⁴ aan het hoofd van een ministerie staat een minister. Deze brede bepaling heeft tot gevolg dat het staatsrecht de politiek een ruime marge biedt in de beslissing welke minister de verantwoordelijkheid zou dragen voor Koninkrijksrelaties en of er überhaupt een ministerie voor ingericht zou worden. Dat leidde ertoe dat de portefeuille tot 1998 werd gecombineerd met andere portefeuilles; variërend van het Ministerie van Overzeese Rijksdelen (1952-1956),²³⁵ het Ministerie van Landbouw en Visserij,²³⁶ tot het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1986-1989).²³⁷ Het ambtelijk apparaat dat de minister ondersteunde, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, viel onder de verantwoordelijkheid van de minister die (mede) belast werd met de portefeuille Koninkrijksrelaties.²³⁸

Deze gang van zaken behoeft uiteindelijk een wijziging. In 1998 is, zoals gesteld, het voornoemde Kabinet geïntegreerd in het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat voortaan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou heten.²³⁹ De idee daarachter was, zoals Rosheuvel erop wijst, dat op deze wijze een

²³³ *Supra*, p. 38. N.B. toen was nog sprake van een federatief stelsel.

²³⁴ 'De Koning stelt ministeriële departementen in. Hij benoemt Ministers ontslaat hen naar welgevallen. Hij kan Ministers benoemen, die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement. Hij kan voor een departement een of meer Staatssecretarissen benoemen, die in alle gevallen, waarin de Minister, hoofd van het departement, zulks nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in diens plaats als Minister optreden. [...] Artikel 86 Grondwet 1953. Hoewel er tekstueel staat dat de instelling geschiedde door de Koning, wees de staatsrechtpraktijk uit dat de macht van de Koning in zoverre was ingeperkt dat de Koning dit niet zelfstandig kon instellen. De politiek kreeg hier in toenemende mate grip op. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de terminologie gewijzigd en sprak de Grondwet van een koninklijk besluit.

²³⁵ <<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-drees-ii>> (website laatst geraadpleegd op 11 november 2010).

²³⁶ Oostindie & Klinkers 2001c, p. 357, 359.

²³⁷ <<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-lubbers-ii>> (website laatst geraadpleegd op 9 november 2010).

²³⁸ Borman 2005, p. 85. Wel heeft Voorhoeve, toen Minister voor Antilliaans-Nederlandse en Arubaanse Zaken, gepleit voor een aparte bewindspersoon; 'zij het,' zo leggen Oostindie en Klinkers uit, 'dan niet op het niveau van een minister maar van een Staatssecretaris.' Hij gaf daarbij ook een profielschets. Oostindie & Klinkers 2012, p. 42-43. Van Helsdingen achtte een coördinatie-centrum van groot belang: 'Het is niet raadzaam, dat ieder departement een eigen werkwijze zoekt. Door het aangegeven onderling contact met één coördinatie-centrum bestaat de meeste kans, dat een bevredigende en eenvoudige gedragslijn voor de toekomst kan worden bepaald.' Van Helsdingen 1957, p. 361.

duidelijk beleid kon worden gevoerd ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk.²⁴⁰ Ook deze beslissing had gevolgen; zowel voor de politiek als voor de ambtenarij. In hoeverre is de onpartijdigheid gewaarborgd bij de behartiging van de Koninkrijksrelaties? Kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn 'petten voldoende scheiden'?²⁴¹ Daarop aansluitend kan men zich afvragen of een onpartijdige positie van de ambtenaren is houdbaar is. Als de minister zijn petten niet of onvoldoende scheidt, werkt dat door op de ambtenarij. Zij staan onder leiding van de minister en worden geacht het oordeel van de minister te volgen.²⁴² Naar blijkt was het inderdaad de opzet om te breken met de praktijk van het KabNA die het Koninkrijksbelang zou behartigen. Zoals Oostindie en Klinkers schrijven:

Uitdrukkelijk gold BZK als vertolker en behartiger van de Nederlandse belangen in de Koninkrijksrelaties, niet als orgaan van alle landen – critici meenden dat KabNA de neiging had gehad zich binnen het Nederlandse bestel als belangenbehartiger van de Caribische belangen op te stellen. Dit werd ongewenst geacht.²⁴³

Een middenweg tussen beide praktijken, een 'zwervend' ministerie enerzijds en integratie in het Ministerie van Binnenlandse Zaken anderzijds, had bijvoorbeeld kunnen liggen in het onderbrengen van de portefeuille Koninkrijksrelaties bij de Minister-President; in plaats van bij de Vice-Minister-President. Of partijen hadden in het Statuut kunnen vastleggen dat als uitzondering op artikel 86 Grondwet 1953, een ministerie belast met Koninkrijksrelaties²⁴⁴ een permanente plaats in het Nederlandse staatsbestel verwierf.²⁴⁵ Partijen konden afspreken onder welk ministerie deze portefeuille permanent zou komen te vallen. In hoeverre dit probleem begin jaren vijftig speelde bij partijen is echter de vraag. Wellicht werd een

²³⁹ Het KabNA, eens van start gegaan als het Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken (*supra*, noot 220), werd later de directie Koninkrijksrelaties bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overigens werd, zoals in het bovenstaand is aangegeven, niet het gehele KabNA geïntegreerd; de Kabinetten van de Gouverneurs werden bijvoorbeeld onafhankelijke overheidsinstanties. *Stb.* 2006, 440. Voorts dienden zij te breken met de praktijk om (mede) de Caribische landen te behartigen.

²⁴⁰ Rosheuvel 2007, p. 102. Vgl. Nap 2003, p. 51. Zie ook: Oostindie & Klinkers 2001c, p. 366 en Oostindie & Klinkers 2012, p. 42-43.

²⁴¹ Vgl. de discussie over het vervallen van punt 4 van resolutie VII. In de huidige situatie, de samenvoeging van twee 'tegenovergestelde petten', is de onafhankelijkheid ten aanzien van de behartiging van het Koninkrijksbelang in het geding gekomen.

²⁴² Uiteraard geldt dit evengoed voor ieder ander ministerie waar het tot 1998 is ondergebracht; de combinatie met het ene ministerie ligt echter gevoeliger dan met het andere.

²⁴³ Oostindie & Klinkers 2012, p. 43. Hoewel ook in de Caribische landen vanaf begin jaren negentig de kritiek op het KabNA toenam; Oostindie & Klinkers 2001c, p. 374-378.

²⁴⁴ Of 'Ministerie van Overzeese Rijksdelen', zoals dat ministerie ten tijde van de totstandkoming van het Statuut werd genoemd. Hoewel daarbij aan het punt van Pourier niet zonder meer voorbij kan worden gegaan. Hij vroeg zich af (in reactie op het voorstel van Voorhoeve, *supra* noot 238): 'of zo'n minister wel een dagtaak heeft.' Zoals Oostindie & Klinkers uitleggen 'vreesde [hij] het "knoeien in de portefeuilles van anderen", in dit geval van de Caribische bestuurders.' Oostindie & Klinkers 2001c, p. 374.

²⁴⁵ Een dergelijk voorstel kan worden beschouwd als alternatief voor een secretariaat voor het Koninkrijk, zoals destijds is voorgesteld voor de Nederlands-Indonesische Unie, zie artikel 11 van het Unie-Statuut: '(1) De Unie beschikt over een permanent secretariaat. Elk der deelgenoten wijst een secretaris-generaal aan, welke beide [één voor het Koninkrijk der Nederlanden, incl. de Caribische landen van het Koninkrijk en

ministerie voor ‘Overzeese Rijksdelen’ indertijd als vanzelfsprekend aangenomen, of achtte men het in zijn geheel niet problematisch indertijd dat het samenviel met een ander, wisselend, Nederlands ministerie.²⁴⁶ Niettemin had men hier enige afstand van de Nederlandse Grondwet kunnen nemen en er nadere afspraken over kunnen maken. Nu is de keuze ruim vijftig jaar na de totstandkoming van het Statuut gemaakt, onder de omstandigheden die eind jaren negentig aan de orde waren. Bovendien pleitte de toenmalige Minister-President van de Nederlandse Antillen dat zij onder het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zouden vallen, hoewel hij zich later met de onderbrenging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken kon verenigen. Ook de Minister-President van Aruba zou zich achter dit voorstel scharen, hoewel de Staten de voorkeur gaven aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁴⁷ Met andere woorden, de gehele toedeling van de portefeuille Koninkrijksrelaties kon en kan geheel door Nederland worden vastgesteld.

Ten slotte is een andere resolutie uit 1948 die is herzien, en die in theorie ook gehandhaafd had kunnen blijven vanwege het declaratoire karakter, resolutie X onder 1. In deze resolutie is bepaald dat het Koninkrijksparlement *alle volkeren* (van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden) zou vertegenwoordigen.²⁴⁸ Daarbij kan worden opgemerkt dat het Koninkrijksparlement uit afdelingen vanuit het gehele Koninkrijk zou komen te bestaan. Omdat die constructie is herzien, is het wellicht des te belangrijker geweest om deze resolutie te handhaven.²⁴⁹ Verondersteld wordt dat geen ruimte wordt geboden voor de mogelijkheid dat volkeren worden buitengesloten in de vertegenwoordiging. Die veronderstelling reikt verder dan de mogelijkheid voor een Gevolmachtigde Minister of een bijzondere gedelegeerde om het parlement voor te lichten alvorens parlementariërs stemmen. De vervallen resolutie veronderstelt dat de vertegenwoordiging van de volkeren in de beslissing zelf tot uiting komt; of althans, dat het parlement zich

één voor de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië, I.B.] voor één jaar om beurten de leiding van het secretariaat op zich nemen. (2) De benoeming van het overige personeel geschiedt in overeenstemming tussen de beide secretarissen-generaal volgens een door de beide deelgenoten gezamenlijk opgestelde instructie.’ NL-HaNA, Justitie: Rondetafelconferenties Indonesië, Suriname en Antillen, 2.09.94, inv.nr. 4. Gezien de aansluiting bij de bestaande overheidsstructuur van Nederland, was deze optie kennelijk niet aan de orde; daarnaast is het de vraag of er indertijd voldoende Caribisch personeel beschikbaar zou zijn. Een apart ministerie kon wellicht een soortgelijke onafhankelijke positie van minister en ambtenaren bewerkstelligen, en paste bovendien in de structuur.

²⁴⁶ Een aparte minister bestond hiervoor tot en met de totstandkoming van het Statuut; het is echter de vraag of ministeries daarop werden ingesteld dan wel gehandhaafd, juist vanwege de onderhandelingen voor en voorbereiding van het Statuut. <<http://www.rijkssoeverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945>> (website laatst geraadpleegd op 12 november 2010).

²⁴⁷ Oostindie & Klinkers 2001c, p. 374.

²⁴⁸ *Supra*, p. 39.

²⁴⁹ Bovendien is ook het stemrecht van de Caribische afgevaardigden in het Nederlandse parlement komen te vervallen; zie voormalig resolutie X punt 6: ‘dat in de verenigde vergadering voor Suriname en de Nederlandse Antillen overdracht van stembevoegdheid mogelijk zal zijn tot en maximum van zes stemmen per afgevaardigde.’ Naast de vraag in hoeverre het verval van dit recht in verband kan staan met een sobere structuur (immers, indien Caribische actoren zijn afgevaardigd om deel te nemen aan de beraadslaging van het parlement, zouden zij niet aan het einde van deze beraadslaging kunnen stemmen?) kan men beargumenteren dat er wellicht nog minder sprake is van een Koninkrijksparlement en vertegenwoordiging in de beslissing.

als medewetgever voldoende neutraal opstelt en niet het eigen, Nederlandse belang vooropstelt.²⁵⁰

Het bovenstaande in ogenschouw nemende, staat Nederland in theorie wellicht juridisch in een sterkere positie door het functioneren van organen niet Statutair te regelen. Hoewel in het Statuut, bijvoorbeeld in artikel 5, is aangegeven dat het functioneren van de Nederlandse organen op Koninkrijksniveau een aangelegenheid van het Koninkrijk is,²⁵¹ biedt de opname van gedragsregels in het Statuut sterkere waarborgen. Aan het Statuut heeft eenieder zich te houden, en bij de wijziging ervan is consensus tussen de landen vereist; inspraak bij de vaststelling of wijziging van gedragsregels bijvoorbeeld bij rijkswet,²⁵² biedt geen garantie dat tot overeenstemming wordt gekomen over de inhoud van deze regels.²⁵³ Daarbij komt dat andere zaken met betrekking tot bijvoorbeeld het wetgevingsproces in zijn geheel niet leken te zijn geregeld. Dat is in zoverre problematisch dat volgens artikel 20 Statuut slechts 'nadere' regels kunnen worden gesteld bij rijkswet; deze moeten, omdat het 'nadere' regels betreft, volgens Borman passen binnen het bestaande systeem. Daarbij komt dat de Grondwet, voor zover deze ook van toepassing is op Koninkrijksniveau, van hogere orde is dan de rijkswet. Via artikel 5 lid 1 Statuut maakt de Nederlandse Grondwet immers voor een gedeelte deel uit van het constitutionele Koninkrijksrecht. Met andere woorden, de keuze om het functioneren van Rijksorganen en het wetgevingsproces niet Statutair te regelen, leidde tot: beperktere zeggenschap dan wanneer het wel in het Statuut zou worden vastgelegd (immers, de Caribische landen kunnen worden overruled bij de vaststelling van een rijkswet en dienen expliciete goedkeuring te geven aan de vaststelling en wijziging van het Statuut); het probleem dat de Nederlandse Grondwet hier van hogere rang is dan de uit te vaardigen rijkswet; en daarmee tot de gebondenheid om binnen het systeem nadere regels te stellen; onduidelijkheid voor zover in het geheel geen afspraken zijn of worden gemaakt;²⁵⁴ en mogelijk botsende normen op de onderscheidenlijke nationale niveaus.

EEN MENINGSVERSCHIL

²⁵⁰ Evengoed geldt dat de Caribische landen van het Koninkrijk het eigen landsbelang niet voorop mogen stellen. Hier wordt het Nederlandse parlement met zoveel woorden genoemd, omdat dit orgaan medewetgever is op Koninkrijksniveau. De Caribische actoren hebben, zoals gesteld, geen stemrecht.

²⁵¹ Vgl. Van Helsdingen 1957, p. 298.

²⁵² Ook op lager niveau kunnen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over het Reglement van Orde van de ministerraad indien het om de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden gaat.

²⁵³ Daarmee is echter niets gezegd over de intenties van partijen. In het bovenstaande zijn zaken besproken waaraan actoren tijdens de Ronde Tafel Conferenties wellicht in zijn geheel niet aan dachten. Het gaat hier om een analyse van de zuiver juridische constructie van het Statuut en meer in het bijzonder gaat het om de vraag in hoeverre het gebrek aan nadere regels invloed heeft (gehad) op de mate waarin de *feitelijke* gelijkwaardigheid is gerealiseerd. Deze vraag wordt besproken in het volgende hoofdstuk. Eerst wordt in de volgende, tevens laatste, paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan op de rijkswetprocedures.

²⁵⁴ Althans afspraken op Koninkrijksniveau; voor het overige is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Zie bijvoorbeeld de Wet op de Raad van State en de Algemene wet bestuursrecht; daarover hebben de Caribische landen in zijn geheel geen zeggenschap.

In het Statuut liggen, zoals in het bovenstaande is uitgelegd, diverse waarborgen tegen eenzijdige beslissingen vanuit Nederland besloten. Niettemin valt reeds bij de totstandkoming van het Statuut een belangrijk meningsverschil hierover te bespeuren. Terwijl de Caribische landen van het Koninkrijk op bepaalde punten hun invloed op de rijkswetgeving onvoldoende gewaarborgd achtten, was Van Helsdingen van mening dat juist het tegendeel waar zou zijn.²⁵⁵ Hij veronderstelde:

Het is toch niet aan te nemen, dat na al die bemoeienissen “illusoir” en “alleen adviserend” zouden zijn. Als de Ministerraad en de Kamers met een dergelijk volgehouden verzet worden geconfronteerd, is het zeer wel mogelijk dat het individuele leden of partijen, ook al zouden zij niet overtuigd zijn – uit politieke overwegingen bereid zijn zich te schikken. [...] Het zou echter bedenkelijk zijn een dergelijke inschikkelijkheid bij voorbaat als noodzakelijke algemene gedragslijn te aanvaarden.²⁵⁶

Dit meningsverschil is interessant, om ten minste de volgende reden. Kennelijk gaat Van Helsdingen uit van een politiek klimaat waarin politici rekening houden met de positie van de Nederlandse Antillen en Suriname, terwijl deze landen een sterkere positie ten opzichte van Nederland vastgelegd hadden willen zien. Ook om een andere juridisch-technische reden is de opvatting van Van Helsdingen interessant. De onderscheidenlijke Staten hebben wel het recht om vragen te stellen en om hun zienswijzen naar voren te brengen, maar ingevolge het leerstuk ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ zijn de ministers niet verplicht om gestelde vragen te beantwoorden;²⁵⁷ evenmin als dat de Gevolmachtigde Minister ministeriële verantwoordelijkheid draagt. De Staten missen het recht van interpellatie.²⁵⁸ De constitutionele positie van deze actoren is daarmee van fundamenteel andere aard dan de positie van de Nederlandse actoren. Weigert een minister pertinent om een vraag te beantwoorden, dan kunnen de Caribische actoren hun betoog niet toespitsen op het probleem dat volgens de minister aan de orde is. Daardoor kan hun zeggenschap materieel worden beperkt.

3.2.2. *Inspraak bij de totstandkoming van rijkswetgeving*

²⁵⁵ Van Helsdingen 1957, p. 379. Opmerkelijk genoeg, schrijft Logemann over deze constructie: ‘[...] The surprising result is that Surinam and the Antilles have contended themselves with little more than a consultative role [sic].’ NL-HaNA, Van Helsdingen, 2.21.183.30, inv.nr. 30.

²⁵⁶ Van Helsdingen 1957, p. 379. Hoewel Van Helsdingen er in zijn voorwoord nadrukkelijk op wijst dat ‘voor zover geen citaten zijn weergegeven de tekst geheel en uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de samensteller komt’ (p. VII), valt ten minste te beargumenteren dat zijn visie aansloot op die van de Nederlandse regering. Gezien zijn functie kon hij slechts op persoonlijke titel schrijven. Reden om aan te nemen dat zijn visie aansloot op die van de regering is dat minister-president Drees in zijn afsluitingsrede van de Conferentie van 1952-1954 stelde: ‘Of de thans in het Statuut neergelegde constructie aan het vereiste van bruikbaarheid voldoet, zal de toekomst moeten leren. Deze kan echter met vertrouwen tegemoet worden gezien.’ Deze woorden volgden na zijn uitleg dat de oorspronkelijk beoogde Koninkrijksstructuur in de praktijk onbruikbaar zou zijn (Van Helsdingen 1957, p. 139). Daarnaast zij erop gewezen dat partijpolitiek ‘not done’ was voor zover het (mede) Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse zaken betrof. Volledigheidshalve kan worden verwezen naar de officiële toelichting betreffende artikelen 15-21 Statuut. Daarin is opgesomd, hoewel het volgens de toelichting in het Statuut niet uitputtend is geregeld, wat de waarborgen zijn in de rijkswetprocedures. Van Helsdingen 1957, p. 345. Zie hierover: paragraaf 3.2.2 e.v.

²⁵⁷ Vgl. Advies van de Raad van State over de positie van Nederlandse Europarlementariërs en hun rechten in het Nederlandse parlement: *Kamerstukken II* 2007/08, 31 202, nr. 4.

In paragraaf 3.2.1. van dit hoofdstuk is reeds aangegeven hoe de samenstelling van de rijksministerraad, de Raad van State van het Koninkrijk en de Staten-Generaal uitdrukking geeft aan een ‘passende’ wijze van inspraak, met inachtneming van onder andere de toenmalige personele capaciteit van Suriname en de Nederlandse Antillen. Eenzelfde idee van ‘passende’ zeggenschap, zoals dat destijds is omschreven, vindt men terug in de wetgevingsprocedure zoals neergelegd in paragraaf 2 van het Statuut.²⁵⁹ De minimale vertegenwoordiging in de Koninkrijksorganen werd procedureel gecompenseerd. Zoals voortvloeit uit de eenvoudige opzet van het Statuut, is zo veel mogelijk aangesloten bij de Nederlandse wetgevingsprocedure. Dat houdt in dat de Grondwet, de respectievelijke reglementen van orde en de Aanwijzingen voor de regelgeving een belangrijke rol spelen; de Statutaire bepalingen werken hier aanvullend. In het bijzonder zijn voor de totstandkoming van rijkswetgeving de artikelen 12 en 15 tot en met 21 Statuut relevant.²⁶⁰ Niet alleen voor rijkswetgeving ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden, maar in beginsel ook wanneer het rijkswetgeving ex artikel 38 Statuut betreft.²⁶¹ Het verschil is dat in dit laatste geval het aanvullende vereiste van consensus over de rijkswet geldt.

Echter, men kan zich afvragen of het Statuut ook niet te sober is opgesteld ten aanzien van de rijkswetprocedure. Hoewel de procedure op principiële punten is vastgelegd, zie bijvoorbeeld de artikelen 12, 15, 16, 17 en 18 Statuut, is de omschrijving van het rijkswetgevingsproces buiten beschouwing gebleven. Voor zover het Statuut zwijgt, gelden de bepalingen ten aanzien van de Nederlandse wetgevingsprocedure en wetgevingsproces. Deze bepalingen zijn te vinden in onder andere de artikelen 81 e.v. van de huidige Grondwet, het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, respectievelijk van de Eerste Kamer en de Aanwijzingen voor de regelgeving.²⁶² Kort na de totstandkoming van het Statuut is daarnaast een circulaire uitgevaardigd, waarin het rijkswetgevingsproces is beschreven.²⁶³ Sinds 1985 kent de Nederlandse wetgevingspraktijk een Draaiboek voor de wetgeving, waarin de wetgevingsprocedure aan de hand van diverse bepalingen systematisch is beschreven²⁶⁴ en sinds

²⁵⁸ Hoewel zij zoals gesteld, evenals individuele Statenleden, wel vragen kunnen stellen. Zie over het interpellatierecht en het vragenrecht van de Staten-Generaal: P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 315-326.

²⁵⁹ Van Helsdingen 1957, p. 376.

²⁶⁰ Artikel 4 lid 2 Statuut.

²⁶¹ Daardoor zijn artikel 12 en 18 Statuut bijvoorbeeld niet aan de orde.

²⁶² Vgl. *supra*, p. 66. De bepalingen zijn voorts terug te vinden in het Draaiboek voor de regelgeving.

²⁶³ Overigens geschiedde dit volgens Van Helsdingen wel in samenspraak met de Caribische landen van het Koninkrijk: ‘Over **de te volgen procedure** is na gehouden overleg van het Ministerie van Overzeese Rijksdelen met de Gevolmachtigde Ministers en met andere departementen op 14 september 1955 een rondschriften uitgegaan [...]’ Van Helsdingen 1957, p. 361.

²⁶⁴ P. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 378. *Draaiboek voor de wetgeving*, Den Haag: Staatsuitgeverij, Ministerie van Justitie 1985, p. 9-10. Ook: *Draaiboek voor de wetgeving* 2002, p. 17. Variërend van grondwettelijke plichten, zoals de plicht dat de Raad van State wordt gehoord over een wetsvoorstel – hetgeen artikel 73 van de Grondwet vereist – tot bijvoorbeeld het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin praktische zaken ten aanzien van de behandeling van het wetsvoorstel zijn geregeld. Dergelijke bepalingen zijn in acht genomen en in volgorde gezet. Voor zover het rijkswetgeving betreft, zijn ook Statutaire bepalingen in acht genomen. Voor een uitgebreide beschouwing over de behandeling van wetgeving in de Staten-Generaal, zie bijvoorbeeld Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 195-264.

1996 is ook de rijkswetprocedure hierin beschreven.²⁶⁵ Het Draaiboek wordt in beginsel ook gevolgd indien het de totstandkoming van rijkswetgeving betreft.²⁶⁶

DE TOTSTANDKOMING VAN EEN RIJKSWET NAAR DE HUIDIGE REGELGEVING

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de respectievelijke rijkswetprocedures, dient te worden opgemerkt dat in het onderstaande van de huidige gang van zaken wordt uitgegaan. Zoals in het bovenstaande is gesteld, zijn de relevante Statuaire bepalingen min of meer hetzelfde als in 1954 en daarmee gelijk. Voorts wordt er hier van uitgegaan dat het rijkswetgevingsproces wordt doorlopen aan de hand van het Draaiboek voor de wetgeving, thans geheten Draaiboek voor de regelgeving.

3.2.2.1. De totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden EEN KORTE SCHETS VOORAF

Ingevolge artikel 14 lid 1 van het Statuut dient de rijkswetgevingsprocedure te worden gevolgd, wanneer het onderwerp van het voorstel een aangelegenheid van het Koninkrijk betreft en de wetgeving zal gelden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten; behoudens de in lid 1 genoemde uitzonderingen ‘voor zover de betrokken materie geen regeling in de Grondwet vindt en behoudens de internationale regelingen.’ Gelet op de verregaande impact van deze rijkswetten, zijn Koninkrijksaangelegenheden expliciet aangeduid. Men vindt deze onder andere in artikel 3, 5 en 43 lid 2 Statuut; hoewel daaraan direct kan worden toegevoegd dat artikel 5 geen betrekking heeft op de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk en dat over de vraag of artikel 43 lid 2 Statuut als grondslag van rijkswet kan dienen, discussie bestaat in de literatuur.²⁶⁷

Dat de impact groot is voor de Caribische landen van het Koninkrijk wanneer dergelijke rijkswetgeving tot stand wordt gebracht, volgt uit het feit dat ten aanzien van deze aangelegenheden de rijkswetgever bevoegd is.²⁶⁸ Deze wordt gevormd door de Koning, de rijksministerraad en de Staten-Generaal. De Raad van State van het Koninkrijk brengt advies uit over het voorstel; ten slotte spelen ambtenaren werkzaam bij Nederlandse ministeries een belangrijke rol in de voorbereiding van het voorstel van rijkswet. Kortom, dat betekent dat behoudens de procedurele waarborgen die een dam op dienen te werpen tegen eenzijdige Nederlandse overheersing als artikel 12 en 18 Statuut, de macht van de bevoegde wetgever en de invloed op het voorstel in overwegend Nederlandse handen ligt.

²⁶⁵ Daarvoor bestond al wel een circulaire hieromtrent. *Kamerstukken II 1955/56*, 4100 XIII, nr. 12. Zie ook Van Helsdingen 1957, p. 361. Deze circulaire is in 2003 gewijzigd. *Stcr.* 2003, 107.

²⁶⁶ In het bijzonder hoofdstuk 3 van het Draaiboek; op p. 152 is met zoveel woorden gesteld: ‘voor zover niets bijzonders is geregeld voor rijksregelgeving kan er dus van uitgegaan worden dat hetgeen ingevolge hoofdstuk II voor niet-rijksregelgeving geldt, ook voor rijksregelgeving van toepassing is.’

²⁶⁷ Borman 2005, p. 114. Daarbij geldt dat, voor zover het artikel 5 Statuut betreft, niet alle zaken Koninkrijksaangelegenheden zijn en daarom niet alle bij rijkswet worden geregeld; Borman haalt het voorbeeld van de uitoefening van het Koninklijke gezag aan en legt uit: ‘Zo zijn bijvoorbeeld de Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning en de rijkswet van 4 juli 2001, Stb. 333, inzake de toestemming voor het huwelijk van Prins Willem-Alexander met Máxima Zorreguieta. Andere wetten betreffende het Koningschap, bijvoorbeeld inzake de voogdij over de minderjarige Koning en de Wet lidmaatschap koninklijk huis, zijn geen rijkswetten.’ Ten aanzien van artikel 43 lid 2 gaat Borman ervan uit dat het niet mogelijk is. Vgl. Borman 2005, p. 76. Verhey sluit het daarentegen niet uit: Verhey 2010a, p. 39.

²⁶⁸ Artikel 4 lid 2 Statuut.

DE VOORBEREIDINGSFASE

Zoals aangegeven, valt het buiten de strekking van dit proefschrift om de rijks-wetgevingsprocedure en het rijkswetgevingsproces in hun geheel te bespreken, en zijn in het hiernavolgende enkel de ‘kernelementen’ en ‘pijnpunten’ geanalyseerd. Enkele aspecten uit de rijkswetgevingsprocedure die de aandacht verdienen, maken deel uit van de voorbereiding van het voorstel van rijkswet. Deze betreffen de ambtelijke voorfase, de advisering over het voorstel van rijkswet, de bespreking van het voorstel in de rijksministerraad en het eventuele intern appel.²⁶⁹

DE AMBTELIJKE VOORBEREIDING

De procedure voor de totstandkoming van een ambtelijk concept en de wijze waarop de ambtelijke voorbereiding plaatsvindt, wordt niet geregeld in het Statuut. Daarnaast lijkt ook het Draaiboek voor de regelgeving te zwijgen over de invulling die aan de voorbereiding van een rijkswet dient te worden gegeven. De relevante passages zijn:

De coördinatie van aangelegenheden die het Koninkrijk en de Caribische landen van het Koninkrijk betreffen, alsmede de zorg voor de aan deze rijksdelen te verlenen hulp en bijstand, worden behartigd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Koninkrijksrelaties.

Bij de voorbereiding van regelingen die (mede) betrekking hebben op koninkrijksaangelegenheden vindt in een vroeg stadium overleg plaats met de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba (D1). [...] Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie CZW, wordt van de contacten met de kabinetten en met de betrokken ambtenaren in de Caribische landen van het Koninkrijk op de hoogte gehouden (Ar 260). Daarbij is het gewenst voldoende tijdsruimte in de procedure te verdisconteren voor het overleg met de overzeese rijksdelen. De Gevolmachtigde Minister dient immers de instemming van zijn regering te verkrijgen, welke regering daaromtrent ook het advies inwint van haar Raad van Advies.²⁷⁰

²⁶⁹ Over de behandeling van het voorstel van rijkswet is in het Statuut weinig geregeld. Artikel 10 lid 1 Statuut bepaalt dat ‘[d]e Gevolmachtigde Minister deel[neemt] aan het overleg in de vergaderingen van de raad van ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de raad over aangelegenheden van het Koninkrijk, welke het betrokken land raken.’ Het tweede lid van dit artikel opent de mogelijkheid dat naast de Gevolmachtigde Minister, tevens een minister met raadgevende stem mag deelnemen aan het in lid 1 genoemde overleg. Deze minister betreft een minister uit Aruba, Curaçao of Sint Maarten. In feite regelt het artikel de betrokkenheid van de Caribische landen van het Koninkrijk, zodat wordt voorkomen dat de rijkswetgeving zonder hun zeggenschap kan worden voorbereid. Over de procedures wordt gezwegen. Aangesloten wordt onder andere bij artikel 9 lid 2 van het Reglement van Orde van de ministerraad. Normaal dienen de stukken tien dagen voor de ministerraad ingediend te zijn; volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving is deze termijn ten minste 21 dagen in het geval dat de Caribische landen betrokken zijn (artikel 10 Statuut), zodat de Gevolmachtigde Ministers kunnen overleggen met hun regering. Zie ook: Nap 2003, p. 51. Wordt ervan uitgegaan dat de stukken digitaal worden doorgestuurd en telefonisch kunnen worden besproken (vgl. Circulaire 2003 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (*Stcr.* 2003, 107)), dan hebben de Caribische landen dus slechts drie weken voorbereidingstijd. Geschiedt dit alles per post, dan blijft er nog minder tijd over voor het uitbrengen van advies en het inwinnen van een instructie.

²⁷⁰ Draaiboek voor de regelgeving, p. 157.

Voor het overige is in het Draaiboek aangesloten bij de voorbereidingsprocedure die gevolgd dient te worden bij de totstandkoming van 'niet-rijksregelgeving'.²⁷¹ Een belangrijk onderdeel van deze procedure, waartoe de verdere bespreking zich beperkt, is de adviesfase. In deze fase worden niet alleen adviezen van, bijvoorbeeld, de Raad van State van het Koninkrijk over het ontwerp ingewonnen, maar ook adviezen van belangenorganisaties en deskundigen, waaronder Caribische ambtenaren en betrokkenen. Tegenwoordig worden de concepten van het voorstel niet alleen via de betrokken Gevolmachtigde Minister en diens regering naar de ambtenaren in de Caribische landen van het Koninkrijk gestuurd. Ambtenaren worden thans ook rechtstreeks door ambtenaren uit Nederland benaderd, zodat zij in dit vroege stadium hun visie op het voorstel kunnen geven. In dat geval zijn de betrokken Caribische landen in beginsel verantwoordelijk voor het inwinnen van adviezen van belangenorganisaties in hun land. Geheel in lijn met de gebruikelijke procedure worden deze ambtelijke adviezen in de voorbereidingsfase ingewonnen; de toegevoegde waarde van de adviezen is immers het grootst wanneer zij het beleid nog kunnen beïnvloeden.²⁷² Uit de aangehaalde passage en constructie blijkt dat Nederlandse ambtenaren het voortouw nemen bij het opstellen van de beleidsnotities en (concept) voorstellen van rijkswet- en rijksregelgeving.

ADVISERING DOOR DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

Het advies van de (Afdeling advisering van de) Raad van State van het Koninkrijk is op grond van artikel 13 lid 3 Statuut verplicht en volgt als sluitstuk op de adviesfase.²⁷³ Het is het enige advies dat verplicht is en actief openbaar gemaakt wordt.²⁷⁴ De openbaarmaking geschiedt door de minister die het voorstel van rijkswet indient en wordt gezamenlijk met het nader rapport gepubliceerd in de Kamerstukken. De wijze waarop de Afdeling advisering van de Raad van State

²⁷¹ Draaiboek voor de regelgeving, p. 152.

²⁷² Het inwinnen van de adviezen in de voorbereidingsfase is niet verplicht. Draaiboek voor de regelgeving, p. 35.

²⁷³ Overigens kan het advies van de Raad van State, en van de Raad van State van het Koninkrijk ook op een later moment worden ingewonnen. Bijvoorbeeld als een nota van wijziging wordt ingediend door de regering, die ingrijpend van aard is. Zie Draaiboek voor de regelgeving, p. 91.

²⁷⁴ Op grond van artikel 25a Wet op de Raad van State worden deze adviezen gelijktijdig met de inzending van het wetsvoorstel openbaar gemaakt, door toevoeging bij de Kamerstukken. Adviezen van andere personen en instanties hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt. Voor deze laatstgenoemde adviezen geldt bovendien de toepassing van artikel 10 WOB. Zie Draaiboek voor de wetgeving 2002, p. 159. Of de adviezen met betrekking tot rijkswetgeving, naast die van de RvSK, openbaar gemaakt moeten worden is de vraag. Nap wijst erop dat in het (thans toenmalige) Draaiboek voor de wetgeving (nr. 113, p. 81), ervan uit wordt gegaan dat adviezen met betrekking tot rijkswetgeving niet openbaargemaakt dienen te worden. Hij is het niet met deze redenering eens. Immers, het gaat in artikel 10 lid 2 sub a over 'staten' en de Caribische landen zijn formeel geen staten. Nap 2003, p. 51-52. Overigens verdient het wel de aanbeveling dat deze adviezen openbaar gemaakt worden. Veerman wijst erop dat in de memorie van toelichting de overwegingen zijn opgenomen en het kan wenselijk zijn om deze aan andere uitgebrachte adviezen te toetsen. G.J. Veerman, *Over wetgeving, principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 74. Ten slotte kan erop worden gewezen dat in het algemeen geldt: 'Openbaarheid is de regel, geheimhouding de uitzondering.' H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 7.

van het Koninkrijk tot haar adviezen komt, is niet onderworpen aan criteria. De Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) stelt de adviezen en beoordelingscriteria zelf op.²⁷⁵ In tegenstelling tot de ‘onofficiële’, bovengenoemde, adviseurs, heeft het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, minder betrekking op het te voeren beleid. De Raad van State toetst zowel op de wetstechnische en juridische aspecten als op de beleidsanalytische component, hoewel op dit laatste volgens Oosting enkel ‘indien het voorstel daarvoor aanleiding geeft.’²⁷⁶ Over de inhoud van de beleidsanalytische toets geeft Oosting een uitgebreide beschouwing in de bundel *Raad van State in perspectief*. Veerman vat de inhoud van de beleidsanalytische toets samen als een toets waarbij het beleid niet als zodanig wordt getoetst, maar ‘de probleemanalyse, de verhouding tussen doelstelling en gebruikte instrumenten om die doelstelling te bereiken; dus nut een noodzaak en te verwachten effectiviteit.’²⁷⁷ Aan deze beknopte omschrijving van Veerman kan worden toegevoegd dat het onderdeel van de beleidsanalytische toets, de proportionaliteitstoets, enige overlap vertoont met de juridische proportionaliteitstoets.²⁷⁸ Ogenschijnlijk lopen de toetsen daarom (deels) door elkaar.

DE BESPREKING IN DE RIJKSMINISTERRAAD EN DE INTERN-APPELPROCEDURE

Sinds 2007 is er een onderraad die de rijkswetten behandelt. Daarin wordt getracht om tot overeenstemming te komen.²⁷⁹ In de voorbereidingsfase wordt gestreefd naar consensus. De consensus is echter niet gegarandeerd.²⁸⁰ Het kan voorkomen dat een of meer regeringen uit het Caribische gedeelte van het Koninkrijk, het oneens zijn met – een gedeelte van – het voorstel van rijkswet. Gezien de samenstelling van de rijksministerraad zijn de Gevolmachtigde Ministers getalsmatig in de minderheid, zodat zij eenvoudig kunnen worden overstemd. Ter compensatie heeft de Statuutgever, zoals gesteld, bijzondere waarborgen ingebouwd om aan de idee van een gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk gestalte te geven. Een belangrijke bepaling waarin een dergelijke waarborg ligt besloten, betreft artikel 12 van het Statuut.²⁸¹ Volgens de officiële toelichting: ‘ligt [hierin] een waarborg, dat de belangen van Suriname en

²⁷⁵ Oosting 2011, p. 265.

²⁷⁶ Oosting 2011, p. 261. De toets die de Raad van State hanteert is driedelig: de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wettechnische toets. Veerman 2009, p. 75.

²⁷⁷ Veerman 2009, p. 75.

²⁷⁸ Oosting 2011, p. 266-267.

²⁷⁹ Instellingsbesluit raad voor Koninkrijksrelaties. Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, van 10 december 2007, nr. 3047617.

²⁸⁰ Men probeert een meningsverschil op te lossen alvorens het voorstel ter behandeling naar de rijksministerraad wordt gestuurd. Deelname van de Gevolmachtigde Ministers aan onderraden en hun ambtenaren in de ambtelijke voorportalen kan daarom wenselijk zijn, zodat de actoren van elkaars’ visie op de hoogte zijn gesteld en zodat het meningsverschil dus voor de behandeling door de rijksministerraad kan worden opgelost. Draaiboek voor de regelgeving, p. 162.

²⁸¹ Deze bepaling is niet genoemd als onderdeel van de rijkswetgevingsprocedure, omdat deze bepaling een bredere strekking heeft; artikel 12 Statuut geldt als rechtsbescherming, ook als het overige bestuurlijke beslissingen betreft. Het heeft betrekking op alle voorzieningen die het betrokken land raken. Van Helsdingen 1957, p. 325. Behoudens de uitzonderingen in het Statuut die de toepassing ervan uitsluiten. Bijv. artikel 25 Statuut en de artikelen waarbij consensus is vereist.

de Nederlandse Antillen tot hun recht komen, terwijl er tevens voor gewaakt is, dat de eenheid van het Koninkrijk bewaard blijft.²⁸²

In dat artikel is bepaald dat de regering van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij monde van de respectievelijke Gevolmachtigde Minister, in de voorbereidingsfase de mogelijkheid wordt geboden om zich te verzetten tegen de rijkswetgeving die in hun land gelding zou krijgen. Een absoluut vetorecht hebben zij echter niet. Ingevolge artikel 12 lid 1 Statuut kan de Gevolmachtigde Minister 'onder aanwijzing van de gronden, waarop hij ernstige benadeling van zijn land verwacht' verklaren 'dat zijn land niet ware te binden aan een voorgenomen voorziening, houdende algemeen bindende regelen.' In dat geval kan worden voorkomen dat de regeling zal gelden voor zijn land, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet.²⁸³ Het Koninkrijksbelang, zoals in de officiële toelichting is benadrukt, zal bij Koninkrijksaangelegenheden echter prevaleren. Of het oordeel of het beroep van de Gevolmachtigde Minister wordt gehonoreerd, met in achtneming van deze uitzonderingsgrond, is aan de rijksministerraad. Indien een meningsverschil ontstaat in de rijksministerraad omtrent de opvatting of het verzoek gehonoreerd dient te worden, kan de procedure worden ingesteld van het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 12.²⁸⁴

De procedure van het intern appel is vormvrij. Voor zover zij is vastgelegd, verloopt ze als volgt. Lid 2 bepaalt dat

[i]ndien de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ernstig bezwaar heeft tegen het aanvankelijk oordeel van de raad van ministers over de eis van gebondenheid, bedoeld in het eerste lid, dan wel over enige andere aangelegenheid, aan de behandeling waarvan hij heeft deelgenomen, wordt op zijn verzoek het overleg, zo nodig met inachtneming van een daartoe door de raad van ministers te bepalen termijn, voortgezet.

In de leden 3 en 4 wordt de regeling omtrent het in lid 2 bedoelde overleg omschreven. Het overleg vindt plaats tussen de Minister-President, twee ministers, de Gevolmachtigde Minister die het bezwaar aantekent, en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde. Sinds de opheffing van de Nederlandse Antillen is voorts bepaald dat indien meerdere Gevolmachtigde Ministers wensen deel te nemen aan dit overleg, een even groot aantal ministers deelneemt; ook de Minister-President is in dat geval betrokken. De Minister-President zit het overleg voor als een minister van het Koninkrijk en niet van Nederland.²⁸⁵ Zijn rol is belangrijk, aangezien hij ervoor dient te waken dat de betrokkenen onbelemmerd van gedachten kunnen wisselen en dat alle betrokken belangen voldoende in het oog worden gehouden. Voorts is hij degene

²⁸² Van Helsdingen 1957, p. 305.

²⁸³ Vgl. Borman 2005, p. 94.

²⁸⁴ De strekking van deze procedure, het intern appel, ligt zoals gesteld ruimer dan een geschil dat is ontstaan op grond van artikel 12 lid 1 Statuut.

²⁸⁵ Kranenburg 1955, p. 39.

die de knoop doorhakt indien de ministers en de Gevolmachtigde Ministers, respectievelijk de bijzonder gemachtigde, niet tot een eensluidend oordeel kunnen komen.

De inhoudelijke betekenis van de procedure is dat het land dat bezwaar aantekent tegen het oordeel van de rijksministerraad de andere, Nederlandse ministers²⁸⁶ dient te overtuigen van zijn zienswijze. De mogelijkheid om in gelijke vertegenwoordiging aanwezig te zijn, zorgt ervoor dat de Caribische landen niet per direct worden overstemd. Deze visie, om de andere ministers te overtuigen, benadrukt de idee van het bereiken van overeenstemming, in plaats van geschilbeslechting.²⁸⁷ Kranenburg, die stelt dat '[d]e vertegenwoordigers van Suriname en de Nederlandse Antillen in het nader overleg slechts overstemd [kunnen] worden als zij den Minister-President niet kunnen overtuigen van de juistheid van hun inzicht,' dient dan ook waarschijnlijk zodanig worden geïnterpreteerd dat niet enkel de Minister-President dient te worden overtuigd, maar dat hij, als doorslaggevende stem, overtuigd dient te worden van hun inzichten.²⁸⁸

Ten slotte bepaalt lid 5 dat de raad van ministers oordeelt 'overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg;' tenzij 'van de gelegenheid tot het plegen van voortgezet overleg niet binnen de bepaalde termijn gebruik wordt gemaakt.' In dat geval 'bepaalt de raad van ministers zijn oordeel.' Deze bepaling is opgenomen teneinde de uitkomst van het overleg ongemoeid te kunnen handhaven.

DE PARLEMENTAIRE FASE

In aanvulling op de procedure van het intern appel, is ook in de parlementaire fase een aantal waarborgen voor de gelijkwaardigheid van de Caribische landen van het Koninkrijk opgenomen. De relevante artikelen zijn 15, 16, 17 en 18 Statuut; zij worden hier achtereenvolgens besproken.

Artikel 15 lid 1 Statuut bepaalt dat 'de Koning een ontwerp van rijkswet gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten [zendt].'²⁸⁹ Daarmee lijkt concreet gestalte te zijn gegeven aan artikel 6 lid 2 Statuut, waarin is vastgesteld dat bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden waar mogelijk de landsorganen worden ingeschakeld.²⁹⁰ Een deur voor de Staten staat open om in direct contact te treden met de Staten-Generaal en de Koninkrijksregering.²⁹¹ Dat artikel 15 verder strekt dan het ontvangen van informatie over de wetgeving, blijkt nadrukkelijk uit de bepalingen die volgen.

²⁸⁶ Maar wellicht ook andere Gevolmachtigde Ministers en hun regeringen.

²⁸⁷ Vgl. Borman 2005, p. 95; zie ook de officiële toelichting en Kranenburg 1955, p. 39.

²⁸⁸ Kranenburg 1955, p. 39.

²⁸⁹ Zoals gesteld, wordt uitgegaan van een wetsvoorstel geïnitieerd door de Rijksregering. Mocht het voorstel afkomstig zijn van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, al dan niet op voordracht van een Gevolmachtigde Minister, dan wordt het voorstel toegezonden aan de respectievelijke Staten zodra het voorstel bij de Kamer aanhangig is gemaakt (artikel 15 lid 2 Statuut).

²⁹⁰ Op parlementair niveau. De respectievelijke regeringen worden betrokken 'via' de Gevolmachtigde Minister; hij zet het standpunt van zijn regering uiteen (artikel 8, 10 en 12 Statuut).

²⁹¹ Niet alleen via de regering, bijvoorbeeld door middel van moties om de regering aan te sporen, maar in directe lijn.

Op grond van artikel 16 Statuut, zijn de Staten-Generaal, en de Staten van Aruba, onderscheidenlijk van Curaçao en Sint Maarten voor zover de regeling in dat land zal gelden, 'bevoegd vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en zo nodig binnen een daarvoor te bepalen termijn daaromtrent schriftelijk verslag uit te brengen.'²⁹² Het betreft een open geformuleerde bepaling. Niet is bijvoorbeeld bepaald, aan wie dat verslag dient te zijn gericht.²⁹³ Van Helsdingen schrijft daarover het volgende:

In het rondschrijven over de uitvoering van het Statuut (zie blz. 361) werd omtrent **de te volgen procedure** het volgende opgenomen:

8. De Staten zijn bevoegd verslag uit te brengen voor de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer (artikel 16 Statuut).

Nu in het Statuut niet is voorgeschreven aan wie het verslag wordt uitgebracht, of daarop een Memorie van Antwoord zal worden gegeven, enz., moet voor dit alles in de praktijk een oplossing worden gevonden. Daarbij worde zorg gedragen enerzijds, dat het aandeel van de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen in de wetgeving van het Koninkrijk ten volle tot zijn recht komt, anderzijds dat de Staten-Generaal alle voorlichting verkrijgen, welke zij als voorbereiding van de openbare behandeling nodig achten.

De Staten zijn dus vrij het verslag uit te brengen, hetzij aan de Koninkrijksregering hetzij rechtsreeks aan de Staten-Generaal. [...]'²⁹⁴

Ook over de inhoud van het verslag is gezwegen. Net als de vorm is dat aan de Staten overgelaten; wel is, zij het informeel, in 1956 van Nederlandse zijde verklaard dat 'bij eventueel meningsverschil ook het motief daartoe in het verslag zou worden uiteengezet.'²⁹⁵ Aannemelijk is dat de inhoud binnen de strekking van artikel 16 van het Statuut dient te blijven.²⁹⁶

De mogelijkheid voor de Staten om een verslag uit te brengen, heeft naast het doel om de Staten-Generaal, de andere Staten en de respectievelijke regeringen van hun standpunten op de hoogte te brengen, veel toegevoegde waarde. Ten eerste omdat het verslag ruimte biedt voor alle fracties om inzicht in hun visie te geven; coalitiepartijen kunnen immers via de regering hun standpunt duidelijk maken.²⁹⁷ De verscheidenheid aan visies kan de kwaliteit van de voorlichting bevorderen. Voorts kunnen steekhoudende argumenten op politiek niveau worden aanvaard, hetgeen kan leiden tot rechtsvorming. Ten slotte kunnen argumenten buiten een parlementaire discussie onderwerp worden van een academische discussie. De Kamerstukken waarin de verslagen zijn opgenomen zijn immers

²⁹² In dit opzicht bestaat een gelijke rol voor de parlementen van de respectievelijke landen.

²⁹³ Artikel 112 RvOTK.

²⁹⁴ Van Helsdingen 1957, p. 370.

²⁹⁵ Van Helsdingen 1957, p. 371.

²⁹⁶ Artikel 16 van het Statuut luidt: 'Het vertegenwoordigende lichaam van het land, waarin de regeling zal gelden, is bevoegd vóór de openbare behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en zo nodig binnen een daarvoor te bepalen termijn *daaromtrent* schriftelijk verslag uit te brengen. (cursivering I.B.)'

²⁹⁷ Voor zover de fracties in de Staten het eens zijn met hun partijgenoten in de regering.

openbaar en toegankelijk voor academici. Geldt dat een argument kan worden betwist, dan kan de wetenschap daar bij uitstek over meedenken.²⁹⁸

Naast het uitbrengen van een verslag door de Staten kunnen de Gevolmachtigde Minister en een of meer bijzondere gedelegeerden, van het land waarin de regeling zal gelden, deelnemen aan de beraadslagingen van de Kamers der Staten-Generaal.²⁹⁹ Deze mogelijkheid volgt uit artikel 17 Statuut. Zij kunnen de Kamers voorlichten en zich in de parlementaire fase tegen het voorstel verklaren.³⁰⁰ Dat kan tot uitdrukking komen in een voorgesteld amendement of een ingediende motie,³⁰¹ zoals ook Tweede Kamerleden amendementen en moties kunnen indienen, maar ook wanneer een Gevolmachtigde Minister of een bijzondere gedelegeerde gebruikmaakt van de gelegenheid om zich over het voorstel uit te spreken.³⁰² Dat laatste is bepaald in artikel 18 Statuut:

Lid 1: De Gevolmachtigde Minister van het land, waarin de regeling zal gelden, wordt vóór de eindstemming over een voorstel van rijkswet in de kamers der Staten-Generaal in de gelegenheid gesteld zich omtrent dit voorstel uit te spreken. Indien de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel verklaart, kan hij tevens de kamer verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Indien de Tweede Kamer nadat de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel heeft verklaard dit aanneemt met een geringere meerderheid dan drie vijfden van het aantal der uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt er nader overleg omtrent het voorstel plaats in de raad van ministers.

Lid 2: Wanneer in de vergadering van de kamers bijzondere gedelegeerden aanwezig zijn, komt de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid aan de door het vertegenwoordigende lichaam daartoe aangewezen gedelegeerde.

De Gevolmachtigde Minister of bijzondere gedelegeerde kan dus wanneer hij zich tegen het voorstel verklaart, de Kamer verzoeken om het voorstel aan te

²⁹⁸ Dat kan van groot belang zijn, omdat de ervaring die is opgedaan met het Statuut vooralsnog beperkt is, zodat nieuwe vraagstukken blijven opduiken. Hoewel het Statuut in 1954 tot stand kwam, is voor lange periode weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheden die het Statuut biedt; pas sinds begin jaren negentig, toen bleek dat de relatie tussen de landen van het Koninkrijk permanent zou zijn, zijn de landen nauwer samen gaan werken. Zie voor een volledig overzicht van de rijkswetten tot aan mei 2005: Borman 2005, p. 138-141.

²⁹⁹ *Supra*, p. 54. Echter, enkel tot beraadslagingen over de rijkswetten die zouden gaan gelden in hun land; zij zouden volgens Van Helsdingen bijvoorbeeld geen toegang hebben tot interpellaties en commissievergaderingen. Van Helsdingen 1957, p. 375. Thans ligt die opvatting anders; zo hebben de bijzondere gedelegeerden met de relevante commissies en bewindslieden meevergaderd in het wetgevingsoverleg, voordat de tien rijkswetten in het kader van de staatkundige vernieuwingen per '10/10/10' plenair behandeld zouden worden.

³⁰⁰ Artikel 17 en 18 Statuut; Borman 2005, p. 122-123.

³⁰¹ Borman 2005, p. 106; dit wordt in de praktijk toegestaan. Deze bevoegdheden komen onverminderd de Tweede Kamerleden toe wanneer het rijkswetgeving ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden betreft.

³⁰² Artikel 17 lid 4; artikel 18 lid 1 en 2. Kennelijk wordt er in lid 2 van uitgegaan dat de bevoegdheid van de Gevolmachtigde Minister in dat geval komt te vervallen. De bevoegdheid komt niet *ook* toe aan de bijzondere gedelegeerde.

houden. Deze mogelijkheid biedt de ruimte om zo nodig bij partijen te lobbyen om van hun standpunt af te zien en te overtuigen van hun visie. Daarnaast kan een verhoging van de hoeveelheid stemmen die zich voor het voorstel zou moeten verklaren, de voortzetting van het wetgevingsproces bemoeilijken, terwijl een enkele Gevolmachtigde Minister of gedelegeerde dit vereiste in het leven kan roepen. Negentig van de honderdvijftig Kamerleden zouden akkoord moeten gaan om het voorstel naar de Eerste Kamer door te kunnen zenden.³⁰³ Tot slot zij opgemerkt dat bij terugzending naar de rijksministerraad, de Gevolmachtigde Ministers wederom de mogelijkheid is geboden om een intern appel in te stellen.³⁰⁴ Het is uiteraard ook mogelijk dat de rijksministerraad een standpunt bepaalt ten aanzien van voorgestelde amendementen, voordat de eindstemming plaatsvindt. In dat geval kan de rijksministerraad een amendement bijvoorbeeld onaanvaardbaar verklaren, of een amendement ontraden dan wel overnemen.

PARLEMENTAIRE RECHTEN VAN DE KAMERS DER STATEN-GENERAAL

Ten slotte kan worden gewezen op de grondwettelijke³⁰⁵ bevoegdheden die de Tweede Kamer en individuele leden hebben. Zij beschikken onder andere over het vragenrecht, recht van interpellatie en het stemrecht en, voor zover het de Tweede Kamer betreft, het recht van amendement.³⁰⁶ Eén bevoegdheid die hier wordt besproken, heeft betrekking op het amendementsrecht van de Tweede Kamer dat ligt besloten in artikel 84 Grondwet; het betreft de totstandkoming en de toetsing van amendementen.

Volgens de hoofdregel worden ingediende amendementen, in tegenstelling tot een ingrijpende nota van wijziging, niet getoetst door de Raad van State.³⁰⁷ Wel behoort een toets door de Raad van State tot de staatsrechtelijke mogelijkheden. In beginsel waakt het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer over de kwaliteit van een amendement en verleent Kamerleden desgevraagd assistentie; eventueel kunnen Kamerleden ook worden bijgestaan door ambtenaren van een bij het voorstel van rijkswet betrokken ministerie. De inhoud toetst het niet; het toetst alleen wetstechnisch, inclusief de vraag of de door het Kamerlid aangeleverde tekst geschikt is voor het beoogde doel.³⁰⁸ Over de vraag of een amendement tegen de strekking is van een wetsvoorstel, dan wel in strijd is met hoger recht, beslist de Tweede Kamer in beginsel zelf.

³⁰³ Tot de grondwetswijziging van 1956 zestig van de honderd Kamerleden. Overigens is deze wijziging niet per rijkswet doorgevoerd, hetgeen volgens Logemann en onjuiste handelswijze opleverde. Hij was het oneens met het standpunt van de regering dat het bij "gewone" wet kon geschieden en reageerde: 'Dit is niet mijn subjectieve interpretatie, maar de toelichting op artikel 5 van het statuut zegt noemt "de wetgever" uitdrukkelijk als voorbeeld van een koninkrijksorgaan.' Logemann 1956, p. 142.

³⁰⁴ Borman 2005, p. 123.

³⁰⁵ En via artikel 5 lid 1 Statuut 'Statutaire' bevoegdheden.

³⁰⁶ Artikel 68 Gw., 67 Gw., 70 Gw., 84 Gw..

³⁰⁷ Dat kan ook alleen via een bewindspersoon, p. 103 Draaiboek voor de regelgeving, p. 59. De Raad van State is immers adviesorgaan van de regering, niet van de Kamer.

³⁰⁸ Zelfs als het constateert dat het amendement in strijd is met hoger recht, dan is het zijn taak om de gewenste assistentie te bieden. Uiteraard stelt de betreffende jurist het Kamerlid hiervan op de hoogte en kan hij het amendement ontraden of alternatieven voorstellen.

BEKRACHTIGING EN AFKONDIGING

Wanneer de Eerste Kamer het al dan niet gewijzigde wetsvoorstel heeft aangenomen, en de rijksministerraad zich ermee kan verenigen, wordt het wetsvoorstel voor bekrachtiging aan de Koning toegezonden.³⁰⁹ De Koning, althans de huidige Koningin, toetst in dat geval of de wet ordentelijk tot stand is gekomen.³¹⁰ Zodra zij het voorstel van rijkswet heeft bekrachtigd en een minister het heeft gecontrasigneerd, wordt de rijkswet afgekondigd in het officiële publicatieblad van het land, c.q. de landen waarin de regeling gaat gelden.³¹¹

3.2.2.2. De totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van eigen aangelegenheden EEN KORTE SCHETS VOORAF

In tegenstelling tot het voorgaande,³¹² kan de totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van eigen aangelegenheden niet tegen de wil van de Caribische landen van het Koninkrijk geschieden. De grondslag waarop de tot stand te komen wetgeving berust, betreft de vrijwillige samenwerking om deze aangelegen gemeenschappelijk te behartigen.³¹³ Hoewel het Statuut zwijgt over de te volgen procedure, wordt ervan uitgegaan dat de rijkswetgevingsprocedure procedureel min of meer gelijk is aan de rijkswetprocedure ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden;³¹⁴ het

³⁰⁹ Artikel 87 lid 1 Grondwet; Draaiboek voor de regelgeving, p. 176. Of de rijksministerraad zich met een geamendeerd voorstel kan verenigen, moet worden beslist voordat de Eerste Kamer het voorstel heeft aangenomen (artikel 86 Grondwet). In elk geval dient de eerst verantwoordelijke minister de verantwoordelijkheid te aanvaarden om het voorstel te contrasigneren.

³¹⁰ *Beatrix 25 Kroonjaren 1980-2005*, NOS, interview door prof. mr. D.W.J.M. Pessers met H.M. Koningin Beatrix, vanaf ongeveer 1 uur 38 minuten. Wat dat betreft is de Koningin in het licht van Thorbecke's opvatting wellicht zelfs bescheiden. '[Thorbecke] wilde een constitutionele vorst, maar wel een actieve, die ervoor kon zorgen dat het evenwicht in de politiek niet teveel naar de kiezers zou verschuiven. [datzelfde geldt ook voor de Eerste Kamer, I.B.] Kamer en kabinet als centrum van de politiek, tussen enerzijds een sterke vorst en anderzijds de kiezers die op grote afstand moesten blijven, dat is wat Thorbecke voor ogen stond. Dit was wat hij verstond onder een vertegenwoordigend systeem en dat was in zijn ogen heel wat anders dan een moderne democratie. In Thorbeckes systeem had de vorst in feite de functie van tegenwicht tegen (een te grote invloed van) de kiezers, zodat kabinet en Kamer na de verkiezingen onafhankelijk van de burgers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een politieke lijn en een politiek beleid konden formuleren.' H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 81. In feite kan de controle door de Koningin ook als een formele Statutaire waarborg worden opgevat; uiteraard is het een en ander afhankelijk van de invulling die aan het Koningschap wordt gegeven. In elk geval wordt ervan uitgegaan dat onafhankelijk van de invulling die de Koning aan het Koningschap geeft, de Koning het recht heeft om te worden geïnformeerd, het recht om aan te moedigen en het recht om te waarschuwen. De waarschuwing kan dan ook slaan op het juist doorlopen van (rijks)wetgevingsprocedures.

³¹¹ Artikel 22 lid 1 Statuut.

³¹² Van Helsdingen geeft aan dat het inderdaad mogelijk is dat rijkswetgeving met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden tegen de wil van de Caribische landen tot stand kan komen; hij ging er alleen niet van uit dat dat zou gebeuren. *Supra*, p. 67.

³¹³ Borman 2005, p. 21.

³¹⁴ A.G. van Dijk, 'Consensusrijkswetgeving: een bijzonder concept', p. 55-68, p. 66 in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 58. L.F.M. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin; Enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk', *RegelMaat* 2010 (25) 6, p. 293-308, p. 295. Enige verschillen zijn er wel. Artikel 4 lid 2 van het Statuut, waarin is bepaald dat de artikelen 15 tot en met 21 van toepassing zijn, is hier niet van belang, aangezien wetgeving die tot stand komt ex artikel 38 Statuut, geen aangelegenheden van het Koninkrijk, maar eigen aangelegenheden betreffen. Wanneer de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zich tegen de rijkswet verzet en zij haar consensus intrekt, dan komt de rijkswet in zijn geheel niet tot stand. Dat betekent dat artikel 18 Statuut, waarin een drempel kan worden opgeworpen voor de voortzetting van de procedure, zijn betekenis heeft verloren. Datzelfde geldt overigens voor artikel 12 Statuut.

verschil tussen beide procedures is het consensusvereiste. Alle regeringen van de betrokken landen moeten het eens zijn over het voorstel en wel tot en met de besluitvormende fase.³¹⁵ Dat maakt de totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van eigen aangelegenheden een bijzondere procedure, waaromtrent het Statuut weinig helderheid schept. In het bijzonder bestaat discussie in de literatuur over het onderwerp van de consensus, het bevoegd gezag ten aanzien van de totstandkoming van de consensusrijkswet en de mogelijkheid tot opzegging van de rijkswetten.

HET CONSENSUSVEREISTE: ARTIKEL 38 LID 1 EN 2 STATUUT

In de kern draait de rijkswetgeving aangaande landsaangelegenheden dus om consensus. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit artikel 38 Statuut. Het eerste lid van dit artikel bepaalt: 'Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen onderling regelingen treffen.' Ingevolge het tweede lid kan 'in onderling overleg worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.' De opvatting dat hierover overeenstemming dient te bestaan is expliciet opgenomen in de officiële toelichting. Met zoveel woorden is vastgelegd dat '[...] De beslissing hiertoe echter slechts [kan] worden genomen, indien daaromtrent overeenstemming tussen de landen bestaat.'³¹⁶

Over het onderwerp van de consensus lijkt te worden gezwegen. Volgens Van Helsdingen dient enkel overeenstemming te bestaan over de *vorm* van de te regelen materie.³¹⁷ Hij verwachtte dat de Caribische landen dan ook slechts zouden toestemmen om gebruik te maken van de bevoegdheid om eigen aangelegenheden te regelen op grond van artikel 38 lid 2 Statuut, in het geval dat de te regelen materie in de hoofdzaak van technische aard zou zijn. Deze opvatting lijkt niet vreemd, aangezien, zoals Borman ook uitlegt, de keuze voor de grondslag van de rijkswetgeving ingrijpende gevolgen heeft voor deze landen,³¹⁸ rijkswetgeving met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden wordt, zoals bovenstaand is aangegeven, vastgesteld door overwegend Nederlandse organen.

De opvatting van Van Helsdingen kan echter niet zonder meer van de hand worden gedaan als een opvatting die voorbijgaat aan overeenstemming over de *inhoud* van de te regelen materie. Hij verwachtte immers dat de Nederlandse actoren gehoor zouden geven aan de geopperde bezwaren van de Caribische rijkdelen.³¹⁹ Het ligt dan ook niet voor de hand dat hij ervan uit zou gaan dat de Caribische

³¹⁵ Borman 2005, p. 199 en Van Helsdingen 1957, p. 468: niet de landswetgevers, maar de regeringen zouden tot overeenstemming moeten komen. Ofschoon hij het standpunt van Logemann onderschrijft, dat het logisch zou zijn dat overeenstemming tussen de landswetgevers dient te bestaan – aangezien zij het bevoegd gezag zijn bij de uitoefening van de bevoegdheid op landsniveau –, geeft hij aan dat aansluiting is gezocht bij het derde en vierde lid van het artikel en daarin is bepaald dat de *regeringen* tot overeenstemming moeten komen.

³¹⁶ Van Helsdingen 1957, p. 467.

³¹⁷ Van Helsdingen 1957, p. 469.

³¹⁸ Vgl. Borman 2005, p. 198.

³¹⁹ Zie bovenstaand, p. 61. Ook: A.G. van Dijk, 'Consensuswetgeving: een bijzonder concept', *RegelMaat* 2010, (25), 6, p. 321-335. Van Dijk verwijst daarbij naar W. van der Woude, 'Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen', *RegelMaat* 2007, afl. 6, 264; C. Borman 2005, p. 199; T.C. Borman 2009, p. 423 en N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensustrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover?', *TvCR* 2010, p. 149.

landen tegen hun wil kunnen worden gebonden – vooral niet wanneer het om eigen bevoegdheden gaat. Een strikt opgevatte interpretatie van Van Helsdingen lijkt bovendien niet breed gedragen. Zo beargumenteert Saleh dat consensus dient te bestaan over de inhoud van de rijkswet; daarbij refereert hij aan de opvatting van Borman. Beiden veronderstellen dat het anders betekenisloos blijft.³²⁰ Dat de rijkswetprocedure wordt gevolgd teneinde de rijkswet te bewerkstelligen, doet niet af aan het bijzondere karakter dat consensus is vereist.³²¹

In aanvulling hierop kan de visie van Nap worden geschetst. Ook hij draagt interessante argumenten aan, op basis waarvan men zou kunnen concluderen dat uitgegaan dient te worden van consensus over de inhoud. Nap geeft bijvoorbeeld aan dat het wellicht staatsrechtelijk consequent is om ervan uit te gaan dat enkel consensus over de vorm dient te bestaan en dat de bevoegdheid om de wetgeving tot stand te brengen daarmee wordt verleend aan de rijkswetgever. Echter, een dergelijke opvatting kan volgens hem geen standhouden, aangezien het Statuut een eigen systematiek kent. Zo dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met het feit dat artikel 38 is opgenomen in een paragraaf getiteld 'onderlinge bijstand, overleg en samenwerking'.³²² Voorts voert hij aan dat artikel 38 lid 2 slechts een middel is om de rechtseenheid te bevorderen,³²³ en niet ziet op een andere bevoegdheidsverdeling.³²⁴ Volgens hem is de bevoegdheid om over de eigen aangelegenheid te beslissen dan ook steeds ten volle aanwezig, en ligt het meer in de reden om het consensusvereiste te doen gelden ten aanzien van de inhoud van de rijkswet c.q. AMvRB. Ook andere academici lijken de geschetste visie dat consensus over de inhoud dient te bestaan, te onderschrijven.³²⁵

Hoewel literatuur geen erkende rechtsbron is, is het moeilijk voor actoren om gezaghebbende bronnen naast zich neer te leggen. De opvattingen van de bovengenoemde academici wijzen uit dat het onmogelijk is dat consensusrijkswetgeving tegen de wil van de Caribische landen van het Koninkrijk tot stand kan komen. In dit geval kan zelfs worden beargumenteerd dat men niet zomaar aan deze opvattingen voorbij kan. Slechts zelden is wetgeving tot stand gekomen op

³²⁰ Kummeling & Saleh (red.) 2007, p. 189. Deze opvattingen zijn benadrukt tijdens een discussie op de wetenschappelijke conferentie van 29 en 30 oktober 2007, in Utrecht.

³²¹ Bovend'Eert in Kummeling & Saleh (red.) 2007, p. 184-185. 'Nu het om autonome landsaangelegenheden gaat staat de instemming van de landswetgever voorop. Het volgen van de rijkswetprocedure is eigenlijk van secundair belang. De Rijkswet is niet meer dan een vorm om de samenwerking tussen de landen gestalte te geven.' Waar hij echter naar de landswetgever verwijst, ligt het meer in de reden om de instemming van de landregering te veronderstellen.

³²² M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg Pers 2003, p. 106.

³²³ Zie ook Borman 2005, over de officiële toelichting in dit kader: p. 198.

³²⁴ Nap wijst hierbij tevens op de opvatting van Oud, inhoudende dat het vereiste van consensus overheersend is en boven de bevoegdheidsverdeling die geldt ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden staat; Nap 2003, p. 104-111.

³²⁵ Kranenburg 1955, zie ook: de collegedictaten van een anonieme hoogleraar: NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 75 en de discussie die is gevoerd tijdens de Conferentie in Utrecht en zoals is weergegeven in Kummeling & Saleh (red.) 2007, p. 187-193. NB: hoewel in artikel 38 lid 3 en 4 het consensusvereiste expliciet wordt genoemd, geldt het vereiste ook ten aanzien van artikel 38 lid 1 en 2 Statuut.

grond van artikel 38 lid 2 Statuut. Voor zover gesproken kan worden van rechtsvorming, lijkt zij hetgeen in de literatuur wordt gesteld te onderschrijven.³²⁶

HET BEVOEGD GEZAG TEN AANZIEN VAN DE TOTSTANDKOMING VAN DE CONSENSUSRIJKSWEET

Het consensusvereiste heeft gevolgen voor het recht van amendement van de Tweede Kamer, de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden. Immers, amendementen die de consensus raken, kunnen tot gevolg hebben dat de rijkswet in zijn geheel niet tot stand komt.³²⁷ Dat duidt op een staatsrechtelijke paradox, aangezien de Tweede Kamer der Staten-Generaal het constitutionele recht heeft van amendement en de Gevolmachtigde Ministers en bijzondere gedelegeerden het Statutaire recht hiertoe. Deze paradox is ten dele opgelost in de toebedeling van het bevoegd gezag. Hoewel er enige discussie in de literatuur is gevoerd hierover, wordt er, zoals in het bovenstaande is aangegeven, van uitgegaan dat de consensus tussen de betrokken regeringen dient te bestaan; de respectievelijke volksvertegenwoordigingen staan hier in beginsel buiten.³²⁸ Zelfs het amendementsrecht van de Tweede Kamer lijkt te worden gederogeed door het Statuut, hetgeen volgt uit artikel 5 van het Statuut.³²⁹ Hoewel de Tweede Kamer het constitutionele recht heeft, staat het Statuut boven de Grondwet. Artikel 5 lid 1 luidt:

Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de Koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden *voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk* [cursivering, I.B.].

Het Statuut voorziet hier dus wel in, aangezien artikel 38 Statuut consensus vereist. Kennelijk wordt het recht van amendement binnen de juridische grenzen van het Statuut toegestaan, zolang de consensus daarmee niet ophoudt te bestaan. Het doorzetten van een amendement tegen de zin van de Caribische landen van het Koninkrijk zou daarom niet alleen de gelijkwaardige positie in de totstandkomingsprocedure ondermijnen, maar sec in strijd zijn met het Statuut.³³⁰ Juridisch

³²⁶ Deze praktijk heeft dus wel tot enige rechtsvorming geleid: in het Draaiboek voor de regelgeving is aangegeven dat *in de praktijk* men ook uitgaat van consensus indien het artikel 38 lid 1 en 2 Statuut betreft. Draaiboek voor de regelgeving, p. 163. Deze praktijk is voorts bevestigd tijdens de behandeling van de consensusrijkswetten in de Tweede Kamer: het amendement dat de consensus tussen de landen ondermijnde, is vervangen door een voor de Nederlandse Antillen aanvaardbaar amendement. *Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886)*, nrs. 9 en 10. Zie hoofdstuk IV van dit proefschrift. Ook: H.G. Hoogers, 'De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef', in *TvCR* oktober 2010, p. 376-403, p. 376.

³²⁷ Er bestaat dus verschil tussen amendementen die de consensus raken en amendementen die de consensus niet ondermijnen.

³²⁸ *Supra*, noot 295. Overigens ligt het ook niet voor de hand dat de Gevolmachtigde Minister in de parlementaire fase besluit een amendement in te dienen, aangezien de regeringen al tot overeenstemming zijn gekomen.

³²⁹ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de opvatting van Van Dijk: Van Dijk 2010a, p. 67. Toch lijkt ook de rechtspraak de opvatting dat het amendementsrecht wordt beperkt, te onderschrijven; zie hoofdstuk IV van dit onderzoek.

³³⁰ Het Statuut staat boven de Grondwet. Als in het Statuut consensus is vereist, kan de Grondwet dat niet doorbreken. Daarnaast is het mogelijk in strijd met het zelfbeschikkingsrecht.

gezien is het daarom alleen mogelijk dat tussen de regeringen consensus over de amendementen bestaat. Dat betekent dat de betrokken regeringen weer terug naar de onderhandelingstafel worden gestuurd en dan zijn er twee mogelijke uitkomsten. De eerste is dat er consensus wordt bereikt, al dan niet na een aangepast amendement. De tweede optie is dat de regeringen niet tot een overeenkomst komen, en in dat geval komt de rijkswet niet tot stand. Het is de vraag of dat politiek wenselijk is. De rijkswet moet worden ingetrokken als een amendement dat de consensus doorkruist wordt aangenomen door de Tweede Kamer. Gesteld wordt: '[k]omt de Rijkswet of AMvRijksb. tot stand, dan zou men kunnen zeggen, dat aldus een nieuwe koninkrijksaangelegenheid zou zijn geschapen, staande naast die ex art. 38.'³³¹ Op grond van artikel 18 Statuut kan de Gevolmachtigde Minister zich tegen het amendement verklaren.³³²

DE CONTROLE OP DE PROCEDURELE CORRECTHEID VAN DE DOORLOPEN PROCEDURE
Ten slotte is het gezien de bovenstaande vraagstukken in het bijzonder van belang dat wordt gecontroleerd of deze rijkswetgevingsprocedure juist is doorlopen. Zijn er, bijvoorbeeld, geen amendementen aangenomen die de consensus hebben geraakt? En zo ja, had de rijksministerraad de Koning niet moeten verzoeken om het voorstel van rijkswet in te trekken? Een procedurele fout sluipt er eenvoudig in, aangezien behoudens de bijzonderheid van het consensusvereiste, de procedure nagenoeg identiek is aan een standaard rijkswetgevingsprocedure. Daarnaast bevat het Statuut geen toereikende waarborgen om een dergelijke fout te herstellen. Men bedenke immers dat de *facto* en de *jure* de macht bij een standaard rijkswetgevingsprocedure in overwegend Nederlandse handen ligt en het is formeel de rijkswetgever, die een consensusrijkswet vaststelt. Dat betekent dat Nederland eenzijdig kan bepalen dat de wetgevingsprocedure wordt voortgezet.³³³ Het is daarom een belangrijke waarborg dat de Koning ten slotte onderzoekt of de procedure op juiste wijze is doorlopen. Zeker zolang er een toetsingsverbod voor de rechter bestaat. Indien de Koning van mening is dat de rijkswet niet juist tot stand is gekomen, kan hij in overleg met de Minister-President besluiten het voorstel van rijkswet niet te tekenen, maar te laten repareren.

4. Conclusie

De gelijkwaardigheid komt op twee manieren tot uiting in het Statuut. Enerzijds stoelt de gelijkwaardigheid op de autonomie en anderzijds op de zeggenschap bij de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden. Dat blijkt expliciet, doch niet

³³¹ '[Dat] brengt ipso jure onbevoegdheid van de Rijkswetgever mee; het ontwerp zal terstond moeten worden ingetrokken als het amendement zou worden aanvaard.' NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 75, collegedictaten p. 16.

³³² Zie NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 75, collegedictaten p. 16. Anders: Van Dijk 2010b, p. 330-332.

³³³ Mocht de rijksministerraad van mening zijn dat de procedure moet worden voortgezet, dan kunnen de Gevolmachtigde Ministers daar getalsmatig weinig tegen inbrengen. Artikel 12 Statuut biedt geen garantie om het proces te beëindigen. Noch biedt artikel 18 Statuut garantie dat het voorstel in de Tweede Kamer strandt omdat er geen drievijfde meerderheid voor voortzetting van de procedure stemt.

uitsluitend uit de preambule. De systematiek die is gehanteerd om de zeggenschap te regelen, is complex door de sterke verwevenheid van het Statuut met de Grondwet. Zo is het de vraag wanneer het wijzigen van de Grondwet, bijvoorbeeld ten aanzien van organen, op Koninkrijksniveau dient te gebeuren.

Men kan zich echter afvragen of bepaalde zaken niet beter in het Statuut geregeld hadden kunnen worden. Ten eerste zodat ze aan het Nederlandse staatsrecht zouden zijn onttrokken. Het meningsverschil dat tussen de Caribische landen van het Koninkrijk en Nederland is ontstaan over de vastlegging van de Caribische invloed op de tot stand te komen rijkswetgeving en de organieke wetgeving met betrekking tot organen die tevens op Koninkrijksniveau functioneren, is dan ook vanuit juridisch oogpunt begrijpelijk. Hoewel is gesteld dat men in Suriname en de Nederlandse Antillen het functioneren van de Nederlandse organen aanvaardde en ervan uitging dat het Statuut loyaal zou worden uitgevoerd, naar de geest van het Statuut, is de voortdurend van het functioneren op die wijze niet gegarandeerd. Daarnaast is niet uitgesloten dat de organieke wetgeving in de toekomst wordt gewijzigd, hetgeen invloed heeft of althans kan hebben op het feitelijke functioneren van deze organen. Daardoor neemt het belang om het Statuut tevens in historische context te beschouwen in grote mate toe. Wat zijn mogelijke consequenties van het feit dat het functioneren van Koninkrijksorganen niet is vastgelegd?³³⁴

Ten tweede kan men beargumenteren dat het vastleggen van bepaalde zaken in het Statuut in plaats van in de Grondwet de voorkeur verdient, omdat het wijzigen van de Grondwet, als dit al op Koninkrijksniveau gebeurt, bij rijkswet geschiedt. Zoals in dit hoofdstuk is aangegeven, is de vertegenwoordiging van de Caribische landen in Koninkrijksorganen minimaal en is het juridisch twijfelachtig dat de waarborgen, in bijvoorbeeld de rijkswetprocedures, die deze minimale participatie dienen te compenseren, de gelijkwaardigheid voldoende garanderen. Voor het wijzigen van het Statuut is daarentegen instemming van de wetgevers van alle landen vereist. De keuze om het functioneren van Rijksorganen en het wetgevingsproces niet Statutair te regelen, leidde zoals uitgelegd bovendien tot: beperktere zeggenschap dan wanneer het wel in het Statuut zou worden vastgelegd (immers, de Caribische landen kunnen worden overruled bij de vaststelling van een rijkswet en dienen expliciete goedkeuring te geven aan de vaststelling en wijziging van het Statuut); het probleem dat de Nederlandse Grondwet hier van hogere rang is dan de uit te vaardigen rijkswet; en daarmee tot de gebondenheid om binnen het systeem nadere regels te stellen; onduidelijkheid voor zover in het geheel geen afspraken zijn of worden gemaakt;³³⁵ en mogelijk botsende normen op de onderscheidenlijke nationale niveaus.³³⁶

³³⁴ Overigens hoeft dat niet per se in het Statuut te worden geregeld; dat kan ook in andere rijkswetgeving geregeld worden. Althans, voor zover het niet fundamenteel of politiek gevoelig is.

³³⁵ Althans afspraken op Koninkrijksniveau; voor het overige is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Zie bijvoorbeeld de Wet op de Raad van State en de Algemene wet bestuursrecht; daarover hebben de Caribische landen in het geheel geen zeggenschap. Zie ook Draaiboek voor de regelgeving, p. 80.

³³⁶ *Supra*, p. 66.

Uit het bovenstaande blijkt dat de keuze van de grondslag waarop een rijkswet wordt gebaseerd van cruciaal belang is, aangezien de competentie van de (rijks) wetgever daarmee is vastgesteld. In het geval dat de rijkswetgever bevoegd is, zal de invloed van de Caribische landen van het Koninkrijk geringer zijn dan wanneer het een eigen aangelegenheid betreft. Immers, omdat het bij landsaangelegenheden om autonome bevoegdheden gaat, dient er tot en met de besluitvorming consensus over de rijkswet bestaan en kan de wetgeving niet tegen de wil van een land tot stand komen. Gezien dit verschil, komt de gelijkwaardigheid op andere wijze tot uitdrukking; ofwel het aspect van autonomie speelt een rol, ofwel de gelijkwaardigheid heeft enkel betrekking op het aspect van zeggenschap. Daarom moet gekeken worden naar de gelijkwaardigheid binnen de respectievelijke procedures: komt de zeggenschap goed tot zijn recht en zijn de waarborgen tegen een mogelijke inbreuk op de autonomie effectief? Ten aanzien van consensusrijkswetten dient men zich ook af te vragen of het consensusvereiste wordt gerespecteerd. In het hiernavolgende hoofdstuk wordt bestudeerd hoe in de praktijk gestalte is gegeven aan dit gelijkwaardigheidsbeginsel waar de relatie tussen de drie landen van het Koninkrijk op stoelt.

IV DE TOEPASSING VAN HET STATUUT IN DE PRAKTIJK

1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is het kader geschetst waaraan de praktijk, of zo men wil de rechtsontwikkeling sinds de totstandkoming van het Statuut, getoetst kan worden. Onderzocht is wat de partijen bij de totstandkoming van het Statuut in 1954 hebben beoogd, en op welke wijze deze intentie tot uitdrukking is gekomen. Deze toets is tevens de volgende stap in dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven over de wijze waarop feitelijk gestalte is gegeven aan de beoogde uitvoering van de Statutaire bepalingen.³³⁷ In deze beschouwing worden zwakheden in het Statuut blootgelegd. Deze zwakheden variëren van concrete juridische vraagstukken omtrent de autonomie en zeggenschap, tot de feitelijke houding die actoren zich aanmeten. In de praktijk bleek dat het Statuut niet op de beoogde wijze werd nageleefd; de geest van het Statuut deed steeds minder ter zake.

Deze studie wordt verricht, zoals in hoofdstuk I gesteld, aan de hand van de analyse van vijftien rijkswetprocedures.³³⁸ In deze bespreking wordt, evenals in het voorgaande hoofdstuk, de beperking gesteld dat enkel de 'pijnpunten' en 'kernelementen' worden besproken; dezelfde procedurele punten worden belicht. Achtereenvolgens worden behandeld de ambtelijke voorbereiding, de behandelingen van de voorstellen van rijkswet in de rijksministerraad, de advisering door de Raad van State van het Koninkrijk (hierna, RvSK), het intern appel indien deze procedure is ingesteld en ten slotte de parlementaire behandeling, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de artikelen 16, 17 en 18 Statuut. Per 'consensusrijkswet' wordt bestudeerd of de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk onvrijwillig is beperkt en of de voornoemde waarborgen voldoende toereikend waren om tegen een mogelijke, onvrijwillige beperking effectief verzet te leveren. Daarnaast wordt een aantal 'normale' rijkswetprocedures bestudeerd, om te bezien of de in het Statuut beoogde gelijkwaardigheid ook in deze procedures tot uitdrukking is gekomen. Immers, zeggenschap is ook op zichzelf een belangrijke uiting van de gelijkwaardigheid.³³⁹ Gezien de grote hoeveelheid aan informatie hieromtrent, is een verdere beperking gesteld; in dit hoofdstuk inzake de praktijk wordt slechts een selectie van feiten besproken. Het doel van dit hoofdstuk is om aan te tonen dat in willekeurige rijkswetprocedures opmerkelijke afwijkingen zijn van de theorie dat het Statuut op de beoogde wijze wordt of kan worden nageleefd; niet om een uitputtende beschouwing weer te geven. Er wordt dan ook in meer of mindere mate aandacht besteed aan de rijkswet of een artikel, afhankelijk van hetgeen zich heeft afgespeeld.

³³⁷ Inclusief de gevolgen van artikel 5 Statuut.

³³⁸ *Supra*, p. 21-22.

³³⁹ *Supra*, p. 38.

2. Enkele rijkswetten tot stand gekomen in de periode 1954 tot 2010

In deze paragraaf wordt de totstandkoming van een vijftal rijkswetten besproken. Zij betreffen de *Rijkswet van 28 oktober 1964, houdende Belastingregeling voor het Koninkrijk* (hierna, Belastingregeling voor het Koninkrijk), de *Rijkswet van 23 juni 1972, houdende vaarplicht in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verbandhoudende buitengewone omstandigheden* (hierna, Rijkswet Vaarplicht), de *Rijkswet van 26 september 1991, houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten* (hierna, Paspoortwet), de *Rijkswet van 15 december 1994, houdende regels met betrekking tot octrooien* (hierna, Rijks-octrooiwet 1995) en de *Rijkswet van 25 februari 2008 houdende regeling van de taken en bevoegdheden, alsmede het beheer en beleid van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba* (hierna, Rijkswet Kustwacht).³⁴⁰ Zij worden, zoals aangegeven, per fase in het wetgevingsproces besproken.

2.1. Ambtelijke voorbereiding van rijkswetgeving en de behandeling van de voorstellen op politiek-bestuurlijk niveau

BELASTINGREGELING VOOR HET KONINKRIJK - 1964

De Belastingregeling voor het Koninkrijk is tot stand gekomen na circa tien jaar durende onderhandelingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.³⁴¹ Reeds in 1954 bestond in Nederland behoefte aan een dergelijke regeling, maar de Minister van Overzeese Rijksdelen a.i. en de Staatssecretaris van Financiën wilden eerst de aandacht op de totstandkoming van het Statuut vestigen.³⁴² Dit laatste was een omvangrijke taak die veel van de personele krachten vroeg en daar bovenop waren andere noodzakelijke regelingen die moesten worden getroffen omdat deze voortvloeiden uit het Statuut. Wel is in deze periode communicatie geweest over het voornemen om een dergelijke regeling te treffen. Onderhandelingen waren noodzakelijk, aangezien het Koninkrijk in deze kwestie niet bevoegd was. De rijkswet beruiste op artikel 38 Statuut, zodat alle betrokken partijen ermee moesten kunnen instemmen. De onderhandelingen duurden om verschillende redenen lang; mede vanwege veranderende inzichten, onder andere van Nederlandse zijde. In Nederland werd een wetsvoorstel, op nationaal niveau, door de Tweede Kamer behandeld dat deels overeenkwam met de materie geregeld in het voorstel van rijkswet.³⁴³ Echter,

³⁴⁰ Thans geheten: Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

³⁴¹ Op 13 mei 1963 is deze aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. *Kamerstukken II 1962/63*, 7181 (R344), nr. 1.

³⁴² Zie bijvoorbeeld de brieven van 20 juli 1954 van directie Suriname/Nederlandse Antillen aan diens minister, onderwerp 'voorzieningen op belastinggebied binnen het Koninkrijk'. NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr.1291; van 3 september 1954 van de Minister van Overzeese Rijksdelen a.i. aan de Wnd. Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Landsarchief Curaçao, dossier – 1.713/9 'Belastingregeling tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname.' De Administrateur van Financiën, van de Nederlandse Antillen scheef echter aan zijn 'landsminister van Financiën', dat het wenselijk was om de onderhandelingen op korte termijn te laten aanvangen. Brief 30 september 1954, Landsarchief Curaçao.

³⁴³ Hetgeen mogelijk is op grond van artikel 14 lid 3 Statuut voor zover deze wet- en regelgeving niet zal gelden in de Caribische landen van het Koninkrijk: 'Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke niet in Aruba, Curaçao of Sint Maarten gelden, worden bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld.'

dat wetsvoorstel bevatte belangrijke afwijkingen van het voorstel van rijkswet, zoals overeengekomen.³⁴⁴ Daarop werden wijzigingen in het voorstel van rijkswet voorgesteld, hetgeen vertraging veroorzaakte.

Behalve deze lange totstandkomingsgeschiedenis, verdient het de aandacht dat zowel op politiek-bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau werd onderhandeld over het conceptvoorstel.³⁴⁵ Daarin nam namens Nederland de Staatssecretaris van Financiën op bestuurlijk niveau het voortouw.³⁴⁶ Hoewel over de samenwerking onderhandeld werd, werd de *working paper* die ten grondslag lag aan deze onderhandelingen, door ambtenaren uit Nederland opgesteld.³⁴⁷ Zij schreven ook het voorstel van rijkswet,³⁴⁸ en betrokken de Nederlandse Antillen en Suriname daar steeds bij.

Ten slotte kan hier worden gewezen op de grote betrokkenheid van de respectievelijke Gouverneurs. Immers, waar de Caribische landen van het Koninkrijk juist meer autonomie zouden krijgen, werd nu de Gouverneur ingeschakeld, die niet alleen landsorgaan maar tevens Koninkrijksorgaan was.³⁴⁹

RIJKSWET VAARPLICHT - 1972

De Rijkswet Vaarplicht is tegelijk met de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart tot stand gekomen. Daarnaast is in Nederland, min of meer gelijktijdig, de Vaarplichtwet opgesteld. De centrale afdeling Defensie Voorbereiding van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nam in dit wetgevingsproces het voortouw. Daarbij was een groot aantal ministeries betrokken.³⁵⁰

Uit de stukken blijkt voorts dat de voorbereiding van deze wet en rijkswetten een lange periode heeft geduurd. Zo schreef de Minister van Verkeer en Waterstaat in maart 1966 aan de Minister van Justitie:

³⁴⁴ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen 3 augustus 1960.

³⁴⁵ Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de brief van 15 mei 1956, van de Minister van Overzeese Rijksdelen a.i. aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en de brief van 20 mei 1961 van de Minister-President van de Nederlandse Antillen aan diens Gevolmachtigde Minister. Landsarchief Curaçao.

³⁴⁶ Hetgeen mede tot uitdrukking komt in het contraseign van onder andere het voorstel van rijkswet en de ondertekening van de bijbehorende memorie van toelichting. *Kamerstukken II 1962/63 7181 (R344)*, nrs. 2 en 3. Dit wordt mede ondersteund door briefwisselingen, en het Statenverslag van de Nederlandse Antillen; (*supra* noot 344).

³⁴⁷ NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabsNA, 2.10.41, inv.nr. 1291.

³⁴⁸ Brief van 20 mei 1961 van de Minister-President van de Nederlandse Antillen aan diens Gevolmachtigde Minister, p. 1; Landsarchief Curaçao.

³⁴⁹ Overigens werd de (wnd.) Gouverneur aangeschreven als Hoofd van de Landsregering, bijvoorbeeld in de brief van 3 september 1954 van de Minister van Overzeese Rijksdelen a.i. (*supra* noot 342) en bracht de Gouverneur de betrokken ministers van zijn land hiervan op de hoogte. Zie bijvoorbeeld de brief van 11 januari 1957 van de wnd. Gouverneur aan de Minister-President van de Nederlandse Antillen. Daarbij zijn de Gevolmachtigde Ministers ook betrokken geweest in dit proces.

³⁵⁰ Zo was de memorie van toelichting bijvoorbeeld mede-ondertekend door de Minister-President, de Vice-Minister-President, de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Justitie, de Minister van Defensie, de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (*Kamerstukken II 1970/71, 9975 (R684)*, nr. 3, p. 4.) en de memorie van antwoord door de Minister-President, de Vice-Minister-President, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën, de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Landbouw en Visserij en de Minister van Sociale Zaken. *Kamerstukken II 1970/71, 9975 (R684)*, nr. 7, p. 5.

Naar u bekend is werd bovengenoemd wetsontwerp [Vaarplichtwet, I.B.], nadat het op 28 juni 1963 door de ministerraad werd aanvaard, aangehouden naar aanleiding van opmerkingen van de Regering van de Nederlandse Antillen over het ontwerp Rijkswet Vaarplicht, welke opmerkingen deels mede betrekking hadden op het ontwerp-Vaarplichtwet (voor Nederland). Ik moge hiervoor verwijzen naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 24 februari 1964 [...].³⁵¹

Tot zover gaat de voorbereiding van de Rijkswet Vaarplicht dus ten minste terug; aan de behandeling zal bovendien nog een aantal concepten en besprekingen vooraf zijn gegaan.³⁵² De bovengenoemde passage is echter om nog een reden interessant en daarom hier aangehaald, omdat hier wordt verwezen naar een Nederlandse wet. Dat roept de vraag op hoe deze wet en rijkswet zich tot elkaar verhouden. Volgens de Rijksregering was immers sprake van een rijksaangelegenheid. De RvSK was zeer kritisch over de aanmerking van artikel 3 lid 1 sub a Statuut als grondslag van het voorstel van rijkswet; volgens hem betrof het voorstel een eigen aangelegenheid. Mede op grond van deze conclusie, adviseerde hij om het voorstel niet in te dienen bij de onderscheidenlijke parlementen. Niettemin werd het advies van de RvSK weggeschreven³⁵³ in een brief van de Minister-President aan de Koningin en werd het voorstel van rijkswet aan de Staten-Generaal, de Staten van Suriname en de Staten van de Nederlandse Antillen toegestuurd. De grondslag van artikel 3 lid 1 sub a bleef gehandhaafd.

PASPOORTWET – 1991

De Paspoortwet behelst materie ten aanzien waarvan de rijkswetgever bevoegd is en heeft als wettelijke grondslag artikel 3 lid 1 sub b van het Statuut. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken nam het voortouw bij het opstellen van het conceptvoorstel; hoewel erop kan worden gewezen dat ook de regering van de Nederlandse Antillen daarbij al in een zeer vroeg stadium werd betrokken.³⁵⁴ In 1984 gaf de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen de Minister van Buitenlandse Zaken te kennen dat zijn 'Regering [...] in principe geen bezwaar heeft tegen het voorstellen om tot invoering van voormeld nieuw model paspoort over te gaan.'³⁵⁵

³⁵¹ Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, Wettendossiers (1848) 1930-1995, nummer toegang, 2.09.47, inventarisnummer 1814. Vgl. ook de conceptbrief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, datum onbekend. NL-HaNA, Justitie / Wettendossiers, 2.09.47, inv.nr. 1814. Daaruit volgt dat ook de Gevolmachtigde Ministers meer werden betrokken in overleggen.

³⁵² Een ouder stuk betreft de brief van de Minister van Justitie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. In deze brief werd gesteld dat de Vaarplichtwet nog niet naar de Raad van State kon worden gestuurd, mede vanwege het feit dat, nadat het Statuut in werking was getreden een rijkswet tot stand moest komen en daarbij de Gevolmachtigde Ministers betrokken moesten worden: NL-HaNA, Justitie / Wettendossiers, 2.09.47, inv.nr. 1814.

³⁵³ Zoals Oosting dat noemt; Oosting 2011, p. 271.

³⁵⁴ Aruba maakte indertijd nog deel uit van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband.

³⁵⁵ Brief van 2 november 1984 van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Nationaal Archief Curaçao; Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1951-1990, inv.nr. 581.

Daarop volgde ambtelijk overleg, zowel op land- als eilandniveau, en werd een conceptvoorstel opgesteld.³⁵⁶ Ook bij het opstellen van deze concepttekst zouden de Nederlandse Antillen en later Aruba betrokken blijven. Zo schreef de chef van de directie Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in januari 1986 aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen dat de ontwerptekst van de Paspoortwet aan Antilliaanse zijde uitgebreid was becommentarieerd in diverse gesprekken. Zijn brief vervolgde hij met de uitleg dat zo veel mogelijk rekening was gehouden met deze zienswijzen.³⁵⁷ Vanaf juni van dat jaar, 1986, raakte het proces in een stroomversnelling; beslissingen moesten vanaf die periode in hoog tempo worden genomen en de tijdsdruk werd vanuit Den Haag opgevoerd. Nadat begin juni een conceptvoorstel was besproken tijdens een interdepartementaal overleg in Nederland, stelde de Minister van Buitenlandse Zaken de Minister-President van de Nederlandse Antillen ervan op de hoogte dat het zijn voornemen was om het concept ongeveer twee weken later in de rijksminister-raad te bespreken. De minister drong erop aan dat diens regering en de regering van Aruba spoedig hun beslissing zouden nemen.³⁵⁸ Kennelijk was de tijdsdruk te groot; op 30 juni 1986 werd de Gevolmachtigde Minister ervan op de hoogte gesteld dat de regering in principe geen bezwaar had tegen het voorstel, terwijl de behandeling in de rijksministerraad daarvoor al had plaatsgevonden.³⁵⁹ Niet veel later, op 10 juli 1986 ging de rijksministerraad akkoord met de inhoud van het voorstel van rijkswet. Slechts één punt betreffende de leges in verband met de verstrekking van paspoorten door de Gouverneur, moest nog worden geregeld. Daarvoor was meer tijd om te reageren; in oktober zou het voorontwerp wederom worden behandeld.³⁶⁰

Behalve de tijdsdruk in aanloop naar de behandeling in de rijksminister-raad deed zich nog een noemenswaardig punt voor. Na een interdepartementaal overleg in Nederland werd besloten om een interim-wet voor

³⁵⁶ Zie stukken uit het Nationaal Archief Curaçao; Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1951-1990, inv.nr. 581.

³⁵⁷ Brief van 16 januari 1986 van de chef van de directie Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (namens de Minister van Buitenlandse Zaken) aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Nationaal Archief Curaçao; Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1951-1990, inv.nr. 58. Een aantal eilandgebieden rapporteerde aan de Gouverneur dat er ofwel volledige instemming was verleend, ofwel voor het grootste gedeelte; ook werden er vragen gesteld. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581.

³⁵⁸ Brief van 4 juni 1986 van de secretaris-generaal (namens de Minister van Buitenlandse Zaken) aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581. Een soortgelijke brief is aan de Gevolmachtigde Minister en naar de Gouverneur van de Nederlandse Antillen gestuurd. Brief van 4 juni 1986 van de secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (namens de Minister van Buitenlandse Zaken) aan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581. Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat het in de rede ligt dat ook de Gouverneur en Gevolmachtigde Minister en Minister-President van Aruba zijn aangeschreven; deze documenten waren niet in het dossier aanwezig in de Nederlandse Antillen.

³⁵⁹ Telex verzonden op 30 juni 1986 aan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen. Uit deze telex blijkt voorts dat in de tussenliggende periode ook communicatie met de Gevolmachtigde Minister is geweest. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581.

³⁶⁰ De Gouverneur lijkt ondanks de instemming van de rijksministerraad in de gelegenheid te zijn gesteld om het voorstel te becommentariëren. Brief van 11 augustus 1986 van de chef van de directie Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (namens de Minister van Buitenlandse Zaken), aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581.

Nederland voor te bereiden.³⁶¹ Op 18 december 1987 werd het voorstel van rijkswet uiteindelijk bij de onderscheidenlijke parlementen aanhangig gemaakt.³⁶²

RIJXSOCROOIWET - 1995

De Rijksocrooiwet 1995 kent een bijzondere voorgeschiedenis, hetgeen tot uitdrukking lijkt te zijn gekomen in de voorbereiding van het voorstel van rijkswet. Hoewel de rijkswet op artikel 38 Statuut berust, lijkt van onderhandelingen, zoals bij de voornoemde Belastingregeling voor het Koninkrijk, bijvoorbeeld geen sprake. Veeleer oogt het alsof een 'normale' rijkswetprocedure is doorlopen, waarbij Nederland het initiatief heeft genomen. In de kern komt de voorgeschiedenis erop neer dat deze wet altijd Nederlands is geweest en als zodanig zou worden beschouwd; de indruk bestaat dat de Caribische landen als 'gunst' in een rijkswet mochten participeren.

Kort samengevat vindt de rijkswet zijn oorsprong in de Wet tot regeling van het octrooirecht voor uitvindingen, van 1910. Deze wet was blijkens de considerans en op grond van artikel 58 van deze wet ook van toepassing voor 'de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen'.³⁶³ Sinds 1910 is hij meerdere malen gewijzigd. De wijzigingen die na de inwerkingtreding van het Statuut werden aanvaard, golden echter enkel ten aanzien van Nederland.³⁶⁴ Het octrooirecht was immers ingevolge de artikelen 3, 41 en 39 lid 1 Statuut een landsaangelegenheid.³⁶⁵ Hoewel dat de Caribische landen de ruimte bood om eigen wetgeving omtrent dit onderwerp op te stellen, leidde de autonomie op dit gebied niet tot belangrijke wijzigingen in het octrooirecht. De bestaande wetgeving van voor 1954 werd voor de Caribische landen van het Koninkrijk de kracht van landsverordening toegekend.³⁶⁶

Tot een rijkswet kwam het voor lange periode niet, aangezien Nederland het eerder niet mogelijk achtte om de langer durende rijkswetprocedure te doorlopen.³⁶⁷

³⁶¹ Brief van 31 juli 1987 van het hoofd van de Beleidsgroep Reisdocumenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (namens de Minister van Buitenlandse Zaken) aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Nat. Arch. Curaçao; Arch.KGNA 1951-1990, inv.nr. 581.

³⁶² *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 1.

³⁶³ Het is overigens niet de eerste wet die over octrooiën handelt. Sinds 1817 bestond bijvoorbeeld de Wet omtrent het verlenen van uitsluitende regten op uitvindingen en verbeteringen, van voorwerpen van Kunst- en Volksvlyt, maar in hoeverre deze wet valt te vergelijken met de latere wetgeving is zeer de vraag. Het standpunt dat de rijkswet van 1910 als voorloper kan worden gezien, lijkt te worden ondersteund door de auteurs van 'Kort begrip van het intellectuele eigendomsrecht'. Zij schrijven: 'In Nederland werd [...] in 1910 een nieuwe octrooiwet aanvaard, die op 1 juli 1912 in werking trad. Deze wet is nadien vele malen gewijzigd. In 1995 werd de wet uit 1912 (aangeduid met 'ROW 1910') volledig vervangen door de Rijksocrooiwet 1995. [...] Ch. Gielen (red.), *Kort begrip van het intellectuele eigendomsrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 15. Ook: *Kamerstukken II* 1964/65, 7960 (R456), nr. 3, p. 1.

³⁶⁴ Zij zijn ook aangeduid als 'wet'; zie voor een overzicht: <<http://www.octrooicentrum.nl/index.php/Octrooi-Aanvragen/rijksocrooiwet-1910-2.html>> (website laatst geraadpleegd op 2 februari 2012).

³⁶⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 1964/65, 7960 (R456), nr. 3, p. 1.

³⁶⁶ *Kamerstukken II* 1964/65, 7960 (R456), nr. 3, p. 5.

³⁶⁷ Dat gold voor zowel de wet van 1956 als voor de wet van 1963: 'Aangezien het gewenst voorkwam de in het ontwerp vervatte wijzigingen zo spoedig mogelijk tot stand te brengen, zelfs al zouden zij voorshands alleen voor Nederland gelding hebben, is de voortzetting van de behandeling van het ontwerp als ontwerp-

Wel achtte de Rijksregering volgens de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet inzake de Regeling omtrent het recht op industriële eigendom (Rijksoctrooiwet 1968), een dergelijke rijkswet wenselijk. Zij overwoog onder meer:

[...] In de gegeven verhoudingen is het wegens de daarmee verbonden kosten en het tekort aan technisch geschoold personeel niet verantwoord te achten, dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen elk een aan zodanige eisen voldoende instelling zouden moeten in stand houden. [...] Hieruit vloeit dan verder voort, dat ook het materiële octrooirecht eensluidend dient te zijn, omdat anders de taak van de octrooiverlenende instelling ernstig zou worden bemoeilijkt, zo niet praktisch onmogelijk gemaakt.³⁶⁸

De totstandkoming van een rijkswet zou dus tot 1968 op zich laten wachten. De facto en de jure is de Nederlandse octrooiwetgeving verheven tot rijkswetgeving, hetgeen in artikel II lid 2 is geregeld. In dat lid is gesteld dat ‘De Octrooiwet (Stb. 1910, 313) en de wetten van 28 juni 1956 (Stb. 397) en 30 mei 1963 (Stb. 260) de staat van Rijkswet [hebben].’ Daarbij is evenwel overwogen en voorgesteld om een opzeggingsbepaling in de rijkswet op te nemen, aangezien de rijkswet een landsaangelegenheid regelt. Een dergelijke bepaling is in artikel 71 van de rijkswet opgenomen. De Rijksoctrooiwet 1968 is in 1977, 1978, 1986 en 1987 nogmaals gewijzigd.³⁶⁹

Na deze voornoemde wijzigingen is de Rijksoctrooiwet 1995 tot stand gekomen. Van de Caribische landen van het Koninkrijk namen alleen de Nederlandse Antillen deel aan deze rijkswet; de rijkswet geldt op grond van artikel 113 lid 2 voor Aruba slechts ten dele. Bij het opstellen van de rijkswet namen ambtenaren uit Nederland, van het Ministerie van Economische Zaken, het voortouw; er vond geen overleg plaats met de Caribische ambtenaren.

Voorts stuitten ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken op een verdragsrechtelijke complicatie in de parlementaire fase, die met name voor de Nederlandse Antillen van belang was. Het Europees Octrooi-overdrag, dat niet van kracht was in de Caribische landen van het Koninkrijk, was gekoppeld aan het Patent Cooperation Treaty. Dat had tot gevolg dat octrooien die waren aangevraagd via de zogeheten ‘PCT-route’, geen rechtsgevolg zouden hebben in de Nederlandse Antillen. Niet alleen was dat verdragsrechtelijk onjuist – het Patent Cooperation Treaty was mede geratificeerd voor de Caribische landen van het Koninkrijk terwijl octrooien op grond hiervan geen gelding konden hebben – maar het leidde er voorts toe dat de Nederlandse Antillen geen gebruik konden

landswet bevorderd, hetgeen heeft geleid tot de Wet van 28 juni 1956 (Stb. 397). Voorts is kort geleden op grond van de steeds stijgende achterstand in de behandeling van octrooiaanvragen een tweede landswet tot wijziging der Octrooiwet tot stand gekomen (Stb. 1963, 260). Ook hierbij gold, dat de noodzaak van spoedige inwerkingtreding de beduidend langere procedure van het tot stand brengen ener Rijkswet niet gedoogde.’ *Kamerstukken II 1964/65, 7960 (R456)*, nr. 3, p. 1.

³⁶⁸ *Kamerstukken II 1964/65, 7960 (R456)*, nr. 3, p. 1.

³⁶⁹ <<http://www.octrooiencentrum.nl/index.php/Octrooien-Aanvragen/rijksoctrooiwet-1910-2.html>> (website laatst geraadpleegd op 2 februari 2012).

maken van de faciliteiten die de rijkswet creëerde.³⁷⁰ Deze faciliteit zou besloten moeten liggen in artikel 18 van de Rijksoctrooiwet 1995. Bij de constatering van dit probleem werd een drietal oplossingen aangedragen door het Ministerie van Economische Zaken; twee daarvan werden aanbevolen om in overweging te nemen.³⁷¹ De concrete inhoud van deze drie voorgestelde oplossingen doet hier niet ter zake. Bovendien lijkt het op het eerste gezicht dat het tweede en derde voorstel juridisch min of meer hetzelfde zouden kunnen bewerkstelligen. Waar het hier om gaat is dat de derde optie de voorkeur genoot in de Nederlandse Antillen en dat deze mogelijke oplossing destijds niet werd ondersteund door Nederland. Niettemin stemde de Nederlands-Antilliaanse regering in met het voorstel van rijkswet, aangezien zij geen andere mogelijkheid zag om octrooien te beschermen.³⁷² Een mogelijke overweging hiertoe uiteraard, was het feit dat de opzeggingsbepaling gehandhaafd bleef. Deze lag besloten in artikel 114 Rijksoctrooiwet 1995. Ten slotte is het belangrijk hier op te merken, hoewel het wederom na de totstandkoming van de rijkswet speelde, dat uiteindelijk in 2007 de derde voorgestelde mogelijkheid werd bewerkstelligd.³⁷³ Ook deze weg was wederom lang en moeizaam. Dat is bovendien opmerkelijk omdat, zoals gesteld, de Nederlandse Antillen twaalf jaar lang geen gebruikmaakten van de faciliteiten die de Rijksoctrooiwet bood. A fortiori, het had tot gevolg dat het Koninkrijk jaren lang niet voldeed aan de verplichtingen op grond van het Samenwerkingsverdrag.

RIJKSWET KUSTWACHT - 2007

De Rijkswet Kustwacht kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1995, toen een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 38 Statuut werd uitgevaardigd,³⁷⁴ bestond de intentie om het samenwerkingsverband in een rijkswet te regelen. Initiatieven tot het opstellen van een rijkswet bleven echter uit tot het moment dat de Caribische landen van het Koninkrijk waren overtuigd instemming te kunnen verlenen; niettegenstaande de Kamervragen en moties vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin werd aangedrongen op de indiening van het voorstel van rijkswet.³⁷⁵ In 2004 zijn de drie betrokken landen in overleg getreden over een conceptvoorstel.³⁷⁶ Het Ministerie van Defensie nam vervolgens het voortouw bij de opstelling van het conceptvoorstel;³⁷⁷ de ambtenaren van de Caribische landen van het Koninkrijk waren daar echter niet bij

³⁷⁰ Enkel via de omweg door ook in Nederland het octrooi aan te vragen, zou dat mogelijke zijn: *Kamerstukken II 1992/93*, 22 604 (R1435), nr. 9, p. 7.

³⁷¹ Brief 3 juli 1992 van het Ministerie van Economische Zaken aan hoofd Bureau Industriële eigendom.

³⁷² *Kamerstukken II 1992/93*, 22 604 (R1435), nr. 6, p. 11.

³⁷³ Gielen (red.) 2007, p. 17.

³⁷⁴ Algemene maatregel van rijksbestuur van 14 december 1995, *Stb.* 618.

³⁷⁵ *Handelingen II 2000/01*, 36, p. 2971-2972; *Handelingen II 2000/01*, 11, p. 765; *Handelingen II 2001/02*, 13, p. 665; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 916, nrs. 288 en 1; *Kamerstukken II 2000/01*, 27 400 IV, nr. 11.

³⁷⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 531 (R1810), nr. 3, p. 3.

³⁷⁷ Zoals blijkt uit de brief van 9 november 2004 van de directeur Juridische Zaken, van het Ministerie van Defensie aan de directeur van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen; Nationaal Archief Curaçao, Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1990-2010, inv. nr. 131. Voorts waren, zoals in de voornoemde brief is gesteld, de Ministeries van BZK en Justitie bij deze rijkswet betrokken.

betrokken, zodat er geen gezamenlijk voorstel werd opgesteld.³⁷⁸ Het tijdsbestek waarbinnen het conceptvoorstel werd geschreven, was bovendien kort. Op 30 augustus 2004 werd tijdens het tripartiete justitiële overleg afgesproken dat 'in overleg is afgesproken dat in oktober een door alledrie de landen gesteunde tekst voor de Rijkswet geagendeerd zou worden in de rijksministerraad.'³⁷⁹ Dat resultaat werd in november 2004 behaald.³⁸⁰ Ten tweede kan erop worden gewezen dat er verwarring in de procedure was ontstaan; in het bijzonder aan de zijde van de Nederlandse Antillen, omdat schriftelijke communicatie zou bevestigen dat er ambtelijke overeenstemming over het conceptvoorstel bestond. Deze verwarring leidde er volgens de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen (hierna, RvANA) toe dat de RvANA niet tijdig om advies was gevraagd door diens regering. De complicatie werd vergroot nadat de RvANA het oneens was met het voorstel van de RvSK om de grondslag van de rijkswet te verbreden; in aanvulling op artikel 38, zou het voorstel van rijkswet komen te berusten op artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b van het Statuut. De RvANA achtte dat oordeel onjuist en stelde 'dat de Kustwacht een civiele organisatie is ten behoeve van de maritieme rechtshandhaving.'³⁸¹ Interessant is het betoog dat volgde.

Het is niet de primaire taak van de Kustwacht de grenzen van de landen te bewaken tegen terroristische of andere aanvallen. De beveiliging en bescherming van de (Koninkrijks)grenzen komt ingevolge artikel 97 Grondwet toe aan de krijgsmacht, niet aan een civiele organisatie als de Kustwacht. De mogelijkheid dat de Kustwacht in de uitoefening van haar hoofdtaak, maritieme rechtshandhaving, stuit op activiteiten die gekwalificeerd kunnen of moeten worden als buiten deze buiten deze hoofdtaak gelegen activiteiten zoals een externe bedreiging van de integriteit van het Koninkrijk, zal ertoe moeten leiden dat een andere entiteit daartegen ingezet moet worden. Bedoelde mogelijkheid maakt niet van de hoofdtaak een koninkrijksaangelegenheid, maakt van de vrijwillige samenwerking middels een regeling niet plotseling een gebonden regeling ex artikel 3 van het Statuut.³⁸²

De rijksministerraad volgde het advies van de RvSK op en verbreedde grondslag van het voorstel, maar dat ging niet zonder slag of stoot; hetgeen niet verwondert aangezien de overname van dit advies de juridische consequentie zou hebben dat de artikelen 14 e.v. van het Statuut onverkort van toepassing zouden zijn.

³⁷⁸ Volgens de Raad van Advies heeft 'het ontwerpen van het Voorstel van Rijkswet [...] echter niet een ambtelijke samen werking van de drie landen van het Koninkrijk gekend;' RvA no. RA/013-05, p. 1.

³⁷⁹ Brief van 15 november 2004 van de directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, Ministerie van BZK, aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, p. 1; Nationaal Archief Curaçao, Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1990-2010, inv.nr. 131.

³⁸⁰ Brief van 15 november 2004 van de directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, Ministerie van BZK, aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen; Nationaal Archief Curaçao, Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1990-2010, inv.nr. 131. Voorts waren, zoals in de voornoemde brief is gesteld, de Ministeries van BZK en Justitie bij deze rijkswet betrokken.

³⁸¹ RvA no. RA/013-05 d.d. 24/08/2005, p. 2.

³⁸² RvA no. RA/013-05 d.d. 24/08/2005, p. 2-3.

³⁸³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 1.

Ondanks het meningsverschil heeft de Rijksregering het voorstel op 21 april 2006 aan Tweede Kamer en de Staten van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba aangeboden.³⁸³

2.2. Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk

In zijn adviezen ter zake van de Belastingregeling voor het Koninkrijk en ter zake van de Rijkswet Vaarplicht, besteedde de RvSK in het bijzonder aandacht aan de betekenis van het Statuut en de analyse van de grondslag waarop de rijkswetten kwamen te berusten. In beide zaken vond de RvSK een novum. De Belastingregeling voor het Koninkrijk was de eerste rijkswet die op grond van artikel 38 lid 2 tot stand werd gebracht. Daarop stelde de RvSK voor om in de memorie van toelichting expliciet naar dit novum te verwijzen. Ook sprak hij zijn vertrouwen uit over de toepassing van de rijkswet en verwees daarbij naar de letter en geest van het Statuut die dit zouden eisen. 'In samenhang daarmee,' zo vervolgde de RvSK, 'moge de Raad in overweging geven het tot een vaste procedure doen worden, dat op ambtelijk niveau vooroverleg met betrekking tot de belastingwetgeving in elk der landen wordt gepleegd.' Dit mede met het oog op de invloed van de wijziging van de rijkswet. Ten slotte adviseerde de RvSK om ter verduidelijking uiteen te zetten waarom het mogelijk was dat het overleg tussen regeringen werd gevoerd; ook buiten de in lid 3 en 4 genoemde gevallen.³⁸⁴

In tegenstelling tot de Belastingregeling, was de RvSK uiterst kritisch over het novum geïntroduceerd in het voorstel voor de Rijkswet Vaarplicht. De RvSK adviseerde, zoals gesteld, zelfs om het voorstel niet in te dienen.³⁸⁵ Naar zijn interpretatie van artikel 37 lid 2 sub g Statuut, zou de grondslag van het voorstel artikel 38 Statuut moeten zijn. Voor het onderscheid tussen eigen aangelegenheden en Koninkrijksaangelegenheden, en daarmee de bevoegdheidsverdeling, kan deze interpretatie van groot belang zijn:

Het wil de Raad voorkomen, dat de Regering allereerst de vraag onder ogen dient te zien of, gelet op de staatsrechtelijke verhouding tussen Rijkswet enerzijds en landswet en landsverordeningen anderzijds, de voorgestelde regeling principieel aanvaardbaar is en of zij zich met het bepaalde in artikel 37 Statuut, welk artikel in de memorie van toelichting met zoveel woorden in het geding wordt gebracht. De Raad zelf meent de gestelde vraag ontkennend te moeten beantwoorden, daarbij er op wijzend, dat artikel 37 in de sfeer van onderling overleg ligt en niet in die van enigerlei directe of indirecte binding, welke binding zich bovendien niet zou verdragen met geest en karakter van het Statuut. Zou de Regering hiertegenover stellen, dat zij generlei binding beoogt te bewerkstelligen, dan rijst de vraag, welke dan de betekenis is van de hiervorengenoemde artikelen van het wetsontwerp [5 en 6; zij geven ten aanzien van autonome bevoegdheden een opdracht mee aan de onderscheidenlijke

³⁸⁴ Advies van 8 mei 1963, p. 1.

³⁸⁵ *Supra*, p. 88.

landswetgevers, I.B.), zomede of het nodig en passend is hier de figuur van de Rijkswet te introduceren. De voorgestelde regeling lijkt derhalve, voor zover zij een niet vrijblijvend karakter draagt, in strijd met het Statuut en, voor zover zij wel vrijblijvend is, overbodig en ongeschikt.

De RvSK nam daarmee een heel duidelijk standpunt in over de bevoegdheidsverdeling volgens het Statuut en de consequenties die deze verdeling met zich bracht. Noch het advies van de RvSK betreffende de Paspoortwet, noch het advies aangaande de Rijksoctrooiwet 1995 bevatte elementen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.³⁸⁶ Voor zover het het advies aangaande de Rijksoctrooiwet 1995 betreft, is dat echter opmerkelijk. Zoals gesteld is de constructie van het eerdergenoemde artikel 18 van het voorstel, inzake de verdragsrechtelijke complicatie, onjuist.

De belangrijkste opmerking uit het advies van de RvSK ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht, althans in het kader van dit onderzoek, betreft het voorstel om de grondslag van de rijkswet te verbreden 'door artikel 3, eerste lid, onder a en b, dan wel artikel 3, tweede lid, mede als grondslag aan te merken.'³⁸⁷ Aanleiding hiertoe waren volgens de RvSK de internationale ontwikkelingen sinds 1995, toen de AMvRB werd uitgevaardigd, op het gebied van terrorisme en andere vormen van internationaal georganiseerde criminaliteit. De RvSK zag dus kennelijk geen aanleiding om het standpunt van de Rijksoverheid, inhoudende om het voorstel van rijkswet op artikel 38 Statuut te baseren, als onjuist te beschouwen. In tegendeel, hij stelde: 'Aangezien veel van de taken van de Kustwacht taken van landsorganen betreffen, kan de Raad de keuze voor een rijkswet op basis van artikel 38 onderschrijven.' Een alternatief was volgens de RvSK om op grond van artikel 3 lid 2 Statuut de regeling van de Kustwacht tot Koninkrijksaangelegenheid te verklaren. Ten slotte kan er volledigheidshalve op worden gewezen dat het *dictum* van de RvSK, mede vanwege enkele andere opmerkingen, luidde: 'niet dan nadat'.³⁸⁸ Daarmee legde de RvSK de Rijksoverheid de verplichting op om het voorstel van rijkswet eerst in de rijksministerraad te bespreken, alvorens het naar de Tweede Kamer en de Staten van de verschillende landen te sturen. Datzelfde *dictum* was toegekend aan de voorstellen betreffende de Belastingregeling, de Paspoortwet en de Rijksoctrooiwet.³⁸⁹

2.3. Intern appel

In geen van de gevallen is intern appel ingesteld. Ondanks bijvoorbeeld het belangrijke meningsverschil in de rijksministerraad dat nadrukkelijk tot uiting kwam bij de Rijkswet Kustwacht, is niet officieel geappelleerd; wel heeft men het

³⁸⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R1343), B en *Kamerstukken II* 1991/92, 22 604 (R1435), B.

³⁸⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 4, p. 2.

³⁸⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 4, p. 6.

³⁸⁹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R1343), B, p. 33; *Kamerstukken II* 1991/92, 22 604 (R1435), B, p. 15.

³⁹⁰ Daarbij kan worden gewezen op de mogelijkheid dat men niet *binnen de gestelde termijn gebruikgemaakt heeft van de termijn*, maar wilde men dit wel instellen. Dat men het heeft willen oplossen blijkt onder andere uit het feit dat nadat het advies van de Raad was uitgebracht, het wetgevingsproces een goed jaar heeft stilgelegen. Terwijl de Raad reeds in maart 2005 zijn advies uitbracht, is het voorstel in april 2006 aan de respectievelijke parlementen van de landen toegezonden.

anderszins willen oplossen.³⁹⁰ Zo zijn de Caribische landen van het Koninkrijk uitgenodigd om hun bezwaren nog eenmaal schriftelijk aan de voorzitter van de rijksministerraad kenbaar te maken.

Voor de oudere rijkswetten geldt ook dat er juridische onzuiverheden in voorstellen van rijkswet waren geslopen, maar in tegenstelling tot de Rijkswet Kustwacht is er geen expliciet verzet tegen geleverd door een betrokken Caribisch land.³⁹¹

Zoals aangegeven was het Europees Octrooiwet niet van kracht in de Nederlandse Antillen, zodat de Rijksoctrooiwet 1995 niet de beoogde faciliteiten bood in dat land; niettemin is ingestemd en is de rijkswet tot stand gekomen. Ten slotte betreft een andere mogelijk juridische onzuiverheid de grondslag van artikel 3 van het voorstel van Rijkswet Vaarplicht. A fortiori, door de vaarplicht als Koninkrijksaangelegenheid aan te merken, terwijl deze volgens de RvSK als autonome aangelegenheid had moeten worden beschouwd, werd de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk mogelijk ten onrechte beperkt.

2.4. Artikel 16 Statuut

Na de voorbereidingsfase zijn op grond van artikel 15 Statuut de voorstellen van rijkswet naar de Tweede Kamer en naar de Staten van de onderscheidenlijke Caribische landen gezonden, teneinde hen in de gelegenheid te stellen om het voorstel te onderzoeken en om een standpunt te kunnen innemen. De betrokken parlementen hebben ten aanzien van alle voorstellen van rijkswet van de bevoegdheid gebruikgemaakt om een verslag uit te brengen. De verslagen die namens de Staten van de onderscheidenlijke Caribische landen zijn opgesteld, zijn toegestuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.³⁹²

BELASTINGREGELING VOOR HET KONINKRIJK

De reacties in de onderscheidenlijke verslagen over de Belastingregeling voor het Koninkrijk liepen uiteen. De Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Suriname stelden een verslag op waarin namens de gehele Staten in een enkele volzin werd uitgelegd dat de bespreking van het voorstel van rijkswet geen aanleiding tot bedenkingen gaf.³⁹³ De bijzondere commissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal die met het onderzoek naar deze rijkswet was belast, ging daarentegen in haar voorlopig verslag in op de inhoud van de rijkswet. Daarbij werd, zoals dat indertijd gebruikelijk was, opengelaten van welke persoon of fractie de vraag of opmerking afkomstig was; gesproken werd over 'vele leden', 'andere leden', etc.³⁹⁴ De vragen die in dat verslag werden gesteld, waren kennelijk bevredigend beantwoord in de memorie van antwoord. In haar eindverslag stelde de commissie van oordeel te zijn 'dat door deze gewisselde schrifturen de openbare beraadslaging over het voorstel genoegzaam is voorbereid.'³⁹⁵ De commissie

³⁹¹ Er zijn althans geen stukken gevonden die op een dergelijk verzet zouden moeten duiden.

³⁹² Hierover bestond bij de opstelling van het Statuut nog enige onduidelijkheid. *Supra*, p. 75.

³⁹³ *Kamerstukken II 1963/64*, 7181 (R344), nr. 4 en *Kamerstukken II 1963/64*, 6639 (R268), 6729 (R283), 6956 (R306), 7181 (R344), nr. 9. De Staten van de Nederlandse Antillen voegden daar nog een woord van waardering over de samenwerking tussen de regeringen aan toe.

³⁹⁴ *Kamerstukken II 1963/64*, 7181 (R344), nr. 6.

³⁹⁵ *Kamerstukken II 1964/65*, 7181 (R344), nr. 9.

van rapporteurs voor het ontwerp van Rijkswet houdende een belastingregeling voor het Koninkrijk van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, rapporteerde in haar eindverslag, evenals de onderscheidenlijke Staten, geen opmerkingen te hebben over het voorstel van rijkswet.³⁹⁶

RIJKSWET VAARPLICHT

Ten aanzien de Rijkswet Vaarplicht hadden de Staten van de Nederlandse Antillen wel een inhoudelijke reactie op het voorstel, hoewel het naar eigen zeggen geen principiële bedenkingen betrof.³⁹⁷ Over de grondslag van het voorstel lieten de Staten zich niet uit; evenmin gingen de Staten van Suriname daarop in. De Staten van Suriname rapporteerden in één volzin dat zij de rijkswet in een 'huishoudelijke vergadering' hadden besproken en dat 'generlei bedenking' werd ingebracht.³⁹⁸ Wederom rapporteerde de Tweede Kamer der Staten-Generaal uitvoeriger; daarnaast ging ook de Eerste Kamer inhoudelijk op het voorstel van rijkswet in. Een procedureel punt ter zake van de voorlopige verslagen van de Kamers der Staten-Generaal, is dat in tegenstelling tot de verslagen betreffende de Belastingregeling, de fracties van wie de vragen en opmerkingen afkomstig waren, zijn genoemd.³⁹⁹ Kennelijk waren de Staten-Generaal afgestapt van de idee om de bijdragen anoniem te leveren.

De Tweede Kamercommissie vroeg in het eindverslag wat het gevolg zou zijn indien de Nederlandse Antillen en Suriname de landsverordening niet zouden uitvaardigen. Of het ging om de vraag of het Koninkrijk in dat geval zou ingrijpen of om de vraag wat de juridische gevolgen waren, blijkt niet zozeer uit de passage zelf en wordt hier als zodanig niet als relevant beschouwd. De vraag wordt hier als relevant aangemerkt, omdat in het antwoord van de regering wederom de competentie van de landswetgever ten aanzien van het onderwerp werd erkend en bevestigd.

Daar de rijkswet, die naar eerder is uiteengezet zelf geen vaarplicht creëert maar algemene regels geeft (w.o. artikel 6) voor het geval dat de landswetgever overgaat tot regeling van de vaarplicht, er juist in voorziet dat wet en landsverordeningen, waarbij de vaarplicht wordt ingevoerd, een regeling van de rechtspositie van de vaarplichtige bevatten, is het juist van belang dat de rijkswet geldt, m.a.w. in werking is getreden ten tijde dat de landsverordening tot stand komt. Het onderhavige voorbehoud behoort daarom niet te worden verbonden aan de inwerkingtreding van de Rijkswet Vaarplicht maar aan invoering van de vaarplicht in de Nederlandse Antillen, een aangelegenheid welke de wetgever aldaar garandeert.⁴⁰⁰

³⁹⁶ *Kamerstukken I* 1964/65, 7181 (R344), nr. 15.

³⁹⁷ *Kamerstukken II* 1968/69, 9975 (R684), nr. 4.

³⁹⁸ *Kamerstukken II* 1968/69, 9975 (R684), nr. 6.

³⁹⁹ *Kamerstukken I* 1971/72, 9427 (R625), 9975 (R684) en 10 339, nr. 114. In het eindverslag van de Tweede Kamer was daarentegen niet vermeld welke fractie de vraag stelde. *Kamerstukken II* 1970/71 - 9427 (R625), 9975 (R684), 10 339, nr. 9.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 1971/72, 9427 (R625), 9975 (R684), 10 339 nr. 10, p. 2.

PASPOORTWET

De schriftelijke behandeling van de Paspoortwet verliep vergelijkbaar met die van de Rijkswet Vaarplicht. Ook de verslagen aangaande de Paspoortwet van de centrale commissies van de respectievelijke Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba waren kort en bondig. Beide commissies rapporteerden geen principiële bedenkingen te hebben; zij stelden slechts enkele inhoudelijke vragen.⁴⁰¹ De verslagen die namens de Tweede Kamer en Eerste Kamer werden opgesteld, waren ook ten aanzien van deze rijkswet inhoudelijk en uitvoerig.⁴⁰²

RIJKSOCTROOIWET 1995

Kort samengevat had de bespreking van de rijkswet in de Staten van de Nederlandse Antillen en in de Staten van Aruba geen aanleiding tot vragen dan wel bedenkingen of opmerkingen gegeven.⁴⁰³ Niettegenstaande het feit bekend was in de parlementaire fase dat de verdragsrechtelijke complicatie ertoe leidde dat de rijkswet de beoogde faciliteit niet kon bieden, stond enkel in het Statenverslag van de Nederlandse Antillen aangegeven:

De bespreking van het onderhavige ontwerp van Rijkswet heeft dezerzijds tot geen bedenkingen aanleiding gegeven.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Centrale Commissie van de 6de oktober 1993.⁴⁰⁴

In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer gaven de leden van de D66-fractie aan dat zij 'er op [zouden] willen aandringen dat de regering er zich voor uitspreekt dat de Nederlandse Antillen het voorbeeld volgen van Aruba dat blijkens de memorie van toelichting [...] reeds de wens heeft uitgesproken een eigenlandsverordening inzake octrooien tot stand te brengen [...]'.⁴⁰⁵ De onderbouwing van bovengenoemd standpunt was dat de onderhavige herziening van de Rijksoc-trooiwet een belangrijke vereenvoudiging van de materie met zich bracht, zodat men in de Nederlandse Antillen niet op de benodigde expertise van Nederland zou hoeven steunen.⁴⁰⁵ De reactie van de Rijksoverheid hield in dat zij het met de leden van de D66-fractie eens was voor zover was beargumenteerd dat de belangrijkste reden voor samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen was komen te vervallen. Zij voegde daar echter aan toe dat 'de regering van de Nederlandse Antillen evenwel [heeft] aangegeven dat ook het uitvoeren van het voorliggende wettelijke octrooiverleningssysteem haar thans voor grote problemen zou stellen.'⁴⁰⁶ Tot slot wees de regering de fractie erop dat er een mogelijkheid tot opzegging van de rijkswet bestond, zodat de Nederlandse Antillen

⁴⁰¹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 4; *Kamerstukken II* 1988/89, 20 393 (R1343), nr. 9.

⁴⁰² Zie bijvoorbeeld het voorlopig verslag van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 5 en het voorlopig verslag van de Eerste Kamer: *Kamerstukken I* 1990/91, 20 393 (R1343), nr. 100a.

⁴⁰³ *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435) nrs. 14 en 17.

⁴⁰⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435) nr. 14.

⁴⁰⁵ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 5, p. 8.

⁴⁰⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 6, p. 11.

desgewenst, de samenwerking eenzijdig zouden kunnen beëindigen.⁴⁰⁷ Uit deze reactie blijkt dat de regering de opmerking van D66 om aan te dringen op een eigen wetsontwerp, naast zich neerlegde. Daarmee was de kous af; noch in het eindverslag, noch in later gestelde Kamervragen is het punt aan de orde gekomen.⁴⁰⁸ Ten slotte viel de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer voor een beperkt gedeelte samen met de behandeling van het wetsvoorstel 'Biotechnologie en het octrooi- en kwekersrecht'.⁴⁰⁹

RIJKSWET KUSTWACHT

Tot slot reageerden de onderscheidenlijke parlementen ook ten aanzien van het verslag aangaande de Rijkswet Kustwacht verschillend.⁴¹⁰ Terwijl de Tweede Kamer hoofdzakelijk inging op de inhoud van het voorstel, maakten de Staten van de Nederlandse Antillen, respectievelijk Aruba, zich het meest zorgen om de vorm. In het verslag verklaarden de Staten van Aruba, voor zover de fracties reageerden, zich met het voorstel te kunnen verenigen – zij het met enige terughoudendheid. Een belangrijk punt dat Statenfracties aan de kaak stelden, was de vrees voor precedentwerking; maar deze vrees leek, onder verwijzing naar de verklaring van de Minister van Algemene Zaken van Aruba dat op Koninkrijksniveau was afgesproken dat 'deze Rijkswet geen precedent zou scheppen voor andere beleidsterreinen,' in belangrijke mate te zijn weggenomen.⁴¹¹ De Staten van de Nederlandse Antillen waren het daarentegen in zijn geheel niet eens met het voorstel. Uit het verslag valt een klaarblijkelijk protest af te leiden. Zo verzetten zij zich onder andere tegen de grondslag van artikel 3 Statuut, omdat '[zij] dit een inbreuk op het principe van en een achteruitgang in de gelijkgerechtigde status van elk der landen, c.q. van de Nederlandse Antillen [achten], aangezien ingeleverd wordt inzake de zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden die ingevolge artikel 38 wel ten volle intact en gerespecteerd blijven.'⁴¹² Daarbij werd gedoeld op de mogelijkheid dat rijkswetgeving ex artikel 3 Statuut, desnoods tegen de wil van de Caribische landen van het Koninkrijk kon worden opgelegd. De Staten sloten het verslag af met het verzoek 'dat rekening wordt gehouden met de gevoelens van de Staten bij de behandeling van het onderhavige voorstel van Rijkswet'.⁴¹³

2.5. Artikel 17 Statuut

Artikel 17 Statuut is in een beperkter aantal gevallen toegepast. In geen van de gevallen zijn bijzondere gedelegeerden afgevaardigd om het woord te voeren; noch voor de behandeling in de Tweede Kamer, noch in de Eerste Kamer. Voor zover het de behandeling van de Rijkswet Vaarplicht, de Paspoortwet en de Rijksoctrooiwet

⁴⁰⁷ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 6, p. 10-11.

⁴⁰⁸ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 8 en *Kamerstukken II* 1993-1994, 22 604 (R1435), nr. 40.

⁴⁰⁹ *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435) en 19 744, nrs. 11-14.

⁴¹⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nrs. 5-7.

⁴¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 7, p. 1.

⁴¹² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 6, p. 1.

⁴¹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 6, p. 3.

1995 betreft, zijn bovendien geen Gevolmachtigde Ministers afgevaardigd naar de Kamers van de Staten-Generaal.⁴¹⁴ Voor zover het de overige rijks wetten betreft wel. Zo heeft zowel de Nederlandse Antillen, als Suriname gebruikgemaakt van de bevoegdheid om de Gevolmachtigde Minister het woord te laten voeren tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel van rijks wet 'Belastingregeling voor het Koninkrijk' door de beide Kamers der Staten-Generaal.⁴¹⁵ In de Eerste Kamer kwam de bijdrage hoofdzakelijk neer op een dankwoord voor de samenwerking. Ook ten aanzien van de Rijks wet Kustwacht heeft de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen gebruikgemaakt van de bevoegdheid om de plenaire behandeling van het voorstel van rijks wet bij te wonen. Althans, in de Tweede Kamer.⁴¹⁶ Daarnaast heeft ook de Vice-Minister-President van de Nederlandse Antillen achter de regeringstafel plaatsgenomen.⁴¹⁷ Dat geschiedde naar aanleiding van het bovengenoemde meningsverschil over de verbreding van de grondslag waarop de rijks wet zou komen te berusten. De Gevolmachtigde Minister heeft zijn standpunt in de Kamer uiteengezet en daarop aansluitend een amendement op het voorstel ingediend.⁴¹⁸ Zijn voorstel was om artikel 38 eerst in de considerans te benoemen en vervolgens artikel 3 eerste lid onder a en b Statuut, teneinde de grondslag van artikel 38 Statuut en de vrijwillige samenwerking te markeren.⁴¹⁹ Dit amendement is aangenomen.⁴²⁰

2.6. Artikel 18 Statuut

Artikel 18 Statuut was in geen van deze rijks wetprocedures aan de orde. Er waren noch bijzondere gedelegeerden, noch Gevolmachtigde Ministers aanwezig in de respectievelijke Kamers van de Staten-Generaal die zich uitspraken over de onderscheidenlijke voorstellen van rijks wet.⁴²¹

⁴¹⁴ *Handelingen II* 1971/72, 53, p. 2658-2672, *Handelingen II* 1971/72, 54, p. 2681-2697. In de Eerste Kamer is te kennen gegeven dat de Gevolmachtigde Ministers van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen, verhinderd waren. *Handelingen I* 1971/72, nr. 17, p. 511 (hoewel de eigenlijke behandeling van dit voorstel van rijks wet op dat moment nog niet plaatsvond); *Handelingen I* 1970/71, nr. 32, p. 1095-1097 en 1098-1099; *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 40; *Handelingen II* 1990/91, 28, p. 1624-1640, *Handelingen II* 1990/91, nr. 29, p. 1682-1701, *Handelingen II* 1990/91, nr. 31, p. 1827, *Handelingen I* 1991/92, nr. 1, p. 7; *Handelingen II* 1993/94, 61, p. 4503-4520, *Handelingen II* 1993/94, 66, p. 4907, *Handelingen I* 1994/95, 9, p. 257-272.

⁴¹⁵ *Handelingen II* 1964/65, nr. 7, p. 246. *Handelingen I* 1964/65, 6, p. 87-88.

⁴¹⁶ De Eerste Kamer nam het voorstel zonder beraadslaging aan. *Handelingen I* 2007/08, 20, p. 840.

⁴¹⁷ *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 364.

⁴¹⁸ *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 370 ev.; het amendement was een dag voor de beraadslaging ingediend en wordt daarom in deze paragraaf betreffende de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal besproken. *Kamerstukken II* 2007/08, 30 531 (R1810), nrs. 9, 11 en 13; nr. 13 betreft het laatst gewijzigde amendement.

⁴¹⁹ Uit de toelichting behorende bij het amendement blijkt dat '[d]e Regering van de Nederlandse Antillen zich erin [kan] vinden dat ook artikel 3 van het Statuut als grondslag wordt aangewezen,' maar dat 'duidelijker zou moeten blijken dat de Rijks wet is gebaseerd op artikel 38 Statuut'. Met dit amendement werd de uitspraak van de Koninkrijksregering, zoals neergelegd in de memorie van toelichting, ook expliciet naar voren gebracht in de considerans: 'De Kustwacht berust in de eerste plaats op een onderlinge samenwerkingsregeling tussen de landen van het Koninkrijk, totstandgekomen op vrijwillige basis.' *Kamerstukken II* 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 3.

⁴²⁰ *Handelingen II* 2007/08, 7, p. 412. Voor stemden: de aanwezige leden van de fracties van de SP, de PvdA, GroenLinks, D66, de Partij voor de Dieren, de ChristenUnie, de Staatkundig Gereformeerde Partij en het CDA, en de overige ertegen.

⁴²¹ De Gevolmachtigde Ministers hadden te kennen gegeven geen gebruik te willen maken van de bevoegdheid, in de rijks wetprocedure betreffende de Belastingregeling voor het Koninkrijk: *Handelingen I* 1964/65, 6, p. 88.

2.7. De mondelinge behandeling van de rijkswetten: de bijdrage van het Nederlandse parlement

Om een meer volledige indruk te krijgen van de mondelinge behandeling van de rijkswetten, hoewel de bespreking nog steeds beperkt is, wordt ook besproken hoe de Kamers der Staten-Generaal reageerden tijdens deze fase van de rijkswetprocedure. Zij hebben uiteindelijk de macht om een voorstel van rijkswet te amenderen of tegen te houden; hun opstelling is daarom van grote invloed op de Koninkrijksrelaties en op de waarborg van de gelijkwaardigheid.

Op nationaal niveau, in Nederland, heeft zich slechts een beperkt aantal opvallende zaken voorgedaan. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op gebeurtenissen die niet slechts politiek, maar ook staatsrechtelijk relevant zijn.⁴²²

BELASTINGREGELING VOOR HET KONINKRIJK

De behandeling van de Belastingregeling voor het Koninkrijk bevatte weinig staatsrechtelijke bijzonderheden. Enkel kan worden toegevoegd hoezeer de rijkswet een gezamenlijk product was van de drie landen en hoe ook Kamerleden dit onderstreepten. Diverse woordvoerders spraken hun waardering uit voor het voorstel en stelden enkele inhoudelijke vragen. Er werden geen amendementen ingediend en de rijkswet werd zowel in de Tweede Kamer, als in de Eerste Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen.⁴²³

RIJKSWET VAARPLICHT

Ook tijdens de mondelinge behandeling van de Rijkswet Vaarplicht hebben zich weinig bijzonderheden voorgedaan die in het kader van dit proefschrift relevant zijn. De Rijkswet Vaarplicht werd met de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart en de Vaarplichtwet als pakket behandeld.⁴²⁴ Voorts ging Van der Spek (van de PSP) in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele waarde van artikel 16 en 17 Statuut, in op het feit dat de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen het recht van interpellatie ontbreekt:

Ik wil een algemene opmerking maken in verband met de relatie van deze wetgeving met Suriname en de Nederlandse Antillen. In de verslagen van de Staten van Suriname en van de Staten van de Nederlandse Antillen over beide rijkswetten zijn enkele opmerkingen gemaakt. In afwijking van de gewone gang van zaken zijn het geen blanco verslagen, maar wordt er inderdaad materieel iets in vermeld. Nu is het aan de diligentie van de bijzondere commissie te danken dat in het eindverslag in een opsomming van een aantal afzonderlijke vraagpunten alle kwesties die vanuit de Staten van Suriname en van de Nederlandse Antillen zijn geopperd, zijn opgevoerd en dus door het Nederlandse Parlement ter beantwoording zijn voorgelegd aan de Nederlandse Regering. Dat is echter een kwestie van een toevallig aanwezige sfeer van diligentie.

⁴²² *Supra*, p. 15-16.

⁴²³ *Handelingen II* 1964/65, 7, p. 242-246. *Handelingen I* 1964/65, 6, p. 88.

⁴²⁴ *Handelingen II* 1971/72, 53, p. 2658 e.v.; *Handelingen II* 1971/72, 54, p. 2681 e.v..

Wanneer dat nu niet voorkomt, wat is dan de situatie? De Regering hoeft niet te antwoorden op dergelijke vragen. Naar mijn ervaring doet de Regering het nooit. Het zijn namelijk geen vragen, die aan de Nederlandse Regering worden voorgelegd. Er komt hier een stuk binnen waarin staat dat de Staten van Suriname dit of dat vinden. Daarop zegt men dan: oh, maar er komt geen reactie. Hoe ziet de Regering de oplossing van dit probleem in zijn algemeenheid? Het is een van de merkwaardige gevolgen van het creatuur, dat wij Statuut noemen.⁴²⁵

Het voorstel van rijkswet werd ten slotte geamendeerd en zonder hoofdelijke stemming aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.⁴²⁶

PASPOORTWET

De Paspoortwet werd door de Tweede Kamer na de beraadslaging aangenomen en door de Eerste Kamer zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen.⁴²⁷

RIJKSOCTROOIWET 1995

Op de Rijksoctrooiwet 1995 werd een groot aantal amendementen ingediend.⁴²⁸ Daarnaast sprak de Staatssecretaris van Economische Zaken, die namens de regering aanwezig was bij de behandeling van de Rijksoctrooiwet 1995, haar steun uit voor diverse amendementen die Tweede Kamerleden indienden.⁴²⁹ Het voorstel van rijkswet werd daarna geamendeerd door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen.⁴³⁰ Vervolgens nam ook de Eerste Kamer het voorstel, na erover beraadslaagd te hebben, aan.⁴³¹

RIJKSWET KUSTWACHT

Ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht kan tot slot worden opgemerkt dat de Minister van Defensie stelde dat 'dit toch geen onderwerp [is] om oppositie mee te bedrijven.'⁴³² Niettemin leek de PVV een andere opvatting toegedaan.⁴³³

De heer **Brinkman** (PVV): Voorzitter. De fractie van de PVV is in algemene zin gesproken blij met de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De eilanden dreigen het invoermekka van cocaïne binnen het Caraïbisch gebied te worden, en daarmee de belangrijkste doorvoerhaven naar de VS en Europa. [...]

⁴²⁵ *Handelingen II* 1971/72, 53, p. 2671.

⁴²⁶ *Handelingen II* 1971/72, 54, 2597; *Handelingen I* 1970/71, nr. 32, p. 1099.

⁴²⁷ *Handelingen I* 1991/92, 1, p. 7.

⁴²⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435), nrs. 18 tot en met 29, 32 en 34.

⁴²⁹ Een aantal amendementen nam de Rijksregering over: *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 30, p. 1 en nr. 31. *Kamerstukken II* 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 40, p. 12.

⁴³⁰ *Handelingen II* 1993/94, 66, p. 4907-4909.

⁴³¹ *Handelingen I* 1994/95, 9, p. 257-272.

⁴³² *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 380.

⁴³³ *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 364-381.

Het is toch te gek voor woorden dat Aruba zelf aangeeft dat het na goedkeuring van de begroting voor 2007 tot betaling zal overgaan? Nederland is toch geen bank van lening? En hoe zit het met de vordering van 7,9 mln. op Aruba vanwege niet betaalde bedragen voor de Kustwacht in de periode 1999-2002? Wat onze fractie betreft is het sinterklaastijdperk voor de eilanden voorbij. Het zijn net kleine kinderen; je geeft ze een vinger en ze nemen de hele hand. Wij verzoeken de regering, Aruba te manen tot spoedige betaling van deze bedragen.

Mevrouw **Eijsink** (PvdA): Voorzitter, ik begrijp dat de heer Brinkman heel veel kwijt wil, maar wij hebben het nu over de Rijkswet Kustwacht. Ik begrijp niet goed waarom hij een heropening van de beraadslaging zou willen. [...]

De heer **Brinkman** (PVV): Ik ga ervan uit dat de minister van Justitie deze vragen niet meteen kan beantwoorden, want het ministerie kwam er niet een-twee-drie uit. Als hij ze nu wél kan beantwoorden, is er geen heropening nodig. Voorzitter. Het is duidelijk dat de Staten van de Nederlandse Antillen deze rijkswet eigenlijk gewoon niet willen. Ik begrijp dit wel: de drugshandel is ook voor de eilanden een bron van inkomsten geworden, ze dreigen het snuifwalthalla van de Caraïben te worden. Autodealers klagen erover dat zij sinds het bestaan van de Kustwacht niet meer wekelijks een dure auto aan drugsklanten verkopen, die zomaar cash betalen. De horeca klaagt steen en been over het gemis aan inkomsten van drugscriminelen. Dit is een compliment voor de Kustwacht, maar het is buitengewoon triest om te moeten constateren dat de Staten van de Nederlandse Antillen op allerlei manieren het belang van de Kustwacht in het algemeen en van deze rijkswet in het bijzonder niet willen inzien. [...] Als de Staten van de Antillen stellen dat de Kustwacht er primair voor de Nederlandse Antillen en Aruba dient te zijn en dat hij alleen deze belangen dient te behartigen, dan zijn de Staten ziende blind en dan wordt het wat ons betreft misschien tijd dat de Nederlandse Antillen zelf een Kustwacht gaan opzetten, maar dan wel onafhankelijk van Nederland.⁴³⁴

Als stempel op zijn betoog diende Brinkman een motie in, waarin hij stelde dat Aruba het verschuldigde bedrag aan Nederland moest overmaken.⁴³⁵ Deze motie werd echter verworpen nadat enkel de aanwezige leden van de PVV-fractie en het lid Verdonk de motie steunden. Het voorstel van rijkswet werd met algemene stemmen aangenomen.⁴³⁶ De Eerste Kamer nam het voorstel zonder beraadslaging aan.⁴³⁷

⁴³⁴ *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 366-367.

⁴³⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 12.

⁴³⁶ *Handelingen II* 2007/08, 7, p. 412-413. Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat het amendement van dat Van Raak (SP) heeft ingediend, is ingetrokken. *Kamerstukken II* 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 10. *Handelingen II* 2007/08, 7, p. 413.

⁴³⁷ *Handelingen I* 2007/08, 20, 840.

3. Rijkswetten verband houdende met de laatste staatkundige vernieuwingen

De tien rijkswetten die verband houden met de laatste staatkundige vernieuwingen zijn tot stand gekomen omdat zij noodzakelijk werden geacht voor de toekenning van de landsstatus aan Curaçao en Sint Maarten. Het betreft de rijkswetten *Regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (hierna, Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie), *Regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (hierna, Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving),⁴³⁸ *Regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen* (hierna, Rijkswet openbare ministeries), *Regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (hierna, Rijkswet politie), *Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten* (hierna, Rijkswet financieel toezicht), *Vaststelling van een zeegrens tussen Curaçao en Bonaire, en tussen Sint Maarten en Saba* (hierna, Rijkswet vaststelling van een zeegrens), *Wijziging van verschillende rijkswetten in verband met de verkrijging van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk door Curaçao en Sint Maarten en de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel* (hierna, Rijkswet aanpassing rijkswetten), *Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten en 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* (hierna, Rijkswet wijziging Statuut).⁴³⁹

Ook deze rijkswetprocedures worden per fase besproken. In tegenstelling tot de vijf rijkswetten die in de bovenstaande paragraaf zijn besproken, worden de onderhavige voor zover het de ambtelijke voorbereiding betreft, gedeeltelijk gezamenlijk behandeld. De onderhandelingen ten aanzien van deze rijkswetten komen immers grotendeels overeen of zijn door dezelfde actoren gevoerd. In het bijzonder geldt dit ter zake van de Rijkswet financieel toezicht, de Rijkswet openbare ministeries, de Rijkswet politie, de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving; deze rijkswetten berusten op artikel 38 lid 2 Statuut. De Rijkswet vaststelling van een zeegrens en de Rijkswet tot wijziging van het Statuut werden als een consensusrijkswet behandeld. Opmerkelijk is echter dat in tegenstelling tot andere rijkswetten, de expliciete,

⁴³⁸ De rijkswet kwam tot stand, primair op verzoek van de Nederlandse Antillen. Zie onder andere: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 7, p. 2 en 7.

⁴³⁹ Het Statuut werd dan ook alleen gewijzigd voor zover dat noodzakelijk was om de staatkundige vernieuwingen te realiseren. Tot een diepgaande discussie over de Koninkrijksverhoudingen is het niet gekomen.

wettelijke grondslag van de Rijkswet vaststelling van een zee grens niet is terug te vinden in de rijkswet. In de memorie van toelichting is enkel gesteld.⁴⁴⁰

Tijdens de politieke stuurgroep staatkundige veranderingen van 26 november 2008 is bevestigd dat overeenstemming bestaat over de inhoud van dit voorstel. De vaststelling van de zee grenzen geschiedt, net als bij de vaststelling van de zee grens tussen de Nederlandse Antillen en Aruba ten tijde van het verkrijgen door Aruba van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk bij rijkswet (Rijkswet van 12 december 1985 tot vaststelling van een zee grens tussen de Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1985, 664; P.B. 1986, no. 23; AB 1986, no. 7).

Het is bovendien de vraag of de uiteindelijke grondslag van deze rijkswet, artikel 3 Statuut, juridisch correct is.

Voor zover het de overige rijkswetten – de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de respectievelijke Reglementen voor de Gouverneur – betreft, trad de rijkswetgever op conform de ‘normale’ rijkswetprocedure; niettegenstaande het feit dat de Rijkswet aanpassing rijkswetten bijzondere materie regelde. Deze rijkswet wijzigde mede consensusrijkswetten, zoals de Rijksocrooiwet 1995. Ook deze rijkswetten worden in de eerste paragraaf gezamenlijk behandeld.

3.1. Ambtelijke voorbereiding van rijkswetgeving en de behandeling van de voorstellen op politiek-bestuurlijk niveau

3.1.1. Consensusrijkswetten, Rijkswet vaststelling van een zee grens en Rijkswet wijziging Statuut

Het Draaiboek voor de regelgeving is in de voorbereidingsfase slechts ten dele gevolgd, hetgeen te maken heeft met de onderhandelingen die in het kader van de consensusrijkswetten en de Rijkswet vaststelling van een zee grens en de Rijkswet wijziging Statuut zijn gevoerd.⁴⁴¹ Deze onderhandelingen werden op politiek-bestuurlijk niveau gevoerd in de politieke stuurgroep en op ambtelijk niveau in een projectgroep.⁴⁴² Er werden twee projectgroepen opgericht, te weten de Projectgroep Rechtspleging, Rechtshandhaving en Constitutionele Zaken (hierna, PRRC) en de Projectgroep Financiën. Alle partijen die bij de respectievelijke rijkswetten betrokken waren, waren zowel in de projectgroepen als in de politieke

⁴⁴⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 041 (R1890), nr. 3, p. 1. Overigens kan hier aan worden toegevoegd dat de grondslag van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie in eerste instantie ook niet in het voorstel van rijkswet zelf was terug te vinden. Wel is de indicatie in de MvT helderder. Voor Nederland en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten berust de wet op artikel 38, tweede lid, van het Statuut; voor Aruba indertijd op artikel 43 j° 14 Statuut. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3, p. 4-5. Bij nota van wijziging is dat later aangepast en is in de considerans van de rijkswet opgenomen dat de rijkswet op artikel 38 lid 2 berust. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 9, p. 1.

⁴⁴¹ Het Draaiboek voor de regelgeving wordt ook niet als bindend beschouwd voor de Caribische landen van het Koninkrijk. Immers, zij zijn aan bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving niet gebonden. Zie ook: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey 2010, p. 149-166, in het bijzonder p. 151.

⁴⁴² Deze werden via de regiegroep voorgelegd. Van Dijk 2010a, p. 59.

stuurgroep vertegenwoordigd; inclusief Curaçao en Sint Maarten.⁴⁴³ Hoewel een rijkswet een overeenkomst betreft tussen landen, zie artikel 38 Statuut, waren deze toenmalige eilandgebieden nauw betrokken.⁴⁴⁴ De rijkswetten zouden immers gaan gelden voor de nieuwe landen.

Het uitgangspunt van de onderhandelingen die ten grondslag lagen aan de rijkswetten, betreft de Slotverklaring van 2 november 2006.⁴⁴⁵ Hier wordt gesproken van 'uitgangspunt', aangezien Aruba geen partij was bij de Slotverklaring, maar wel bijvoorbeeld bij de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, en omdat er in de loop der tijd van deze Slotverklaring is afgeweken; dat geschiedde in meer en mindere mate.⁴⁴⁶ De volgende drie punten die hier worden besproken, zijn essentieel geweest in de onderhandelingen, onderscheidenlijk in de vertaling naar de rijkswet.

Ten eerste is in deze Slotverklaring bijvoorbeeld afgesproken dat '[d]e minister van Justitie, in zijn hoedanigheid als lid van de rijksministerraad, bevoegd [is] namens de rijksministerraad aanwijzingen te geven aan de procureur-generaal met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hieraan voorafgaand wordt overleg gepleegd met de regering van het betrokken land. Is dit niet mogelijk dan wordt de betrokken regering zodra mogelijk geïnformeerd.' Het voorstel om deze bevoegdheid toe te kennen is later, mede onder druk van het referendum op Curaçao en naar aanleiding van het kritische advies van de RvSK, ingetrokken.⁴⁴⁷

Daarnaast is de afspraak om een recherche samenwerkingsteam bij consensusrijkswet te regelen niet in het voorstel van Rijkswet politie opgenomen.⁴⁴⁸

⁴⁴³ Overgangsakkoord tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Sint Maarten van 12 februari 2007; op 28 augustus van dat jaar trad Curaçao ook tot dit akkoord toe. Aruba had, zoals Van Dijk uitlegt, voor de PRRC een 'standing invitation'. Van Dijk 2010a, p. 59. Namens Nederland waren ambtenaren van verschillende ministeries vertegenwoordigd in de onderscheidenlijke projectgroepen.

⁴⁴⁴ Zelfs is in de Verklaring inzake consensus-rijkswetgeving van 12 november 2007, toen de behandeling in de rijksministerraad van start ging, afgesproken dat ook consensus dient te bestaan tussen de landen en Curaçao en Sint Maarten. Volgens de geraadpleegde experts, Borman en Saleh, bood het Statuut echter geen ruimte om een formele instemmingsbevoegdheid aan deze eilandgebieden te verlenen, maar er werd wel rekening gehouden met hun standpunt. S. Hillebrink, 'De wijziging van het Statuut oor het Koninkrijk', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 43-52, p. 46. Wel is op advies van Borman en Saleh het Statuut gewijzigd en zijn de artikelen 60a tot en met 60c in werking getreden, voordat de het voorstel tot wijziging van het Statuut en de overige voorstellen van rijkswet werden behandeld. S. Hillebrink 2010, p. 46. Dat de respectievelijke eilandgebieden zich konden verenigen met de consensusrijkswetten Financieel toezicht en Politie, blijkt onder andere uit de considerans. Ook is in artikel 60c Statuut bepaald dat de eilandgebieden al onderlinge regelingen konden treffen, vooruitlopend op hun status.

⁴⁴⁵ Het nonpaper van 20 juni 2006 strekte verder dan de Slotverklaring. Deze aanbevelingen zijn niet gevolgd in de Slotverklaring.

⁴⁴⁶ Vgl. de besluiten van de politieke stuurgroep. <www.rijksoverheid.nl>, onder documenten en publicaties, onder besluiten trefwoord bijvoorbeeld: 'politieke Stuurgroep Staatskundige Veranderingen'.

⁴⁴⁷ Punt I.B.10. van de Slotverklaring van 2 november 2006; artikel 14 van het definitieve conceptvoorstel van Rijkswet Openbare Ministeries van 21 oktober 2008 (ter inzage gelegd bij Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer); *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4, p. 1-8; vergelijk met *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nrs. 2 en 3. Zie ook: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey, 'Lessons learned: projectmatig werken met wetgeving', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 149-166, p. 160.

⁴⁴⁸ Zie punt I.C.12. van de Slotverklaring van 2 november 2006.

Voorts is in deze voorbereidingsfase de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba niet op artikel 38 Statuut, maar op artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut gebaseerd.⁴⁴⁹ Hoewel Aruba geen partij was bij de Slotverklaring van 2006 en de toepassing van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut daarom niet in strijd was met de daarin besloten afspraken, geschiedde de toepassing wel tegen de verklaring van Aruba waarin was uitgesproken dat Aruba de nodige medewerking zou verlenen om de staatkundige vernieuwingen te realiseren, zolang de autonomie van het land gewaarborgd zou blijven.⁴⁵⁰ Het Gemeenschappelijke Hof van Justitie (hierna, GHvJ) was reeds geregeld in een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse Antillen en Aruba, zodat de autonomie in deze in beginsel niet zou worden aangetast. Voor zover het de beperking van de autonomie van Aruba betreft, kan erop worden gewezen dat het verschil ten opzichte van de Samenwerkingsregeling is dat Aruba de eigen griffie niet meer zou behouden. Deze zou, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, worden ‘ondergebracht bij de onafhankelijke rechtspersoon Hof.’⁴⁵¹ Dit ter voorkoming dat het GHvJ afhankelijk zou worden van vier regeringen en om de onafhankelijkheid van de griffie zo goed mogelijk te waarborgen. Tot samenwerking kwam het echter niet direct. In eerste instantie inventariseerden de ambtenaren onder meer wat de voordelen en de nadelen zouden zijn wanneer het GHvJ niet op Aruba gevestigd zou zijn. Zo zouden rechters op de Universiteit van de Nederlandse Antillen, thans University of Curaçao, (gast)colleges verzorgen en kon gebruikgemaakt worden van hun expertise. Ook werden andere punten geïnventariseerd, want de rijkswet behelste veel meer materie die analyse behoefde dan alleen de zetelkwestie. De discussie werd overgenomen door de politiek, waarna niet de inhoud van de rijkswet, maar vooral de zetelkwestie de aandacht opeiste; de zetel van het GHvJ zou volgens de toenmalige regering in Aruba gevestigd moeten worden.⁴⁵² Nadat Aruba formeel een stukje autonomie zou inleveren vanwege het verlies van de eigen griffie en de Arubaanse regering bovendien niet kon instemmen met de vestiging van de zetel van het GHvJ op Curaçao, is uiteindelijk⁴⁵³ het voorstel voor Aruba, zoals gesteld, op artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut gebaseerd.

Ten slotte zijn Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten overeengekomen om de interne zeegrenzen van het Koninkrijk bij rijkswet vast te stellen. Dit in navolging van de rijkswet die tot stand was gekomen toen Aruba de Status Aparte verwierf; het was niet afgesproken in de Slotverklaring.

⁴⁴⁹ Zoals blijkt uit de memorie van toelichting behorende bij het voorstel van rijkswet: *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3, p. 5.

⁴⁵⁰ Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 8.

⁴⁵¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 2.

⁴⁵² Oostindie & Klinkers schreven hierover: ‘Aruba wilde “beslist geen spelbreker zijn”, maar vroeg wel om “een behandeling als een gelijkwaardige partner”; daarom meende het recht te hebben op de zetel van het Gemeenschappelijk Hof. Omdat alle samenwerkingsorganen op Curaçao zetelden kon anders moeilijk van gelijkwaardigheid gesproken worden, aldus Oduber.’ Oostindie & Klinkers 2012, p. 211. *Supra*, p. 14, noot 4.

⁴⁵³ Nadat Aruba zich bleef verzetten en de overleggen spaak liepen en de regering van het land lange tijd afwezig was bij de onderhandelingen. Oostindie & Klinkers 2012, p. 40.

Deze afspraken en de afspraken uit de Slotverklaring werden in eerste instantie in de politieke stuurgroep nader geconcretiseerd;⁴⁵⁴ de onderscheidenlijke projectgroepen gaven vervolgens gestalte aan de besluiten en werkten deze in concrete voorstellen van wetteksten uit.⁴⁵⁵ Voor zover het de rijkswetgeving betreft, was de Projectgroep Financiën belast met de opstelling van het voorstel voor de Rijkswet financieel toezicht. Meer omvangrijk was de taak van de PRRC. In deze projectgroep werden de teksten van de Rijkswetten Raad voor de rechtshandhaving, openbare ministeries, politie, Gemeenschappelijk Hof van Justitie, wijziging Statuut, en tot vaststelling zeegrens; alsmede de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de respectievelijke Reglementen voor de Gouverneur besproken.

Veelal leverden ambtenaren uit Nederland de conceptteksten aan, die in een latere bijeenkomst en aan de hand van *position papers* werden besproken. Een enkele keer voerde Sint Maarten de pen, hoewel Nederland dat initiatief later overnam.⁴⁵⁶ Deze conceptvoorstellen van rijkswet werden opgesteld door ambtenaren bij het (eerst)verantwoordelijke ministerie, al dan niet in samenwerking met ambtenaren in dienst bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna, BZK). Zo werd het conceptvoorstel voor de Rijkswet vaststelling van een zeegrens, bijvoorbeeld opgesteld door ambtenaren van de Ministeries van BZK en van Buitenlandse Zaken gezamenlijk; en het conceptvoorstel van Rijkswet financieel toezicht, door het Ministerie van BZK in samenwerking met het Ministerie van Financiën.⁴⁵⁷ Opmerkelijk is dat het Ministerie van Justitie en niet het Ministerie van BZK het voortouw nam bij de opstelling van het conceptvoorstel voor de Rijkswet wijziging Statuut.⁴⁵⁸ Het Statuut, het hart van de Koninkrijksrelaties, is immers een eigenlijke verantwoordelijkheid die valt onder het Ministerie van BZK.

Bij het opstellen van conceptvoorstellen zijn instanties die de onderscheidenlijke rijkswetten betroffen, in sommige gevallen relatief nauw betrokken geweest; onder andere door over het voorstel te adviseren. Een tweetal voorbeelden waaruit blijkt dat advies is ingewonnen bij de betreffende instanties, zijn de Rijkswet openbare ministeries en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Bij de totstandkoming van het conceptvoorstel aangaande de eerstgenoemde rijkswet, zijn onder andere de procureurs-generaal betrokken geweest. Het GHvJ, destijds

⁴⁵⁴ *Supra*, noot 442.

⁴⁵⁵ Voorts werden geschillen via de zogeheten regiegroep voorgelegd aan de politieke stuurgroep. Dan werkten de ambtenaren met deze beslissingen verder.

⁴⁵⁶ Jaarverslag van de PRRC per 31 december 2007, versie 19 januari 2008, p. 26. POLNA-Archief in Nationaal Archief Curaçao. Overigens heeft ook de Nederlandse Antillen een conceptvoorstel van rijkswet geschreven, ter zake van de vaststelling van zeegrenzen. Zelfde archiefstuk, p. 18.

⁴⁵⁷ Verhey 2010a, p. 15.

⁴⁵⁸ Dit volgt uit een afspraak in de kabinetsformatie omtrent de portefeuillevverdeling. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 24; L.F.M. Verhey, 'De Antillenwetgeving, een bijzonder project' in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 15. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 24. Zie ook: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 4, p. 1. '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.' Kennelijk was ook de Staatssecretaris van BZK niet bij dit gesprek aanwezig. De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving was wel nauw betrokken: Roos & Verhey 2010, p. 159.

nog van de Nederlandse Antillen en Aruba, was betrokken bij de totstandkoming van het conceptvoorstel ter zake van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Ten aanzien van laatstgenoemd voorbeeld kan er ter illustratie op worden gewezen dat het GHvJ een bijzondere instantie was, mede vanwege de rechtsmacht in vier landen en de kleinschaligheid van zowel de landen als de instantie zelf. De kennis van de betrokken ambtenaren, in het bijzonder uit Nederland, was ontoereikend om voldoende rekening te kunnen houden met praktische zaken omtrent de organisatie van het GHvJ. Om de rijkswet in de praktijk werkbaar te laten zijn, was het dan ook in enkele gevallen noodzakelijk om adviezen bij de betrokken instantie zelf in te winnen.⁴⁵⁹

Voortbordurend op dit voorbeeld, is het dan ook opmerkelijk dat het GHvJ niet om advies is gevraagd bij het opstellen van het nader rapport. Reden om dit hier op te merken, betreft het volgende. De RvSK adviseerde om de keuze om in afwijking van het Nederlandse recht, een lid van het GHvJ ontslag te verlenen wanneer hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, nader te motiveren en 'om zo nodig het voorstel aan te passen.'⁴⁶⁰ Naar aanleiding van deze opmerking reageerde de Rijksregering:

De leeftijdsgrens van 65 jaar komt overeen met de leeftijdsgrens die thans geldt voor leden van het Hof. Zoals in de toelichting is aangegeven is zoveel mogelijk het Antilliaanse recht gevolgd. Er is geen reden in dit geval een andere keuze te maken. Voor plaatsvervangend leden geldt de leeftijdsgrens niet.⁴⁶¹

Men kan zich afvragen of hier niet te gemakkelijk over de vraag van de RvSK heen is gestapt, of dat er ook andere mogelijke overwegingen waren. Zoals in het bovenstaande aangegeven, betreft het GHvJ een bijzondere instantie met specifieke problematiek. Als voorbeeld werd gewezen op de kleinschaligheid van zowel de landen waarin het GHvJ rechtsmacht heeft, als de instantie zelf. Wanneer de maximumleeftijd waarop een rechter in functie mag blijven bijvoorbeeld wordt verhoogd, kan dat grote consequenties hebben. Zo kunnen rechters dezelfde justitiabelen vaker

⁴⁵⁹ Zoals expliciet blijkt uit het verslag van de PRRC van 29 januari 2010, POLNA-archief in Nationaal Archief van Curaçao, inv.nr. 46. De adviezen met betrekking tot de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie stoelden voor een belangrijk gedeelte op het rapport uit 2005, geheten 'Onafhankelijk en slagvaardig', met name op paragraaf 4 van het rapport kan hier worden gewezen: 'Onafhankelijk en slagvaardig, naar een eigen budget en bestuur', advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de regeringen van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland inzake de organisatie van het Hof en de positie van het Hof ten opzichte van de regeringen – uitgebracht op 25 februari 2005. Dit is ook met zoveel woorden in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet uitgelegd: 'Tevens is goede nota genomen van het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de regeringen van de landen in het Koninkrijk van 28 februari 2005 «Onafhankelijk en slagvaardig». Mede aan dit advies zijn de twee institutionele veranderingen ontleend die het voorstel bevat ten opzichte van de huidige situatie: de instelling van een bestuur van het Hof en een zogenaamde Beheerraad.' *Kamerstukken II 2008/09*, 32 017 (R1884), nr. 3, p. 1 en herhaald op p. 3. Overigens zijn ook de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad gehoord; zij hebben per brief hun kritische adviezen toegezonden (brief voorzitter Raad voor de rechtspraak aan de Minister van Justitie van 6 maart 2008; brief president en procureur-generaal van de Hoge Raad aan de Minister van Justitie van 18 januari 2008 met bijlage en brief president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de Minister van Justitie van 20 januari 2008 met bijlage).

⁴⁶⁰ *Kamerstukken II 2008/09*, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 4.

⁴⁶¹ *Kamerstukken II 2008/09*, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 4.

tegenkomen, wanneer zij langer doorwerken. Dat kan gezien de kleinschaligheid van de landen als probleem worden beschouwd. Er zijn nog meer consequenties die de verhoging van de maximumleeftijd met zich zouden kunnen brengen, onder meer op financieel gebied.⁴⁶² Het ligt daarom in de rede dat nadere overwegingen aan de maximumleeftijd van 65 jaar ten grondslag hebben gelegen. Dat geen advies bij het GHvJ is ingewonnen is opmerkelijk, en daarom hier noemenswaardig, aangezien instanties betrokken werden om advies te geven zodat het de kwaliteit van het voorstel zou aanscherpen.

Ondanks het feit dat hoofdzakelijk Nederland de pen voerde, bleven de onderhandelingen een open karakter houden. Zo waren concepten niet van meet af aan aanwezig bij de onderhandelingen.⁴⁶³ Zoals Weide schrijft, was er 'in de PRRC, waar onder andere over de Statuutwijziging en de consensusrijkswetten werd onderhandeld, [...] in de verste verte geen overeenstemming over de inhoud van de genoemde wet- en regelgeving' en was er 'sterker nog, [...] in een aantal gevallen nog niet eens een eerste concept,' toen zij in juni 2007 betrokken raakte bij dit proces.⁴⁶⁴ Dat terwijl men er in die periode nog naar streefde om de staatkundige vernieuwingen per 15 december 2008 te realiseren.⁴⁶⁵ Daarnaast is tijdens deze onderhandelingen de tekst soms letterlijk in de projectgroep, ter plaatse, geschreven⁴⁶⁶ en zijn, zoals aangegeven, adviezen bij betrokken instanties ingewonnen.

3.1.2. Rijkswet aanpassing rijkswetten en Reglement voor de Gouverneur van Curaçao respectievelijk van Sint Maarten

De voorbereiding van de 'gewone' rijkswetten, de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de respectievelijke Reglementen voor de Gouverneur verliep anders dan de voorbereiding van de bovengenoemde rijkswetten. Daarvoor volstond het volgens de rijkswetgever om de in artikel 15 tot en met 20 Statuut omschreven rijkswetprocedure te volgen. Het vaststellen van de Reglementen voor de Gouverneur is nadrukkelijk een Koninkrijksaangelegenheid ingevolge artikel 2 lid 2 Statuut. Minder eenduidig echter, was dat ten aanzien van de Rijkswet aanpassing rijks-

⁴⁶² Zie bijvoorbeeld artikel 19 lid 5 Rijksbesluit rechtspositie Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De kwestie is opgelost door ook deze leeftijdsgrens te verhogen, om zodoende de periode dat een lid van het GHvJ recht heeft op een vrije dag in de week zou worden verkort. Bovendien wordt het gat tussen de ambtenaren en de rechterlijke ambtenaren fors vergroot; ambtenaren gaan in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk met 60 jaar met pensioen.

⁴⁶³ L.E. Weide, 'Kan het nog sneller?', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 169-174, p. 171. Ten aanzien van de Rijkswet financieel toezicht werden echter wel concepten op tafel gelegd; zowel Nederland als de Nederlandse Antillen had een conceptvoorstel om te bespreken tijdens de eerste bijeenkomst van de projectgroep. Omdat de bijeenkomst werd gehouden op Sint Maarten, zat een Sint Maartenaar volgens het roulerend systeem van voorzitterschap, de vergadering voor. Drs. Holiday, toen voorzitter, wees er in een gesprek op dat men kon niet beslissen welk concept als uitgangspunt zou worden genomen, zodat beide voorstellen terzijde werden gelegd. Daarop volgden onderhandelingen over de hoofdpunten en werden deze steeds verder uitgekristalliseerd.

⁴⁶⁴ Weide 2010, p. 171.

⁴⁶⁵ Weide 2010, p. 171. Ter vergelijking: normaliter wordt ervan uitgegaan, dat alleen al de parlementaire fase anderhalf jaar duurt; althans, dat was het gemiddelde in 2000. Vgl. Veerman 2009, p. 86.

⁴⁶⁶ Van Dijk 2010a, p. 59.

wetten. Deze rijkswet vereiste, zoals gesteld, kennelijk geen consensus ondanks dat deze onder andere consensusrijkswetten wijzigde.⁴⁶⁷

Er waren geen aanvullende vereisten, hetgeen zijn weerslag in de voorbereidingsfase leek te hebben. In deze procedures nam Nederland, meer specifiek de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk het Ministerie van Justitie het voortouw. Wel zijn deze rijkswetten, zoals aangegeven, aan de orde geweest in de PRRC en de politieke stuurgroep.

Ten slotte kan inhoudelijk over deze drie rijkswetten worden opgemerkt dat een zogeheten Gouverneursoverleg werd geïntroduceerd, dat twee keer per jaar zou plaatsvinden onder het voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁶⁸ Om te benadrukken dat er geen hiërarchische relatie bestond tussen de Gouverneurs en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, adviseerde de RvSK om de term 'uitnodigen' te vermijden.⁴⁶⁹ Hoewel de regering van Aruba bezwaren uitte tegen het voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken en de RvSK adviseerde dat het in de rede zou liggen dat het voorzitterschap in handen van de voorzitter van de rijksminister-raad zou liggen indien er een ondersteunend Koninkrijkssecretariaat zou zijn, werd de bepaling niettemin gehandhaafd. De argumentatie om de bepaling te handhaven, lijkt echter niet overtuigend. Zo werden het bezwaar en het advies om de volgende reden weggeschreven:

De Raad merkt op dat het in de rede zou liggen dat het overleg met de Gouverneurs over koninkrijksaangelegenheden plaatsvindt onder leiding van de voorzitter van de rijksministerraad, indien er een secretariaat van het Koninkrijk zou zijn onder leiding van de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, zoals aanbevolen in de voorlichting van afdeling I d.d. 18 september 2006 van de Raad inzake de hervorming van de staatkundige hervormingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk. Er is echter op dit moment geen secretariaat van het Koninkrijk. In het kader van de staatkundige hervorming

⁴⁶⁷ Het betrof echter hoofdzakelijk technische wijzigingen.

⁴⁶⁸ Artikel 15 lid 4 van het conceptvoorstel Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, onderscheidenlijk van de Gouverneur van Sint Maarten. Artikel 1.2 E van de Rijkswet aanpassing rijkswetten wijzigde het Reglement voor de Gouverneur van Aruba. Na artikel 15 lid 2 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba zou een nieuw lid 3 tot en met 5 komen. Daarin lag het voornoemde Gouverneursoverleg besloten.

⁴⁶⁹ Dat is in het voorstel van rijkswet inderdaad omzeild. Artikel 15 lid 4 luidt: 'Ten minste tweemaal per jaar vindt er een overleg plaats tussen de Gouverneur, de Gouverneur van Aruba, de Gouverneur van Sint Maarten en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omtrent aangelegenheden waarbij het belang van het Koninkrijk is betrokken. Aan dat overleg kunnen eveneens deelnemen Onze Ministers van het Koninkrijk wie de te bespreken onderwerpen aangaan.' Er is inderdaad geen hiërarchische relatie tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Gouverneurs. Hij kan de Gouverneur dus ook geen instructies geven. Als daarvan sprake is, moet dat in de rijksministerraad worden behandeld in aanwezigheid van de Gevolmachtigde Ministers. Bij kabinetsformaties in Nederland wordt een ministerie aangewezen dat de Koninkrijksrelaties vertegenwoordigt om aldus te veel versplintering te voorkomen. Zo hebben we in het verleden als zodanig gehad: de Minister van Defensie, van Sociale Zaken etc. Formeel staan de Gouverneurs dus in relatie met de regering van het Koninkrijk en niet met slechts een minister. De RvSK heeft dus gelijk met de stelling dat het voorzitterschap van het overleg in handen van de voorzitter van de rijksministerraad moet zijn.

van de Nederlandse Antillen zullen slechts die wijzigingen op koninkrijksniveau worden aangebracht die verband houden met deze hervorming. Dit voorkomt dat het proces onnodig wordt belast of vertraagd.⁴⁷⁰

Niet werd ingegaan, bijvoorbeeld, op de mogelijkheid dat de Minister-President het overleg kon voorzitten, zonder dat hij een speciaal daartoe ingericht Koninkrijkssecretariaat onder zich had. Dat had hij immers ook niet wanneer hij het intern-appeloverleg voorzat. Mede gezien een dergelijke mogelijkheid, springt de bepaling zoals zij is gehandhaafd, in het oog. Hoewel werd bepaald dat de Minister-President van Nederland, de voorzitter van de Rijksregering, het overleg voor zou ztten indien hij aanwezig was,⁴⁷¹ doet dat niet zonder meer af aan het uitgangspunt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het overleg voorzat.

Nadat in de politieke stuurgroep overeenstemming was bereikt over de conceptteksten, werden de tien voorstellen van rijkswet behandeld volgens de gebruikelijke wetgevingsprocedure. Dat wil zeggen, de concepttekst werd naar het ambtelijk voorportaal gezonden en daarna naar de onderraad en werd vervolgens in de rijksministerraad besproken. Een bijzonderheid vanwege het eerdergenoemde consensusvereiste en de grote betrokkenheid van de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten, is dat de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen de instemming moest hebben van drie entiteiten: de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten. De rijkswetten zouden immers in de nieuwe landen, Curaçao en Sint Maarten, gaan gelden.

Alvorens wordt ingegaan op het verloop van de verdere procedure kan volledigheidshalve op het volgende, belangrijke punt worden gewezen. Gedurende de voorbereiding van de conceptvoorstellen, hebben Nederlandse bewindslieden onder andere de Tweede Kamer der Staten-Generaal constant op de hoogte gebracht van de ontwikkeling van het proces.⁴⁷² Voorts is in de beginfase van het proces ook contact tussen de onderscheidenlijke parlementen geweest. In deze fase zou staatsrechtelijk⁴⁷³ en feitelijk gezien, de Tweede Kamer haar invloed hebben kunnen uitoefenen op de conceptvoorstellen. Dat punt is hier belangrijk om op te merken, zodat de inhoud van Kamerverslagen en Kamerdebatten, alsmede ingediende amendementen, in staatsrechtelijk perspectief kunnen worden geplaatst. Zij hadden de mogelijkheid om in dit stadium invloed uit te oefenen, maar bewaarden het voor de parlementaire fase.

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II* 2009/10 32 186 (R1901), nr. 4, p. 3; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 4, p. 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 4, p. 2.

⁴⁷¹ Artikel 15 lid 4 van het conceptvoorstel Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, onderscheidenlijk van de Gouverneur van Sint Maarten. Artikel 1.2 E van de Rijkswet aanpassing rijkswetten wijzigde het Reglement voor de Gouverneur van Aruba; ook hier betreft het artikel 15 lid 4 van het Reglement voor de Gouverneur.

⁴⁷² Zie bijvoorbeeld <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties?keyword=staatkundige+vernieuwing&form-period-from=&form-period-to=&form-department=&form-information-type=&page=4>> (website laatst bezocht op 4 juli 2011).

⁴⁷³ Via de ministeriële verantwoordelijkheid en moties.

3.2. Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk

De adviezen van de RvSK werden binnen de daarvoor gestelde termijnen uitgebracht. De *dicta* variëren van een instemmend advies (ook wel ‘advies conform’ genoemd) ten aanzien van de Rijkswet vaststelling van een zeegrens,⁴⁷⁴ tot een zeer kritisch advies inzake de Rijkswet openbare ministeries.⁴⁷⁵ In het laatstgenoemde advies ging de RvSK vrijwel uitsluitend in op de aanwijzingsbevoegdheid van de Nederlandse Minister van Justitie als lid van de rijksministerraad.⁴⁷⁶ Het betreft een uitvoerig betoog van zes bladzijden waarin het voorstel om de Nederlandse Minister van Justitie die bevoegdheid toe te kennen, werd ondermijnd.

Ook over het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie was de RvSK zeer kritisch; deze kritiek richtte zich in het bijzonder op de grondslag van de rijkswet voor Aruba. De RvSK adviseerde om de rijkswet enkel op artikel 38 lid 2 Statuut te baseren; mocht er na drie jaar vooralsnog geen overeenstemming tussen de landen bestaan over de zetel van het GHvJ, dan kon de zetel worden ‘aangewezen bij algemene maatregel van rijksbestuur op de grondslag van artikel 43, tweede lid, juncto artikel 51 van het Statuut.’⁴⁷⁷ De bovengenoemde, kritische overwegingen van de RSvK leidden tot het advies ‘het voorstel van rijkswet [de voorstellen van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet openbare ministeries, I.B.] niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.’⁴⁷⁸

Eenzelfde *dictum* werd toegekend aan de overige voorstellen van rijkswet, te weten politie, Raad voor de rechtshandhaving, financieel toezicht, wijziging van het Statuut, de Rijkswet aanpassing rijkswetten, en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur. Ook deze voorstellen van rijkswet en bijbehorende nadere rapporten moesten daarom eerst door het Ministerie van Justitie worden getoetst en weer door de rijksministerraad worden behandeld, voordat het voorstel naar de Tweede Kamer kon worden gestuurd.⁴⁷⁹ Dat is opmerkelijk, aangezien deze adviezen ogenschijnlijk lichtere kritiek behelsden. Niettemin waren enkele opmerkingen uit de adviezen toch zeer zwaarwegend en behoefde het voorstel van rijkswet op die punten volgens de RvSK aanpassing of nadere motivering. Voor zover het de voorstellen van Rijkswet politie en van Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving betreft, wordt hier niet verder op de inhoud van de adviezen ingegaan. In deze adviezen zitten geen specifieke opmerkingen die hier in het belang van dit onderzoek nadere bespreking behoeven.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ Advies van woensdag 29 april 2009; zaaknummer W04.09.0105/I/K.

⁴⁷⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4.

⁴⁷⁶ Overigens was dat mede op verzoek van de rijksministerraad. De rijksministerraad vroeg of de RvSK daar, net als enkele andere punten, bijzondere aandacht aan wilde besteden. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4, p. 1-2.

⁴⁷⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 2.

⁴⁷⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4 p. 8. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 6.

⁴⁷⁹ Veerman 2009, p. 76.

⁴⁸⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4; *Kamerstukken II* 2008/09, 32 020 (R1887), nr. 4.

In het voorstel van Rijkswet financieel toezicht ging de RvSK in het bijzonder in op de geschilprocedure. In een notendop adviseerde de RvSK om niet, zoals het eilandbestuur van Sint Maarten wenste, de gang naar een onafhankelijke rechter, in het bijzonder de Volle Raad, mogelijk te maken. Daarbij overwoog de RvSK dat dit niet paste in het stelsel 'zoals dat volgt uit het Statuut en de Grondwet'.⁴⁸¹ Voorts achtte de RvSK het bezwaarlijk om een dergelijk geschil enkel vanuit rechtmatigheid te bezien, omdat een beslissing ook beleidsmatige aspecten omvatte die een andere uitkomst konden rechtvaardigen. Een bestuursrechter zou zich daar niet of zeer beperkt over mogen buigen. De conclusie van de RvSK ten aanzien van deze vraag was dat een Kroonberoep de voorkeur verdiende, maar hij verbond daar wel enkele voorwaarden aan. Voor zover het de rechtmatigheidstoets betrof, mocht de Rijksregering het advies van de RvSK niet naast zich neerleggen. De Rijksregering kon ten aanzien van het overige alleen contrair gaan in uitzonderlijke gevallen. Daarmee waren, zoals uit het voorstel van rijkswet volgde, procedurele waarborgen opgenomen die er toe strekten dat de Rijksregering, 'die tevens partij is in het geschil, een onwelgevallig advies niet naast zich neer zou kunnen leggen'.⁴⁸² De RvSK ging er kennelijk van uit dat het bezwaarlijk was indien de toets door een onafhankelijke instantie alleen tot de rechtmatigheid strekte. Daarbij ging hij echter voorbij aan de mogelijkheid dat uitsluitend de vraag omtrent de rechtmatigheid van een besluit ten grondslag aan het geschil ligt. Het gaat dan om de vraag of er wel een koninklijk rijksbesluit mag worden uitgevaardigd op grond van de aangevoerde overwegingen; niet over de wenselijkheid ervan. Voorts is enkel gekeken welke mogelijkheden passend zijn binnen het huidige constitutionele bestel. Daarmee heeft de RvSK bepaalde deuren gesloten.⁴⁸³ Zoals uit de voorbereiding van de rijkswetprocedures echter blijkt, kan de rechtmatigheid ook ter discussie staan wanneer het gaat om de grondslag van een rijkswet en constitutionele toetsing is in Nederland uitgesloten. Het is de vraag of het recht ook andere mogelijke vormen van toetsing kon doorstaan; daarop is de RvSK niet ingegaan.

Voor de totstandkoming van zijn advies over de voorstellen van Rijkswet wijziging Statuut en van de Rijkswet aanpassing rijkswetten, maakte de RvSK gebruik van bevoegdheden ontleend aan de Wet op de Raad van State. Zo stelde hij: '[o]p de voet van artikel 22⁴⁸⁴ 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'.⁴⁸⁵ Waar het hier om gaat is dat een delegatie met de Minister van Justitie overleg had gepleegd. Men zou zich kunnen afvragen

⁴⁸¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026, nr. 4.

⁴⁸² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 4, p. 4. Vgl. het arrest van het EHRM 'Bentham' EHRM 23 oktober 1985, *NJ* 1986, 102.

⁴⁸³ Vgl. Hoogers 2011, p. 90-98.

⁴⁸⁴ Sinds 1 september 2010 artikel 24 van de Wet op de Raad van State.

⁴⁸⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 4. Voor zover het de Rijkswet aanpassing rijkswetten betreft heeft een delegatie van de RvSK overleg gepleegd met de Staatssecretaris van BZK en de Staatssecretaris van Financiën. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 4. Overigens staat in het advies 'Raad van State' en niet de 'Raad van State van het Koninkrijk'. Wellicht dat het een redactionele onjuistheid betreft. Datzelfde geldt voor 'wetsvoorstel', waarmee waarschijnlijk 'voorstel van rijkswet' is bedoeld. Dat terzijde.

of daar niet ten minste de Gevolmachtigde Ministers ook bij aanwezig hadden moeten zijn; alsdan waren alle partijen gehoord of was hun ten minste de mogelijkheid geboden om gehoord te worden. Temeer omdat de Rijkswet wijziging Statuut onder andere een belangrijk voorstel behelsde dat de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk zou beperken.⁴⁸⁶ Van Caribische zijde was bovendien te kennen gegeven dat zij geen prijs stelden op het voorstel van de Rijksoverheid.⁴⁸⁷ Kennelijk ging een lid van de Rijksoverheid een gesprek aan met een delegatie van de RvSK, terwijl hij een zaak besprak die gevoelig lag in de Caribische landen van het Koninkrijk. In dit geval kan er echter direct aan worden toegevoegd dat het gesprek tussen de delegatie en de Minister van Justitie geen betrekking had op deze onderwerpen.

Voor zover het de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de respectievelijke Reglementen voor de Gouverneur betreft, kan eraan worden toegevoegd dat, zoals in het bovenstaande is gesteld, de RvSK kritisch was over de wijze waarop het Gouverneursoverleg in de rijkswet was opgenomen.⁴⁸⁸ Ten slotte maakte de RvSK ten aanzien van het voorstel van Rijkswet aanpassing rijkswetten geen opmerkingen over het feit dat deze rijkswet onder meer consensusrijkswetten wijzigde.⁴⁸⁹ Het was een mogelijkheid om juridische helderheid te scheppen over de bevoegdheidsvraag, ook in verband met mogelijke juridische vragen die in de toekomst zouden kunnen rijzen.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Het gaat hier om de discussie betreffende artikel 27 lid 3 Statuut. Althans, of het een beperking is, is afhankelijk van de mening die men aanhangt. Enerzijds, bijvoorbeeld, lijkt de Rijksoverheid niet zeker te zijn dat artikel 51 Statuut voldoende basis biedt om de taak om aan verdragsrechtelijke verplichtingen te voldoen, over te nemen op Koninkrijksniveau indien deze taak wordt verzaakt (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 3, p. 6-8; ook: *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 4, p. 5. Zij ontraadde dan ook de amendementen van de bijzondere gedelegeerden die beoogden om deze leden te schrappen. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 41, p. 3-4). De RvSK daarentegen, was van mening 'dat dit artikel [51 Statuut, I.B.] op zichzelf voldoende basis biedt voor een algemene maatregel van rijksbestuur al hier bedoeld.' (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 4, p. 6). Op zich blijft de situatie, zoals Saleh terecht opmerkt, dat de Caribische landen van het Koninkrijk in de eerste plaats verantwoordelijkheid dragen voor het voldoen aan de verdragsverplichting, gehandhaafd. Dat brengt met zich dat de autonomie in beginsel niet is ingeperkt. In het kader van het legaliteitsbeginsel en rechtszekerheid is verduidelijkt wanneer het Koninkrijk bevoegd is ten aanzien van de nakoming van verdragsrechtelijke verplichtingen.

⁴⁸⁷ worden herzien voor zover de wijziging verband hield met de staatkundige vernieuwingen. Zoals de RvSK terecht opmerkt, kan dat ten minste in twijfel worden getrokken; temeer omdat, zoals de RvSK er in zijn advies op wijst, in de transitieperiode totdat Sint Maarten en Curaçao landen zijn, op grond van artikel 51 Statuut kan worden ingegrepen. De Rijksoverheid betreft Aruba ook in deze discussie en lijkt voorbij te gaan aan het doel om alleen de voor de staatkundige vernieuwingen noodzakelijke wijzigingen door te voeren. Dit is later politiek bevestigd in de parlementaire fase. Zie bijvoorbeeld het amendement van de bijzondere gedelegeerden Herdè en Dammers en het amendement van de bijzondere gedelegeerden Wever en Thijsen. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 12 en nr. 16. Dammers, Herdè en Yrausquin zagen een andere weg om aan de verdragsrechtelijke verplichting te voldoen en dienden een motie in met het verzoek tot samenwerking: *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 15. De MEP-fractie heeft de leden 3 en 4 van artikel 27 Statuut bovendien nogmaals verworpen in hun rapport 'geen meerderwaardigheid, geen minderwaardigheid, maar gelijkwaardigheid', Nota Movimiento Electoral di Pueblo (MEP) inzake de toekomstvisie op het Koninkrijk der Nederlanden, februari 2011.

⁴⁸⁸ *Supra*, p. 111. Deze adviezen – en nadere rapporten – waren identiek.

⁴⁸⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 6.2 en 7.1 voorstel van Rijkswet aanpassing rijkswetten.

⁴⁹⁰ Zoals de RvSK stelde in zijn advies over de Belastingregeling voor het Koninkrijk.

3.3. Intern appel⁴⁹¹

Ter zake van één rijkswet is intern appel ingesteld voordat het voorstel aan de onderscheidenlijke parlementen is toegezonden; dat betreft de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De aanleiding was het meningsverschil over de grondslag van de rijkswet, voor zover dat niet artikel 38 Statuut zou zijn. Zoals in het bovenstaande is gesteld, is de grondslag van artikel 43 j° artikel 14 Statuut voor Aruba, ondanks het advies van de RvSK, in eerste instantie gehandhaafd. De Koninkrijksregering zag vanwege het zwaarwegende belang van goede rechtspraak, reden om artikel 43 Statuut niettemin als grondslag voor Aruba aan te merken.⁴⁹² In de memorie van toelichting, waarin de Koninkrijksregering haar standpunt nauwkeurig uiteenzette, is deze keuze uitvoerig gemotiveerd. Ook nadien zijn de betrokken landen diverse malen terug naar de onderhandelingstafel gekeerd, om tot overeenstemming te komen.⁴⁹³

De keuze van de grondslag stuitte desondanks op oorspronkelijk grote bezwaren. Immers, rechtspleging betreft in de hoofdzaak een landsaangelegenheid, zoals volgt uit artikel 43 lid 1 Statuut. Daarnaast had Aruba verklaard alle rijkswetgeving te zullen steunen, zolang niet aan zijn autonomie zou worden getornd. Omdat het land zijn eigen griffie door het voorstel van rijkswet zou verliezen, zou volgens het toenmalige kabinet van Aruba, de zetel van het Hof op Aruba gevestigd moeten worden. Voor Aruba was de keuze van de rijksministerraad om de rijkswet op artikel 43 lid 2 j° artikel 14 Statuut te baseren dan ook onaanvaardbaar.

Behalve Aruba, hadden ook de Nederlandse Antillen bezwaar tegen de toepassing van artikel 43 Statuut. De Nederlandse Antillen vreesden dat de toepassing van artikel 43 Statuut precedentwerking zou hebben.⁴⁹⁴ Dientengevolge stelden de Nederlandse Antillen met Aruba intern appel, ex artikel 12 Statuut, in. In dit intern appel werden zij overruled; besloten werd om de grondslag van artikel 43 j° artikel 14 Statuut te handhaven. Deze uitkomst is in zoverre opmerkelijk, aangezien er volgens de RvSK dus wel een staatsrechtelijk zuivere constructie en oplossing voor het juridische conflict bestond; te weten artikel 38 Statuut voor de *rijkswet* en ten aanzien van de *zetel* artikel 43 j° 51 Statuut in het geval dat partijen na drie jaar geen overeenstemming hadden bereikt over de vestigingsplaats van het GHvJ.

3.4. Artikel 16 Statuut

De onderscheidenlijke parlementen zijn in de gelegenheid gesteld om verslag omtrent de voorstellen van rijkswet uit te brengen. Van deze gelegenheid hebben zij ten aanzien van alle voorstellen gebruikgemaakt; de Staten van Aruba hebben een verslag opgesteld voor zover het voorstellen van rijkswet betrof die in Aruba zou-

⁴⁹¹ Dat dit overleg plaatsvond op dezelfde dag als dat het was ingesteld, is mogelijk, omdat er geen regels bestaan over onder andere het tijdstip, voorbereidingstijd en duur van het overleg: zie artikel 111 RvOTK.

⁴⁹² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3 p. 5.

⁴⁹³ Dat lukte echter niet in de voorbereidingsfase maar pas in de parlementaire fase. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 9, p. 1.

⁴⁹⁴ Zoals Etienne Ys, oud-premier en adviseur van de regering van de Nederlandse Antillen in een gesprek uitlegt.

den gelden: de Rijkswet wijziging Statuut, de Rijkswet aanpassing rijkswetten⁴⁹⁵ en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. In twee gevallen hebben zij een verslag ingediend terwijl de rijkswet niet voor Aruba zou gelden; dat betrof de respectievelijke Reglementen voor de Gouverneur.

In tegenstelling tot de vijf 'oudere' rijkswetten, hebben de Staten van de Nederlandse Antillen verslagen uitgebracht waarin de fracties zijn geduid. Voorheen werd het verslag namens de Staten opgesteld, zonder kenbaar te maken van wie de vraag of opmerking afkomstig was. Daardoor kan men nu ook uit de verslagen afleiden dat vrijwel uitsluitend Curaçaose fracties een bijdrage aan de verslagen hebben geleverd. Zelfs voor zover dat het verslag inzake de wijziging van het Statuut betreft. Immers, de rijkswet die strekte tot de wijziging van het Statuut, was niet alleen relevant voor de nieuwe landen, maar ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

RIJKSWET OPENBARE MINISTERIES

Het Statenverslag van de Nederlandse Antillen over het voorstel van Rijkswet openbare ministeries opende als volgt:

De MAN-fractie acht het zeer bezwaarlijk dat ondanks felle kritiek vanuit de Curaçaose samenleving, toch besloten is om door te gaan met de regeling van een gezamenlijke procureur-generaal voor Curaçao, voor Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bijna de helft van de bevolking van Curaçao (48%) heeft op 15 mei 2009 bij het referendum een nò-stem uitgebracht, aldus de MAN-fractie, die daaraan de conclusie verbindt dat er geen wijd maatschappelijk draagvlak bestaat voor de onderhavige regeling. Toch wordt gedaan alsof er niets aan de hand is en wordt de regeling doodeenvoudig doorgedrukt, aldus de fractie, die grote bezwaren heeft tegen de halsstarrige houding van zowel de Antilliaanse als de Nederlandse regering in deze.⁴⁹⁶

Deze fractie leverde als enige een bijdrage aan het verslag. Behalve haar ongenoege over een gezamenlijke procureur-generaal, uitte de MAN-fractie het bezwaar dat er geen beëindigingsbepaling in het voorstel van rijkswet was opgenomen.

Het verslag van de Tweede Kamer betreffende het voorstel van Rijkswet openbare ministeries, behelsde diverse vragen en opmerkingen afkomstig van verschillende fracties. De VVD-fractie vroeg zich bijvoorbeeld af waarom de aanwijzingsbevoegdheid was komen te vervallen en waarom de Nederlandse regering zo toegeeflijk was tegenover de Caribische landen van het Koninkrijk.⁴⁹⁷ Anderzijds oogden coalitiepartijen kritisch naar de Rijksregering en is de aanwijzingsbevoegdheid naar tevredenheid komen te vervallen.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ Hiervoor hadden zij echter onvoldoende tijd; zie onderstaand, p. 127-128.

⁴⁹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 6, p.1.

⁴⁹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 5, p. 5.

⁴⁹⁸ 'De leden van de CDA-fractie zijn tevreden over het besluit om de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie (in zijn hoedanigheid van lid van de Raad van Ministers van het Koninkrijk) te schrappen, overeenkomstig het advies van de Raad van State'. N.B. Raad van State in plaats van RvSK. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 5 p. 5.

Ondanks de soms harde kritieken op het voorstel, schreef de Rijksregering met belangstelling kennis te hebben genomen van de verslagen.⁴⁹⁹ Zij schreef voorts dat naar aanleiding van de onderscheidenlijke verslagen het voorstel van rijkswet zou worden aangepast.⁵⁰⁰

RIJKSWET RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

De verslagen betreffende het voorstel van Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn vergelijkbaar met de verslagen betreffende het voorstel voor de Rijkswet openbare ministeries. Fracties uit zowel het Nederlands-Antilliaanse als het Nederlandse parlement legden soms scherp geformuleerd uit hoe zij tegenover het voorstel stonden. Een inhoudelijk bezwaar dat naar voren werd gebracht in het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen door een groot aantal partijen die een bijdrage aan het verslag hadden geleverd, betrof bezwaar tegen de wijze waarop de rijkswet kon worden opgezegd.⁵⁰¹ Zij refereerden daarbij aan het advies van de RvANA dat was uitgebracht over de Rijkswet politie. Dat advies strekte ertoe dat '[g]ezeien de diverse beëindigingmogelijkheden het de voorkeur [verdient] om steeds in de desbetreffende Rijkswet de procedure voor beëindiging uitdrukkelijk te regelen.' Daarbij nam de RvANA in overweging dat 'dat sommige consensusRijkswetten zich naar hun aard en inhoud eerder lenen voor het opzeggen van de consensusRijkswet dan andere.'⁵⁰² Partijen gaven echter in enkele gevallen een andere interpretatie aan dit advies en refereerden daarbij aan de autonomie, waarop een inbreuk zou zijn gemaakt. Een mogelijkheid om eenzijdig de rijkswet op te kunnen zeggen zou bijvoorbeeld volgens Forsa Kòrsou noodzakelijk moeten zijn, wilde de autonomie behouden blijven.⁵⁰³ Ten slotte merkte de PAR-fractie op dat de Tweede Kamer terughoudend diende te zijn met het indienen van amendementen.⁵⁰⁴

In het verslag van de Tweede Kamer vroegen leden van de VVD-fractie aan de Rijksregering waarom Aruba niet bij de rijkswet was betrokken. Zij vroegen zich af of wel was geprobeerd om Aruba in deze rijkswet te laten participeren en of Aruba de samenwerking van de hand had gewezen. Indien Aruba niet wilde samenwerken, vroegen de leden zich af of de Rijksregering in dat geval had overwogen om artikel 43 Statuut toe te passen.⁵⁰⁵

In de nota naar aanleiding van het verslag en van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen, merkte de Rijksregering op dat in het voorstel van rijkswet

⁴⁹⁹ Zo schreef de Rijksregering de kritiek van de PVV, zonder omhaal weg. 'Van deze opvatting neemt de regering kennis onder verwijzing naar de tekst van artikel 38, eerste en tweede lid, van het Statuut.' *Kamerstukken II* 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 7, p. 2.

⁵⁰⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 8, p. 2-3.

⁵⁰¹ *Kamerstukken II* 2009/10 32 020 (R1887), nr. 5, p. 3-4, p. 6.

⁵⁰² RvA no. RA/11-09-RW. d.d. 23/06/2009.

⁵⁰³ *Kamerstukken II* 2009/10 32 020 (R1887), nr. 5, p. 4.

⁵⁰⁴ *Kamerstukken II* 2009/10 32 020 (R1887), nr. 5, p. 5.

⁵⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10 32 020 (R1887), nr. 6, p. 3.

wel degelijk lag besloten hoe de rijkswet kon worden opgezegd. Artikel 43 van het voorstel bood daartoe de mogelijkheid; consensus was vereist. Gekozen was voor deze constructie in overeenstemming tussen de regeringen, ingegeven 'door de aard en de inhoud van de samenwerking.' De Rijksregering wees er daarbij op, dat ook in de samenwerkingsregeling tussen de Nederlandse Antillen en Aruba geen mogelijkheid bestond om de regeling eenzijdig op te zeggen.⁵⁰⁶ Op de voornoemde vragen van de leden van de VVD-fractie ging de Rijksregering echter niet in. Zij herhaalde enkel de gestelde vragen en liet de antwoorden op de vragen in het midden, inclusief de vraag of de toepassing van artikel 43 Statuut was overwogen.⁵⁰⁷

Ten slotte geldt ook dat naar aanleiding van de onderscheidenlijke verslagen, aanpassingen door de Rijksregering zijn voorgesteld in een nota van wijziging.⁵⁰⁸

RIJKSWET POLITIE

Het is in dit verslag dat de PAR-fractie (toenmalige coalitiepartij) het beeld dat andere Statenfracties schetsen ten aanzien van de onderhandelingen, trachtte te nuanceren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bovengenoemde verslag betreffende het voorstel van Rijkswet openbare ministeries.⁵⁰⁹

Voor zover het de inhoud betreft, opperden enkele fracties wederom bezwaren tegen de toepassing van artikel 38 Statuut en het feit dat er geen opzegclausule in het voorstel was opgenomen. De rijkswet kon alleen zijn rechtskracht verliezen voor een land wanneer andere participanten in de rijkswet hun goedkeuring daartoe verleenden. Kennelijk zou dat volgens Forsa Kòrsou te maken hebben met de schuldsanering die Nederland op zich zou hebben genomen.⁵¹⁰ De juridische argumentatie van de partij was echter op bepaalde fronten onjuist;⁵¹¹ zie bijvoorbeeld de passage:

De Forsa Kòrsou-fractie hekelt het feit dat door het doelbewust «oneigenlijk» toepassen van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, gesuggereerd wordt, althans de stellige indruk wordt gewekt, dat er in het onderhavige geval sprake is van een samenwerking die gebaseerd is op vrijwilligheid en de instemming van alle Koninkrijkspartners. Niets is minder waar, zo stelt de fractie. Artikel 38, tweede lid, dient, gelet op de autonomie der rijksdelen, in zeer uitzonderlijke gevallen te worden toegepast. Volgens de Forsa Kòrsou-fractie moet mede met het oog daarop worden voorkomen dat teveel aangelegenheden, die tot de bevoegdheidsfeer van de individuele landen behoren, door toepassing van genoemde bepaling in feite «verschanste rijksaangelegenheden» worden omdat

⁵⁰⁶ *Kamerstukken II 2009/10 32 020 (R1887)*, nr. 7, p. 5.

⁵⁰⁷ *Kamerstukken II 2009/10 32 020 (R1887)*, nr. 7, p. 5.

⁵⁰⁸ *Kamerstukken II 2009/10 32 020 (R1887)*, nr. 8.

⁵⁰⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886)*, nr. 6, p. 6-7. Overigens is het begrijpelijk dat partijen zich niet in elk verslag herhalen, maar voor de consistentie en helderheid kan het wel de voorkeur verdienen.

⁵¹⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886)*, nr. 6, p. 1-2.

⁵¹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886)*, nr. 6, p. 1.

de mogelijkheid niet is voorbehouden om van de onderlinge regeling af te komen. Van Helsdingen heeft, aldus de fractie, in zijn bekende commentaar op het Statuut in 1957 reeds daarvoor gewaarschuwd.

Ook de fracties van de Tweede Kamer reageerden verschillend op het voorstel van rijkswet. De VVD, bij monde van oud-minister Remkes, benadrukte het belang van de Recherche Samenwerkingsteams (hierna, RST), die in een eerder stadium waren komen te vervallen. Hij was scherp tegen het voorstel zoals het was ingediend. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen wat er zou gebeuren met de RST; zij gaven daarbij aan waarde te hechten aan een blijvende samenwerking.⁵¹²

In de nota naar aanleiding van het verslag en naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen, legde de Rijksregering uit dat er ook in dit voorstel van rijkswet een opzeggeregeling was opgenomen; deze bepaling zou besloten liggen in artikel 56 van het voorstel. Ook wees zij erop dat de leden van de Forsa Korsou-fractie ten onrechte opmerkten dat artikel 38 Statuut slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kon worden toegepast. Ten slotte wees de Rijksregering er naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie op, dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal reeds op 5 oktober 2009 per brief ervan op de hoogte was gesteld dat de bestaande samenwerking binnen de RST tijdelijk werd verlengd. 'Het bestaande protocol zal blijven gelden tot twee jaar na de transitie.'⁵¹³ In het voorstel van rijkswet waren de RST niet opgenomen.⁵¹⁴ Kennelijk kwam deze discussie pas in de parlementaire fase op gang in de Tweede Kamer.

Rijkswet financieel toezicht

De Staten van de Nederlandse Antillen hebben ook ten aanzien van dit voorstel de autonomie van de onderscheidenlijke Caribische landen ter discussie gesteld. De rijkswet zou hier volgens enkele Statenfracties een inbreuk op maken; de PAR-fractie daarentegen, nuanceerde dat standpunt en stelde in haar bijdrage dat '[...] alle partijen indertijd akkoord zijn gegaan met een gezamenlijk financieel toezicht.'⁵¹⁵ In tegenstelling tot de bovengenoemde verslagen, hebben ook een fractie uit Sint Maarten en een uit Sint Eustatius op dit voorstel gereageerd in het verslag; hoewel de fractie DP-Sint Maarten enkel opmerkte in te stemmen met het voorstel.⁵¹⁶ De keuze voor het Kroonberoep heeft nauwelijks ter discussie gestaan; enkel de leden van de MAN-fractie hebben deze keuze ter discussie gesteld en daar bezwaar tegen geuit. Dat enkel de MAN-fractie reageerde is opmerkelijk, aangezien het ging om een belangrijke geschilprocedure tussen de landen en het Koninkrijk in de rijksministerraad; partijen leken daar

⁵¹² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 019 (R1886), nr. 5.

⁵¹³ *Kamerstukken II 2009/10*, 31 568, nr. 55, p. 3.

⁵¹⁴ Vgl. punt C.12 van de Slotverklaring; dit punt is dus komen te vervallen.

⁵¹⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 026 (R1888), nr. 5, p. 1-7. Zie over de aangehaalde opmerking van de PAR-fractie: p. 7 van dat verslag.

⁵¹⁶ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 026 (R1888), nr. 5, p. 8-9.

juist veel waarde aan te hechten.⁵¹⁷ Of andere fracties het Kroonberoep onderschreven, is echter onduidelijk.

Het Kroonberoep heeft ook in het verslag van de Tweede Kamer niet of nauwelijks ter discussie gestaan; de leden van de toenmalige coalitiepartijen Christen Unie en het CDA, spraken met de VVD hun steun ervoor uit.⁵¹⁸ Voorts hechtten vele fracties groot belang aan de voorkoming van een nieuwe schuldenproblematiek in Curaçao en Sint Maarten; opvallend is, althans gezien in het licht van de andere rijkswetten, dat Aruba hier buiten beschouwing werd gelaten.⁵¹⁹ Ten slotte is, voor zover het de opstelling van partijen betreft, de harde taal van de leden van de PVV-fractie uitzonderlijk:

De leden van de PVV-fractie stellen voor om de rijksministerraad de bevoegdheid te geven een boete op te leggen aan de bestuurders van Curaçao en Sint Maarten indien zij niet voldoen aan de rentelastnorm. Deze leden gaan er namelijk van uit dat deze bestuurders op regelmatige wijze niet zullen voldoen aan de norm.

De Rijksregering heeft in tegenstelling tot de bovengenoemde rijkswetten, twee nota's naar aanleiding van het verslag opgesteld; een nota is het antwoord op het verslag van de Tweede Kamer en een nota geldt als antwoord op het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen.⁵²⁰ In het kader van dit onderzoek zijn er behoudens de reactie op het voorstel van de PVV, om een boete op te leggen indien niet wordt voldaan aan de rentelastnorm, geen relevante punten in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer naar voren gebracht. De reactie van de Rijksregering is interessant, aangezien het erop lijkt dat de PVV en de Rijksregering hier langs elkaar heen communiceren en de Rijksregering de vraag gedeeltelijk ontwijkt.⁵²¹ Dat hangt ervan af of de PVV de boete persoonlijk aan bestuurders wil opleggen of dat deze ten laste komt van het land. Zie de reactie van de Rijksregering en in het bijzonder de motivering:

De regering is niet van plan overeenkomstig het voorstel van de PVV-fractie in het wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen van het opleggen van boetes aan bestuurders van een van de deelnemende landen. Een dergelijk middel past naar het oordeel van de regering niet binnen de verhoudingen binnen het Koninkrijk en zou trouwens het overschrijden van de rentelastnorm ook niet teniet doen [cursivering, I.B.]. In het uiterste geval kan de raad van ministers van het Koninkrijk overwegen gebruik te maken van de mogelijkheden van de artikelen 50 of 51 van het Statuut.⁵²²

⁵¹⁷ Zie p. 124 van dit onderzoek.

⁵¹⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 026 (R1888), nr. 6.

⁵¹⁹ *Supra*, p. 118.

⁵²⁰ N.B. de Tweede Kamer ontving de nota naar aanleiding van diens verslag op 20 januari 2010 en de Staten van de Nederlandse Antillen op 25 maart 2010, ca. 3 weken voor de mondelinge behandeling van het voorstel van rijkswet. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 026 (R1888), nrs. 7 en 9.

⁵²¹ Het gaat hier nadrukkelijk om 'gedeeltelijk', aangezien de Rijksregering wel klip en klaar uitlegt dat het niet past in de Koninkrijksverhoudingen.

⁵²² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 026 (R1888), nr. 7, p. 5.

Voor zover het de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen betreft, verdient het antwoord van de Rijksregering ten aanzien van de bezwaren van de MAN-fractie inzake het Kroonberoep, de aandacht. In een enkele paragraaf zet de Rijksregering uiteen dat zij het advies van de RvSK om het Kroonberoep te handhaven, volgt. De overwegingen daartoe lijken te berusten op de overwegingen die de RvSK zelf heeft aangedragen. In het verlengde van dit besluit legt de Rijksregering uit dat artikel 26 van het voorstel een alternatieve rechtsgang bij de onafhankelijke bestuursrechter volledigheidshalve uitsluit.⁵²³ Naar aanleiding van de verslagen zijn nog enkele wijzigingen in het voorstel van rijkswet aangebracht.⁵²⁴

RIJKSWET GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE

De standpunten die fracties in de Staten van de Nederlandse Antillen in hun verslag innamen, variëren in ruime mate.⁵²⁵ De regeringspartijen PAR en PNP spraken ten aanzien van deze rijkswet hun steun voor het voorstel uit, doch plaatsten daar wel enkele kritische kanttekeningen bij. Het onafhankelijk Statenlid, de heer Nicolaas (Bonaire) en de MAN-fractie waren tegen het voorstel van rijkswet. Voor zover het de juridische grondslag voor de tot stand te komen rijkswet betrof, kwamen de argumenten die de laatstgenoemden aandroegen neer op het feit dat Nederland weer overging tot het eenzijdig voorschrijven van dwingende maatregelen. Van consensus was volgens de fracties dan ook geen sprake. Ook de Forsa Korsou-fractie was tegen het voorstel. Zij was van mening dat '[h]et dwingend en eenzijdig opleggen van plannen of maatregelen niet in overeenstemming [is] met de geest van het Statuut',⁵²⁶ hoewel deze partij wel acht sloeg op het belang van artikel 43 Statuut. De fractie vroeg zich af of een artikel 43-situatie zich in het onderhavige geval voordeed. Onjuiste toepassing van Statuutbepalingen die grond bieden tot grotere invloed van Nederland, leidt tot een inbreuk op het gelijkwaardigheidbeginsel. Immers, de autonomie en inspraak, indien de Caribische landen zich tevergeefs tegen de inbreuk op de autonomie verzetten, worden dan ten onrechte beperkt.

De Staten van Aruba toonden zich zeer kritisch en zetten uiteen hoe het proces volgens hen was verlopen en hoe de feiten zouden liggen. Hoofdzakelijk werd aandacht besteed aan de grondslag van het voorstel van rijkswet; het aantal inhoudelijke vragen en opmerkingen was beperkt. Onder verwijzing naar de officiële toelichting bij artikel 43 Statuut, verzette de AVP zich tegen de toepassing van dat artikel in deze context.⁵²⁷ Ook andere partijen, waaronder de MEP,⁵²⁸ waren het oneens met het ingrijpen op Koninkrijksniveau. De MEP beriep zich daarbij in het bijzonder op de gelijkwaardige positie van de landen.

⁵²³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 9, p. 3. Dit in tegenstelling tot de mogelijkheid die decentrale overheden in Nederland wordt geboden. Vgl. art. 274a Provinciewet en 281a Gemeentewet.

⁵²⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 026 (R1888), nrs. 8 en 10.

⁵²⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 5.

⁵²⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 5, p. 6.

⁵²⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 7, p.3.

⁵²⁸ Na de verkiezingen van eind 2009 zit deze partij in de oppositie en de AVP in de coalitie.

Deze fractie stelde:

De leden van de M.E.P.-fractie memoreren dat in de Preambule van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt gesteld dat de landen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig elkaar bijstand verlenen. [...] De M.E.P.-fractie is van mening dat de beslissing van de rijksministerraad van 3 juli 2009, inhoudende dat de wettelijke grondslag voor Aruba ex-artikel 43, tweede lid, van het Statuut in strijd is met het Statuut en de beginselen van behoorlijk en deugdelijk bestuur.⁵²⁹

De fracties in de Tweede Kamer reageerden verschillend op het voorstel en op de grondslag van het voorstel voor Aruba. Coalitiepartij CDA, hoewel teleurgesteld over de gang van zaken, kon de keuze om de grondslag van het voorstel van rijkswet uit te breiden, onderschrijven. Ook oppositiepartij VVD sprak haar steun ervoor uit. Andere partijen toonden zich kritisch, niettegenstaande de 'traditionele steun' vanuit de coalitie. De ChristenUnie en de PvdA, die destijds beide in de coalitie zaten, vroegen indringend om opheldering over de toevoeging van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut als grondslag van het voorstel van rijkswet.⁵³⁰ Daarnaast vroeg de SP zich af 'wat [nu] de gevolgen zijn van het niet instemmen van Aruba met dit voorstel van rijkswet.'⁵³¹ Hoewel deze laatste vraag thans niet meer ter zake doet, nu Aruba heeft ingestemd, was deze vraag indertijd van groot belang. De Rijksregering stond destijds nog voor de keuze om er anderszins uit te komen, bijvoorbeeld op de wijze die de RvSK adviseerde en die Ortega-Martijn in het verslag nogmaals aan de orde stelde.⁵³² Terwijl de Rijksregering op koers lag om in strijd met het Statuut te handelen, kon deze koers in de loop van de wetgevingsprocedure een wending nemen; werden vragen niet naar tevredenheid beantwoord, dan kon de toevoeging van artikel 43 Statuut teniet worden gedaan. Dat was mogelijk, al dan niet vanwege een motie vanuit een van de Kamers der Staten-Generaal, waarin werd gepleit dat de Rijksregering het advies van de RvSK overnam of dat de landen tot consensus moesten komen, ofwel via een amendement door de Tweede Kamer.

De meeste gestelde vragen en opmerkingen over het voorstel hadden betrekking op de inhoud. Deze zijn in het kader van dit onderzoek echter niet relevant om hier aan de orde te stellen; behoudens één vraag. Hoewel ook de vragen omtrent de maximum- en pensioengerechtigde leeftijd van rechters inhoudelijk niet ter zake doen voor dit onderzoek, is het gezien de voorgeschiedenis van deze discussie, daarentegen wel interessant om de vragen en opmerkingen hierover nader te bespreken; temeer vanwege het feit dat de vragen afkomstig waren van de leden van de drie coalitiepartijen CDA, PvdA en de ChristenUnie, alsmede van de VVD-fractie, en gezien in het licht van de reactie van de Rijksregering. De strekking van deze vragen was waarom de maximumleeftijd niet zou worden verhoogd tot 70 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd tot 65 jaar. Zodoende

⁵²⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 7, p. 3-4.*

⁵³⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 6, p. 3-4.*

⁵³¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 6, p. 3.*

⁵³² *Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 4, p. 2; Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 6, p. 4.*

zouden de leeftijden gelijk zijn aan de leeftijdsgrenzen die golden voor rechters die in Nederland in functie waren. Dat alle drie de coalitiepartijen in de Tweede Kamer kennelijk bezwaren hadden is merkwaardig, aangezien men verwacht dat zij de Rijksregering in beginsel zouden steunen.⁵³³ Voor zover zij het met hun partijgenoten in de Rijksregering oneens zouden zijn, lag het meer in de rede dat dit achter de schermen werd opgelost. Het wekt de schijn dat de Rijksregering welwillend het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie volgde, terwijl de coalitiepartijen in de Tweede Kamer er tegenin gingen; 'via de achterdeur' zouden partijen hun standpunt in de rijkswet vertaald zien.

In de nota naar aanleiding van het verslag, tevens nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen en van de Staten van Aruba, heeft de Rijksregering ten aanzien van de vragen over de toevoeging van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut als grondslag van het voorstel van rijkswet, gesteld dat deze vragen niet meer aan de orde waren; de regering van Aruba zou inmiddels hebben ingestemd.

Voor zover het de vragen omtrent de leeftijden betreft, heeft de Rijksregering wederom de keuze om de maximumleeftijd op 65 jaar te houden niet adequaat gemotiveerd. Hoewel in dit verslag wel notie is gemaakt van het feit dat de president van het GHvJ advies heeft uitgebracht over de maximumleeftijd, is daar geen inhoudelijke motivering aan gekoppeld. Enkel is gesteld: 'De president van het Hof heeft desgevraagd te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan verhoging van de maximumleeftijd.'⁵³⁴ In plaats van een nadere uitleg, zette het verslag alle deuren open om de leeftijdsgrens toch te verhogen. Zo beantwoordde de Rijksregering de vraag van Ortega-Martijn niet. Zij vroeg, zoals de Rijksregering constateerde, 'of bij de huidige leden van het Hof bezwaren bestaan tegen de elders inmiddels gangbare ontslagleeftijd.'⁵³⁵ De vraag of er behoefte aan zou bestaan is een andere. Ook ging de Rijksregering niet in op de vraag omtrent het gelijkheidsbeginsel. Deze miscommunicatie zou uiteindelijk leiden tot het amendement van Ortega-Martijn.⁵³⁶

RIJKSWET WIJZIGING STATUUT

Uit de verslagen die zijn opgesteld naar aanleiding van het voorstel van Rijkswet wijziging Statuut blijkt dat er grote verschillen bestaan in opvatting over fundamentele kwesties aangaande de Koninkrijksrelaties. Deze verschillen bestaan niet alleen tussen de parlementen van de landen van het Koninkrijk, maar ook tussen bijvoorbeeld de Rijksregering en de Tweede Kamer en tussen de fracties in de onderscheidenlijke parlementen. Uiteraard geldt dat ook ten aanzien van andere voorstellen van rijkswet; bij dit voorstel van rijkswet ligt het echter aan de

⁵³³ Niettegenstaande het uitgangspunt van dualisme.

⁵³⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 017 (R1884), nr. 6, p. 9.

⁵³⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 017 (R1884), nr. 8, p. 17.

⁵³⁶ De rijksministerraad had kunnen aanvoelen dat een overtuigende motivering noodzakelijk was om een succesvol amendement te voorkomen. De coalitiepartijen plus de VVD, vormden samen ruimschoots een Kamermeerderheid, wanneer een amendement werd ingediend. Een inhoudelijke motivering bleef echter achterwege.

oppervlakte en raakt het de kern van de Koninkrijksrelaties. Het betreft hoofdzakelijk vraagstukken omtrent een visie op het Koninkrijk en de vraag waarom er niet gekozen is voor een algehele herziening van het Statuut, vraagstukken omtrent een adequate geschillenregeling, over duidelijkheid van artikel 43 Statuut, de noodzaak van artikel 27 Statuut en omtrent de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk.

In het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen werd bijvoorbeeld door de leden van de MAN-fractie beargumenteerd dat het huidige artikel 12 Statuut, inzake het intern appel, geen adequate waarborg bood voor de gelijkwaardigheid. Deze fractie wees erop dat '[...] Koninkrijkspartners te vaak het gevoel hebben "overruled" te worden door de meerdere stemmen van hun Haagse collega's.'⁵³⁷ Het alternatief was volgens de fractie een vetorecht voor de Caribische landen van het Koninkrijk; over het nieuwe artikel 12a uitte de fractie scepsis. Zij vreesde dat het een inbreuk zou maken op diens autonomie.⁵³⁸ Ook de PNP-fractie voerde aan dat artikel 12 geen toereikende waarborg voor de gelijkwaardigheid van de landen bood. Anders dan de MAN-fractie zag zij een oplossing in een Constitutioneel Hof, of een Hof van Arbitrage.⁵³⁹ Ten slotte pleitten ook de leden van de PAR-fractie voor een adequate geschillenprocedure op Koninkrijksniveau. Zij stelden:

Evenals de fracties van de MAN en de PNP geeft de PAR-fractie de voorkeur aan een democratischer vorm van bestuurlijke en constitutionele geschillenbeslechting boven de huidige procedure van het intern appel. Over de exacte invulling daarvan dient evenwel overleg te worden gevoerd binnen Koninkrijksverband.⁵⁴⁰

Wat de fractie bedoelde met 'democratischer vorm van bestuurlijke en constitutionele geschillenbeslechting' is niet helder uiteengezet; wellicht werd gerefereerd aan de opmerking van de PNP en de MAN dat de Caribische landen van het Koninkrijk in het intern appel veelal waren overstemd, zodat hun stem niet zwaar leek te wegen. Ten slotte heeft geen Sint Maartense fractie zijn zienswijze in het verslag naar voren gebracht. Het Statuut behelst echter belangrijke bepalingen voor het nieuwe land. Datzelfde geldt, zoals gesteld, voor de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁵⁴¹

In het verslag van Aruba werd door de AVP-fractie en de MEP-fractie nadrukkelijk naar voren gebracht dat zij de autonome positie van Aruba, zoals deze in 1986 was verworven, wensten te behouden. De bijdragen van partijen kenden inhoudelijke diepgang in de argumentatie. De AVP stelde fundamentele vragen

⁵³⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 8, p. 2.

⁵³⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 8, p. 2.

⁵³⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 8, p. 4-5.

⁵⁴⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 8, p. 5.

⁵⁴¹ *Supra*, p. 19-20.

die betrekking hadden op de problemen die Aruba als land had ondervonden. Daarbij constateerden de fractieleden niet alleen wat het probleem veroorzaakte; zij keken bovenal naar de aard van het probleem en de naar vragen waarvoor een oplossing zou moeten worden gezocht. Welke geschillen wilde men oplossen? Juridische vraagstukken of vraagstukken ten aanzien van het beleid? Het voorstel van de fractie luidde als volgt:

In het kader van de wijziging van het Statuut spreken de landen zich expliciet uit mee te zullen werken aan het tot stand brengen van een adequate onafhankelijk voorziening ter beslechting van juridische geschillen over de interpretatie van de bepalingen van het Statuut.

Dit voorstel werd naar voren gebracht in de rijksministerraad van 6 november 2009 door de Gevolmachtigde Minister van Aruba, dhr. Edwin B. Abath. Nadat de aanwezigen zich ieder hierover positief hebben geuit stelde Minister-President Balkenende voor om in te stemmen met de intentie om een onafhankelijke instantie in te stellen die strikt juridische geschillen over de interpretatie van de gezamenlijk overeengekomen bepalingen van het Statuut op adequate wijze kan beslechten (RMR d.d. 6 november 2009, kenmerk 3 084 771 (JZ/4600)). De raad besloot aldus.⁵⁴²

Daarbij wilde de AVP-fractie de 'kan-bepaling' van artikel 12a Statuut vervangen door een verplichting om tot een dergelijke geschillenregeling te komen. Zij stelde voor dat '[b]ij rijkswet voorzieningen [worden] getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.'⁵⁴³ De MEP-fractie kwam tot dezelfde conclusie en wilde de vrijblijvende formulering wijzigen in een opdracht om tot een geschillenregeling te komen.⁵⁴⁴ Ook de PDR-fractie (Partido Democracia Real) onderschreef deze aanpassing en wilde een soortgelijke verplichting opnemen voor artikel 38a Statuut.⁵⁴⁵ Ten aanzien van artikel 27 Statuut kan worden opgemerkt, dat ook in deze kwestie de AVP-fractie heeft uitgelegd waar het probleem volgens haar door werd veroorzaakt. Er zou te weinig deskundigheid zijn, zodat nu in eerste instantie de voor de lokale situatie meest urgente zaken de aandacht kregen, niet tijdig aan deze implementatieverplichtingen kon worden voldaan. De fractieleden beargumenteerden dat zij Nederland reeds eerder om versterking hadden gevraagd, maar ook in Nederland bleken de wetgevingsjuristen op dit gebied schaars; Nederland had volgens deze leden nog geen belangstelling getoond om een formeel samenwerkingsprotocol hiervoor op te stellen.⁵⁴⁶ Evenals de AVP presenteerden de fractieleden van de MEP een eigen analyse van de geconstateerde problemen. Ook kwamen zij met eigen voorstellen die deze problemen volgens hen zouden moeten oplossen. De MEP stelde:

⁵⁴² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 4.

⁵⁴³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 4.

⁵⁴⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 7.

⁵⁴⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 11.

⁵⁴⁶ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 5.

Hoewel wellicht de behoefte wel bestaat, is nochtans besloten om op dit moment niet over te gaan tot een complete herziening van het Statuut. Wel zijn hier voorstellen opgenomen ter opheffing van het democratisch deficit.⁵⁴⁷

Deze voorstellen hadden onder meer betrekking op de artikelen 12a, 27, 38 en 38a; andere voorstellen lagen besloten in een nieuw artikel 15a, artikel 55 lid 2, tweede alinea en 57a Statuut.⁵⁴⁸

De Tweede Kamer der Staten-Generaal opende het verslag met een drietal vragen afkomstig van de CDA-fractie, de SP-fractie en de VVD-fractie, inhoudende de strekking waarom de Rijksregering het Statuut niet fundamenteel wilde herzien in dit wetgevingsproces.⁵⁴⁹ De leden van de SP-fractie wilden in dat kader ook graag helderheid over artikel 43 Statuut en vroegen de ‘regering in dit verband [naar] haar [visie op de] toekomstige verantwoordelijkheid ten opzichte van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten.’⁵⁵⁰ Verderop in het verslag vroegen de fractieleden van de SP, de VVD en de ChristenUnie naar de ideeën van de Rijksregering omtrent de geschillenregeling. Daarbij vroegen zij zich onder andere af ‘wat de uitgangspunten [zouden] zijn van de aangekondigde nadere regeling’ en welke geschillen in aanmerking kwamen voor dergelijke voorzieningen; dat gold voor zowel artikel 12a, als artikel 38a Statuut.⁵⁵¹ Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af wat de noodzaak van de nieuwe leden van artikel 27 Statuut zou zijn.⁵⁵²

Naar aanleiding van deze verslagen stelde de Rijksregering zowel een nota naar aanleiding van het verslag als een nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba op.⁵⁵³ Daarin wuifde zij de fundamentele kritiek vanuit de Staten-Generaal over het gebrek aan algehele visie op het Koninkrijk weg met de opmerking dat er een visie op het Koninkrijk zou worden geformuleerd in samenspraak met de (nieuwe) Caribische landen van het Koninkrijk; artikel 43 Statuut zou daarin worden meegenomen.⁵⁵⁴ De Rijksregering legde uit dat ‘[g]ezien het veelomvattende karakter van de afspraken, ervoor gekozen [is] om niet gelijktijdig een fundamentele herziening van het Statuut te entameren.’⁵⁵⁵

Voorts bevestigde de Rijksregering het standpunt van de Staten van Aruba, door te stellen dat zij ‘heeft toegezegd dat voorstellen worden gedaan voor de in het leven te roepen geschillenregeling en spreekt daarbij de intentie uit tot het instellen van een onafhankelijke instantie die de juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut kan beslechten.’⁵⁵⁶ Daarmee lijkt een zeer belangrijke toezegging

⁵⁴⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 6.

⁵⁴⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 9, p. 5-11.

⁵⁴⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 5, p. 1-2.

⁵⁵⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 5, p. 2.

⁵⁵¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 5, p. 8.

⁵⁵² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 5, p. 9.

⁵⁵³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nrs. 6 en 11.

⁵⁵⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 6, p. 1-2.

⁵⁵⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 6, p. 1.

⁵⁵⁶ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 11, p. 2-3.

van de Rijksregering te zijn bevestigd. Ondanks dat de Rijksregering in de hoofdzaak haar beleid verdedigde, voerde zij in enkele gevallen wijzigingen door, naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁵⁵⁷

RIJKSWET AANPASSING RIJKSWETTEN

De verslagen van de Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen, respectievelijk van Aruba waren inhoudelijk zeer uiteenlopend. Terwijl de meeste fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hoofdzakelijk technische vragen stelden, domineerde de MAN-fractie het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen met politieke opmerkingen die niet zozeer aansloten op het voorstel van rijkswet. Nederland zou het emancipatoire proces van Curaçao belemmeren door de autonomie te zeer aan banden te leggen. Volgens de leden van de MAN-fractie was dat tegen de wil van een grote minderheid van de bevolking en derhalve in strijd met het zelfbeschikkingsrecht.⁵⁵⁸ Enkel de PAR-fractie leverde ook een bijdrage aan het verslag; deze fractie sprak in hoofdlijnen haar instemming met de rijkswet uit.⁵⁵⁹

De Staten van Aruba hebben ter zake van deze rijkswet geen verslag ingediend. De reden waarom, is hier belangrijk. Op 20 januari 2010 verzocht de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de voorzitter van de Staten van Aruba (overigens wellicht ook van de Nederlandse Antillen), om het verslag uiterlijk op 5 februari 2010 in te sturen.⁵⁶⁰ De voorzitter van de Staten van Aruba gaf daarop te kennen dat het tijdsbestek te kort was om een verslag op te stellen; het voorstel betrof immers ook technische materie. Hij schreef:

Gegeven de volle agenda van de nieuwe Staten van Aruba zal het verslag van de betreffende voorstel van rijkswet op een later tijdstip worden opgestuurd. Volledigheidshalve informeer ik u dat het niet ontvangen van een verslag van de Staten van Aruba op de door u vastgestelde deadline niet automatisch impliceert dat het geen verslag dan wel een blanco verslag betreft.

De Staten van Aruba is zich bewust van het belang van de behandeling van de voorstellen voor rijkswet in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, en is zeker welwillend haar medewerking hieraan te verlenen. Doch, ik stel het niet op prijs dat de korte deadlines voor de verslagen eenzijdig worden bepaald, aangezien wij ook rekening moeten houden met onze agenda. Ik ben gewend op een georganiseerde en gestructureerde wijze te werken en hiervoor is een goede communicatie en betere afstemming van belang om samen de klus te klaren. Ik stel het zeer op prijs indien de communicatielijnen tussen de drie parlementen van het Koninkrijk op een betere wijze kunnen worden georganiseerd. Een dergelijke werkwijze werkt in het belang van de nieuwe verhoudingen binnen het Koninkrijk.

⁵⁵⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 213 (R1903), nr. 7.

⁵⁵⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 8, p. 1-2.

⁵⁵⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 8, p. 3.

⁵⁶⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 9, p. 1.

Voor wat betreft de deadlines voor de verslagen van de Staten van Aruba van de nog te behandelen voorstellen van rijkswet in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen stel ik voor om deze in gezamenlijk overleg tussen de drie parlementen te bepalen.⁵⁶¹

Uit deze brief van de voorzitter van de Staten van Aruba, blijkt nadrukkelijk hoe hoog de tijdsdruk was voor de Caribische landen van het Koninkrijk. Het was wat dat betreft praktisch onmogelijk om een gedegen onderzoek naar het voorstel van rijkswet te verrichten.

In het verslag van de Tweede Kamer merkten de leden van de CDA-fractie op dat zij 'de opvatting van de regering dat nu slechts sprake kan zijn van wijzigingen op Koninkrijksniveau die verband houden met de thans aan de orde zijnde staatkundige hervorming, [delen]. Voorstellen om te komen tot een secretariaat van het Koninkrijk zijn voor deze leden niet aan de orde.'⁵⁶² Daarbij lijkt te worden gerefereerd aan de opmerking van de RvSK, dat indien de Minister-President als voorzitter van de rijksministerraad een secretariaat zou hebben, de Minister-President het Gouverneuroverleg zou kunnen voorzitten.⁵⁶³ Voor het overige werden met name technische vragen over het voorstel gesteld. Enkel de PVV-fractie trachtte op geheel eigen wijze reacties van de Rijksregering te vragen of zo men wil uit te lokken, aan de hand van bij het publiek bekende tragische gebeurtenissen, zoals de verdwijning van Natalee Holloway.⁵⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de opmerking naar aanleiding van het voorstel dat de Onderzoeksraad voor de veiligheid enkel op verzoek van de regering van het betreffende Caribische land onderzoek kan verrichten: 'Voorgesteld wordt om dit te handhaven ten opzichte van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze leden vinden dit een slechte zaak. Deze staatkundige hervormingen zouden een goede gelegenheid zijn om juist de bevoegdheden te vergroten van de Onderzoeksraad op deze eilanden mede gezien de beperkte opsporingscapaciteiten van de recherche op Aruba (zie de zaak Natalee Holloway).'⁵⁶⁵

De onderscheidenlijke nota's naar aanleiding van het verslag, bevatten in het kader van dit onderzoek geen noemenswaardigheden. Opvallend is echter wel de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen; inhoudende dat de Rijksregering met veel belangstelling kennis had genomen van de opmerkingen en vragen die door de *verschillende* fracties

⁵⁶¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 9.

⁵⁶² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 5, p. 1; vgl. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 5, p. 1-2 en *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 5, p. 1-2, inzake het Reglement van de Gouverneur van Curaçao onderscheidenlijk van Sint Maarten. In deze laatstgenoemde verslagen heeft de PvdA-fractie zich aangesloten bij het standpunt van de CDA-fractie en het standpunt van de Rijksregering, inhoudende dat het gedurende dit staatkundige proces, niet opportuun is om een Koninkrijkssecretariaat op te richten.

⁵⁶³ *Supra*, p. 111-112.

⁵⁶⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 6, p. 5.

⁵⁶⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 186 (R1901), nr. 5, p. 4. De Rijksregering reageerde echter koel op deze opmerking met de uitleg dat het vergroten van de bevoegdheden van de Onderzoeksraad buiten de strekking valt van het doel van de rijkswet, te weten om de nieuwe status van de landen te kunnen bewerkstelligen.

waren gemaakt. Dat is opvallend, aangezien enkele opmerkingen juridisch incorrect waren. Ook waren de reacties, zoals in het bovenstaande is aangegeven, zeer uiteenlopend en soms gericht op lokale politieke consumptie.⁵⁶⁶

De Rijksregering heeft in deze fase van de schriftelijke voorbereiding, het voorstel drie maal gewijzigd.

REGLEMENT VOOR DE GOUVERNEUR VAN CURAÇAO ONDERSCHIEDENLIJK VAN SINT MAARTEN

In tegenstelling tot de voornoemde verslagen, zijn ten slotte de verslagen inzake de Rijkswet vaststelling van een zeegrens en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur over het algemeen beknopter; politiek waren deze rijkswetten het minst gevoelig. Bovendien zijn de verslagen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur identiek en hebben ook de Staten van Aruba twee gelijke verslagen opgesteld.⁵⁶⁷

De verslagen van de Staten van de Nederlandse Antillen, daarentegen, waren volledig verschillend. De Curaçaose fracties in de Staten reageerden enkel ten aanzien van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, terwijl een Sint Maartense fractie een bijdrage aan het verslag betreffende het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten leverde.⁵⁶⁸ De leden van de MAN-fractie gingen echter niet hoofdzakelijk in op het voorstel zelf; deze leden voerden in de hoofdzaak een betoog dat de emancipatie van Curaçao zou worden belemmerd.⁵⁶⁹ Enkele expliciete vragen en opmerkingen hieromtrent, betroffen de vraag waarom de Gouverneur niet in een Caribisch land kon worden vervolgd en of er niet meer ruimte moest zijn voor eigen beleid, in plaats van voor het Haagse.⁵⁷⁰ De leden van de PAR-fractie daarentegen, spraken in de hoofdzaak hun steun uit voor het voorstel en leken indirect de aantijgingen van de MAN-fractie te weerleggen.⁵⁷¹ De National Alliance-Fractie van Sint Maarten was de enige fractie in de Staten van de Nederlandse Antillen die zich in het verslag uitliet over het voorstel. Deze leden stelden enkel de vraag waarom de Gouverneur niet in een Caribisch land voor de rechter kon worden gedaagd.⁵⁷²

Opmerkelijk is dat de Staten van Aruba een verslag hebben opgesteld ten aanzien van deze rijkswetten, aangezien de rijkswetten niet in Aruba zouden gaan gelden. De Statenfracties gingen echter niet inhoudelijk in op het voorstel.⁵⁷³

⁵⁶⁶ *Supra*, p. 128.

⁵⁶⁷ De nota naar aanleiding van het verslag was dan ook identiek; behoudens de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van Aruba. Laatstgenoemde nota was tevens de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen en zoals gesteld, reageerden de Staten van de Nederlandse Antillen afwijkend.

⁵⁶⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 7, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 7.

⁵⁶⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 7, p. 1-2.

⁵⁷⁰ Zie aan het eind van hun bijdrage aan het verslag. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 7, p. 2.

⁵⁷¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 7, p. 3.

⁵⁷² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 7.

⁵⁷³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 6, p. 2, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 6, p. 2.

Op het eerste gezicht lijken de verslagen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten aanzien van de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur, weinig bijzonderheden te bevatten. Bezieet men het verslag nader en in het licht van de nota naar aanleiding van het verslag, dan wordt een geheel ander licht op de zaak geworpen. Zo wezen de leden van de PvdA-fractie erop dat betrokken bewindspersonen aan het Gouverneursoverleg mochten deelnemen; zij vroegen de Rijksregering of ook bewindspersonen van de Caribische landen van het Koninkrijk mochten deelnemen aan dat overleg.⁵⁷⁴ De Rijksregering beantwoordde deze vraag negatief en koppelde de kwestie aan de ministeriële verantwoordelijkheid.⁵⁷⁵ De vraag was echter waarom, aangezien ook de Gouverneur zelf geen verantwoording aflegde aan het Nederlandse parlement.⁵⁷⁶ De Rijksregering schreef de kwestie weg zonder de keuze inhoudelijk te rechtvaardigen. Waarom, bijvoorbeeld, kon de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal voor de bewindsliden van de Caribische landen van het Koninkrijk, maar wel voor de onderscheidenlijke Gouverneurs? Voorts oogden de bijdragen van de VVD-fractie en de PVV-fractie veeleer van politieke aard, dan dat sprake was van inhoudelijke overwegingen die strekten tot het aanscherpen van de voorstellen van rijkswet; of zij hadden te weinig kennis over de praktijk. Zo stelden de leden van de VVD-fractie voor dat de Koningin wellicht zelf als hoofd van de regeringen van Curaçao en Sint Maarten kon functioneren, aangezien 'de stoomboot als vervoersmodaliteit [is] vervangen door het vliegtuig.'⁵⁷⁷ Dat er ook een Gouverneur van Aruba was, werd hierbij niet overwogen; los van de vraag hoe dat in de praktijk werkbaar zou kunnen zijn. De PVV-fractie merkte ten slotte in het verslag op:

Deze leden zijn kritisch over de rol van de Gouverneur en willen niet dat deze teveel macht in handen krijgt. [...] Tenslotte wijzen de leden van de PVV-fractie erop dat Curaçao alle regelingen met betrekking tot de Gouverneur zelf moet kunnen regelen als het in de toekomstige situatie onafhankelijk wordt, waarvan deze leden groot voorstander zijn.⁵⁷⁸

Dit verslag is, zoals opgemerkt, identiek aan het verslag inzake het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.⁵⁷⁹

⁵⁷⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 5, p. 1, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 5, p. 1.

⁵⁷⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 6, p. 1, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 6, p. 1.

⁵⁷⁶ Ook ingevolge artikel II.1 van de Staatsregeling van Aruba, artikel 28 van de Staatsregeling van Curaçao en artikel 32 van de Staatsregeling van Sint Maarten, zijn de ministers in eigen land verantwoordelijk voor zijn handelen. Wel is hij strafrechtelijk verantwoordelijk. Zoals Nauta er in zijn proefschrift op wijst, volgt deze strafrechtelijke verantwoordelijkheid uit artikel 25 van de onderscheidenlijke Reglementen van de Gouverneur van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. O. Nauta, *Goed bestuur in de West, Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen* (proefschrift Utrecht), Oosterwijk: Uitgeverij BOXPress 2011, p. 43.

⁵⁷⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 5, p. 2.

⁵⁷⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 178 (R1898), nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 179 (R1899), nr. 5, p. 2.

⁵⁷⁹ *Supra*, p. 130.

Ook de nota's naar aanleiding van het verslag zijn identiek. Daarin legde de Rijksregering uit dat, gezien de taken waarmee de onderscheidenlijke Gouverneurs waren belast, het noodzakelijk was dat de Gouverneur aanwezig was in het betrokken land en niet in Nederland.⁵⁸⁰ De Rijksregering ging niet in op de bovengenoemde opmerking van de PVV; wel werden in hoofdlijnen de taken van de Gouverneurs geschetst. De nota's naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba behelzen geen punten die in het kader van dit onderzoek noemenswaardig zijn. Een procedureel punt van relevantie is echter wel het feit dat de Rijksregering inging op het verslag van de Staten van Aruba. Hoewel deze rijkswetten, zoals in het bovenstaand is gesteld, niet in Aruba zouden gelden, is hun verslag toch door de Rijksregering aanvaard. Voorts merkte de Rijksregering over de mogelijkheid tot vervolging van de Gouverneur op dat was aangesloten bij het reeds bestaande Reglement van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba; in het kader van de staatkundige vernieuwingen achtte de Rijksregering het niet noodzakelijk om de bepaling te handhaven.⁵⁸¹ Daaraan voegde de Rijksregering toe dat de '[a]chtergrond van de bepaling is [...] de bijzondere positie die de Gouverneur inneemt als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering en als hoofd van de landsregering. Het is wenselijk voor hem een bijzondere voorziening te treffen zodat een eventuele vervolging binnen zijn voormalige ambtsgebied niet hoeft plaats te vinden.'⁵⁸²

RIJKSWET VASTSTELLING VAN EEN ZEEGREN

Ten slotte werden de fracties van de Staten van de Nederlandse Antillen die een bijdrage aan het verslag over het voorstel van Rijkswet vaststelling van een zee-grens hadden geleverd niet genoemd; gesproken werd over 'de Staten'.⁵⁸³ Daaruit bleek een gevoel van eensgezindheid dat zij het oneens waren met het feit dat de Tweede Kamer zich het Koninkrijksparlement achtte. De Staten verzochten in het onderhavige verslag, dat de term 'Koninkrijksparlement' werd geschrapt uit het verslag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij waren het oneens met het gebruik van de term:

De Staten wensen te weten sinds wanneer er in het Koninkrijk der Nederlanden een Koninkrijksparlement bestaat. Wie is degene die dit heeft ingesteld en door wie is dit goedgekeurd? Welke zijn de bevoegdheden van een dergelijk parlement? De Staten achten het noodzakelijk dat deze ernstige en multi-interpretabele constitutionele fout wordt hersteld, zodat naderhand, zoals in het

⁵⁸⁰ Het oogt althans een politieke vraag: indien de leden van de VVD-fractie bijvoorbeeld de website van de Gouverneur van Curaçao hadden geraadpleegd, dan hadden ze het antwoord zelf al kunnen weten. <<http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=5&clang=nl>> 'een dag in het leven van de Gouverneur', <<http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=3&clang=nl>> 'wat doet de Gouverneur?' (website geraadpleegd op 17 april 2011) – deze tekst stond overigens ook op website in de tijd dat hij nog Gouverneur van de Nederlandse Antillen was en was dus bekend gedurende het proces van de staatkundige vernieuwingen.

⁵⁸¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 9, p. 1; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 9.

⁵⁸² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 9, p. 1-2; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 9.

⁵⁸³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 5.

verleden is voorgekomen in het huidige staatkundige structuur-traject, noch de Tweede Kamer der Staten-Generaal, noch de PvdA-fractie nieuwgevormde constitutionele organen gaan claimen, onder het mom dat het Antilliaanse parlement zich hiertegen toch niet heeft verzet.⁵⁸⁴

Deze opmerking werd geplaatst nadat de PvdA-fractie in het Kamerverslag had gevraagd of alle betrokken partijen konden instemmen met het voorstel van rijkswet. Zij vroegen dit 'mede in hun hoedanigheid van lid van het Koninkrijksparelement'.⁵⁸⁵

De nota's naar aanleiding van het verslag en naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen bevatten weinig elementen die in het kader van dit onderzoek ertoe doen. In de nota naar aanleiding van het verslag, wees de Rijksregering⁵⁸⁶ erop dat de Tweede Kamer in december 2008 reeds geïnformeerd was over de instemming van Nederland, de Nederlandse Antillen, het eilandgebied Curaçao en het eilandgebied Sint Maarten ter zake van het voorstel van rijkswet. Ten aanzien van de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen kan er hier op worden gewezen dat de Rijksregering het bovengenoemde standpunt van de Staten onderschreef. Zij stelde in het verslag letterlijk: 'De regering deelt de opvatting van de Staten dat er binnen het Koninkrijk der Nederlanden geen sprake is van een Koninkrijksparelement'.⁵⁸⁷

DE SCHRIFTELIJKE BEHANDELING DOOR DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL
De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de tien voorstellen van rijkswet in één verslag behandeld. Verhoudingsgewijs hadden veruit de meeste vragen betrekking op het procesmatige aspect van de staatkundige vernieuwingen en de herziening van het Statuut. In zijn algemeenheid kan over dit verslag worden opgemerkt dat er veel vragen werden gesteld die technisch van aard waren of die enkel tot verheldering zouden leiden. Daarbij werd onder meer verwezen naar de adviezen van de RvSK en naar eerder gestelde vragen door fracties van de onderscheidenlijke parlementen; in enkele gevallen werd expliciet verwezen naar de mening van academici over het proces.⁵⁸⁸ Slechts in enkele gevallen leken passages hoofdzakelijk politiek te zijn ingegeven, hetgeen bijvoorbeeld tot uiting kwam in de volgende opmerking van de VVD-fractie. Deze leden merkten op dat drie rijkswetten die volgens hen noodzakelijkerwijs verband zouden houden met de staatkundige vernieuwingen, niet tot stand waren gekomen. Zij refereerden daarbij aan de Rijksvisumwet, de Rijkswet personenverkeer en aan een rijkswet betreffende fiscale

⁵⁸⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 5, p. 2.

⁵⁸⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 4.

⁵⁸⁶ Overigens wordt steevast over 'regering' gesproken.

⁵⁸⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 7, p. 3.

⁵⁸⁸ Zoals naar een artikel van H.G. Hoogers; hij schreef over de Rijkswet aanpassing rijkswetten in het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht ("De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef"). Ook is gerefereerd aan een gesprek Gert Oostindie. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), B, p. 13 en 16. Zie voor verwijzingen naar adviezen van de RvSK en eerder gestelde vragen door parlementariërs, bijvoorbeeld: *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), B, p. 9-10.

aangelegenheden. Door deze rijkswetten niet in het pakket van rijkswetgeving op te nemen zou er volgens de VVD-fractie in de toekomst 'geen enkele drijfveer meer voor de Caribische landen van het Koninkrijk [bestaan] om mee te werken aan de totstandkoming van een Rijkswet personenverkeer.' Die status quo is voor deze landen 'verreweg het voordeligst'.⁵⁸⁹

Andere vragen hadden betrekking op juridische vraagstukken omtrent 'consensusrijkswetten'. Een vraag, gesteld door de SP-fractie, betrof de opzegmogelijkheden van de consensusrijkswetten, in het licht van het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische landen van het Koninkrijk bezien. Deze fractieleden stelden:

De leden van de Forsa Kòrsou- en de Manfractie hebben gevraagd naar de mogelijkheden om de samenwerking op te zeggen. De regering heeft geantwoord dat zulks uitsluitend op basis van consensus mogelijk is. Indien een van de drie landen niet wil meewerken aan het opzeggen van de samenwerking, zitten de andere twee landen daar tot in lengte van dagen aan vast. Waar het hier om consensuswetgeving gaat met betrekking tot autonome bevoegdheden vragen de leden van de SP-fractie zich af of dit *volkenrechtelijk* houdbaar is. Graag de visie van de regering op die vraag [cursivering I.B.].⁵⁹⁰

Hoewel de vraag van deze leden helder is geformuleerd, lijkt de reactie van de Rijksregering niettemin de vraag niet volledig te beantwoorden. Op het eerste gezicht lijkt het antwoord van de Rijksregering juist, maar het recht dat hier relevant is, is gelaagd. Zoals in hoofdstuk I van dit onderzoek is besproken, is het in het kader van het zelfbeschikkingsrecht van groot belang dat het constitutionele recht, het Statuut, op juiste wijze wordt nageleefd. De enkele verwijzing naar het verdragenrecht lijkt daarom niet te volstaan. De Rijksregering lijkt het bij het rechte eind te hebben, wanneer zij stelt dat 'los van de vraag of het volkenrecht van toepassing is op de afspraken die in koninkrijksverband worden gemaakt,' het internationale recht het toestaat dat afspraken tussen landen in beginsel enkel eenzijdig kunnen worden beëindigd, wanneer het verdrag in die mogelijkheid voorziet.⁵⁹¹ Het volkenrecht zou er daarom niet aan in de weg staan om landen aan afspraken ten aanzien van autonome bevoegdheden te binden. Zoals de Rijksregering weliswaar terecht opmerkt, behelst het volkenrecht het verdragenrecht, maar ook het zelfbeschikkingsrecht. In dit geval staat dus eigenlijk centraal de vraag of een juiste interpretatie aan artikel 38 Statuut is gegeven. De beschouwing over het verdragenrecht lijkt hier de essentie te missen.

Een andere vraag werd gesteld door de fractieleden van D66. Deze Eerste Kamerleden waren de eersten en de enigen die op deze gang van zaken wezen. Onder verwijzing naar een artikel van H.G. Hoogers, vroegen zij of de rijkswetgever zonder meer bevoegd zou zijn ten aanzien van de Rijkswet aanpassing rijkswetten, omdat deze rijkswet, zoals eerder opgemerkt, mede consensusrijkswetten wijzigde. Deze leden wezen erop dat de rijkswetgever enkel bevoegd was wanneer

⁵⁸⁹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), B, p. 18. Ook: Oostindie & Klinkers 2012, p. 84.

⁵⁹⁰ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), B, p. 9.

⁵⁹¹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), C, p. 14.

het om rijksaangelegenheden ging. In deze rijksprocedure had de rijkswetgever opgetreden, terwijl formeel op artikel 38 lid 2 Statuut geen acht was geslagen. De leden van de D66-fractie verzochten daarom de Rijksregering op deze mogelijke inconstitutionaliiteit te reageren. Deze reactie was kort en bondig. De Rijksregering erkende dat de Rijkswet aanpassing rijkswetten inderdaad onder andere consensusrijkswetten wijzigde, maar voegde daar direct aan toe dat over de wijzigingen van de Rijkswet aanpassing rijkswetten consensus zou bestaan. Daarom was er volgens de Rijksregering 'dus geen sprake van een inconstitutionaliiteit.'⁵⁹² De derde en laatste vraag die hier wordt besproken, betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie over de geschillenregeling van artikel 12a en 38a met betrekking tot consensus. Zij vroegen of geschillen over het mogelijke verval van consensus hier ook onder zouden vallen, dan wel daar onder zouden kunnen vallen.⁵⁹³ Het antwoord op deze vraag werd door de Rijksregering in het midden gelaten.

Ten slotte kan erop worden gewezen dat de tijdsdruk voor de Rijksregering bij de behandeling in de Eerste Kamer ook zeer hoog was. De Eerste Kamer ontving op 22 juni 2010 de nota naar aanleiding van het verslag van de Rijksregering, terwijl het verslag zelf op 15 juni 2010 was opgesteld.⁵⁹⁴ In een week tijd had de Rijksregering een nota naar aanleiding van het verslag opgesteld van 39 pagina's, antwoordende op het verslag dat 25 pagina's besloeg. De Rijksregering had hier zeer spoedig moeten handelen. Inmiddels was het minder dan vier maanden voor '10/10/10' en de rijkswetten moesten nog mondeling worden behandeld.

3.5. Artikel 17 Statuut

In tegenstelling tot bij eerdere rijkswetprocedures, hebben de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba bijzondere gedelegeerden afgevaardigd. Ook namen de onderscheidenlijke Gevolmachtigde Ministers plaats achter de regeringstafel; zij voerden echter niet het woord. Bij de behandeling van de voorstellen van rijkswet in de Eerste Kamer, waren voorts de Minister-President van de Nederlandse Antillen en de Minister-President van Aruba aanwezig.

Voor zover het de behandeling in de Tweede Kamer betrof, waren de bijzondere gedelegeerden en de onderscheidenlijke Gevolmachtigde Ministers aanwezig bij zowel het wetgevingsoverleg, dat plaatsvond op 9 en 12 april 2010, als bij de plenaire behandeling op 14 april 2010. Ten slotte waren zij ook bij de eindstemming aanwezig. Hoewel de bijzondere gedelegeerden geen stemrecht hadden, was hun aanwezigheid niet tevergeefs. De voorzitters van de delegaties werden in de gelegenheid gesteld om zich omtrent de voorstellen van rijkswet uit te spreken.⁵⁹⁵ Bovendien gaf hun aanwezigheid de bijzondere gedelegeerden de gelegenheid om tot aan de eindstemming te lobbyen bij de Tweede Kamerleden.

⁵⁹² *Kamerstukken I* 2009/10, 32017 (R1884), C, p. 26.

⁵⁹³ *Kamerstukken I* 2009/10, 32017 (R1884), B, p. 16-17.

⁵⁹⁴ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), B en C.

⁵⁹⁵ Op grond van artikel 18 lid 2 Statuut komt, indien bijzondere gedelegeerden aanwezig zijn, deze bevoegdheid niet aan de Gevolmachtigde Minister toe maar aan de bijzondere gedelegeerden.

SAMENSTELLING DELEGATIES

De bijzondere gedelegeerden maakten deel uit van zowel coalitiepartijen als oppositiepartijen in de onderscheidenlijke Staten. De Arubaanse partijen die deel uitmaakten van de delegatie, waren de AVP, MEP en PDR.⁵⁹⁶ De grootste fracties waren de AVP (destijds coalitie) en de MEP (toen oppositie). Namens de Staten van de Nederlandse Antillen waren onder meer vertegenwoordigd leden van de Curaçaose fracties van de PAR (indertijd coalitie) en de MAN/NPA/FK (destijds oppositie).⁵⁹⁷ Zij waren de grootste fracties die deel uitmaakten van de delegatie van de Nederlandse Antillen.⁵⁹⁸ Beide Staten sloegen acht op de kleinere Statenfracties en zij boden ruimte voor oppositiepartijen om hun zienswijze naar voren te brengen in de debatten.⁵⁹⁹ De Staten van de Nederlandse Antillen hadden ook een afgevaardigde namens elk eilandgebied, inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in de delegatie opgenomen.⁶⁰⁰ Daarnaast waren in de delegatie van de Nederlandse Antillen ook de Gedeputeerden van 'Staatkundige vernieuwingen' van Curaçao onderscheidenlijk van Sint Maarten aanwezig.⁶⁰¹ Hun aanwezigheid was mogelijk, omdat in het Statuut niet was bepaald wie als bijzondere gedelegeerden konden worden beschouwd; uit artikel 17 Statuut volgde niet dat het per definitie Statenleden behoeften te zijn.

Ten opzichte van de totstandkoming van het Statuut is dat een wezenlijk verschil en een positieve ontwikkeling.⁶⁰² In 1954 keek men enkel naar de belangen van de Nederlandse Antillen als geheel; ook sloeg men niet per definitie acht op de impact die de afspraken zouden kunnen hebben op de eilanden die niet in de delegatie van onderhandelaren waren vertegenwoordigd. Deze informatie, hoe de onderscheidenlijke eilanden tegen de afspraken over de nieuwe staatkundige verhoudingen aankeken, kwam althans in het proces dat in 2010 werd afgerond, uit eerste hand doordat alle eilanden vertegenwoordigd waren in de Tweede Kamer en hun afgevaardigden allen het woord voerden. In het proces ter zake van de laatste staatkundige vernieuwingen kwam bovendien naar voren hoezeer de belangen van de eilanden uiteenliepen. Dat het verschil uit zou maken dat eilandgebieden in de delegatie waren vertegenwoordigd, bleek voorts uit de bijdrage van Booi (Union Patriotiko Boneriano, UPB):

Ik ben hier eigenlijk gekomen als bijzonder gedelegeerde van de Antillen, maar ik begin te merken dat iedereen eigenlijk praat over het eiland van afkomst. Dat maakt dat ik wat veranderingen zal aanbrengen in hetgeen ik naar voren wou brengen, want anders komt niemand op voor Bonaire.⁶⁰³

⁵⁹⁶ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6466.

⁵⁹⁷ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6466.

⁵⁹⁸ Overigens voerden niet alle bijzondere gedelegeerden het woord; met name de fractieleden van de grotere partijen in de Arubaanse delegatie hadden een woordvoerder aangesteld. Anderen bood dat de ruimte om amendementen onderscheidenlijk moties op te stellen en te lobbyen.

⁵⁹⁹ Bijvoorbeeld National Alliance, van Sint Maarten; *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6466.

⁶⁰⁰ UPB (Union Patriotiko Boneriano), DP-Sint-Eustatius en de WIPM (Windward Islands People's Movement, Saba). *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6466.

⁶⁰¹ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6466.

⁶⁰² *Supra*, p. 44-45.

⁶⁰³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 37. Ook Hooker, bijzondere gedelegeerde namens Sint Eustatius wees hierop. In *Gedeeld Koninkrijk* van Oostindie en Klinkers wordt zijn uitspraak aangehaald: 'De

De onderscheidenlijke delegaties van de Staten waren bij de behandeling van de tien rijkswetten in de Eerste Kamer veel kleiner dan de delegaties die aanwezig waren bij de behandeling van de voorstellen van rijkswet in de Tweede Kamer. Alleen de Statenvoorzitters en de gedeputeerden van Staatkundige Vernieuwingen van Curaçao en van Sint Maarten werden als bijzondere gedelegeerden afgevaardigd. Voorts waren tijdens de behandeling in de Eerste Kamer niet enkel de Gevolmachtigde Ministers, maar tevens de Ministers-Presidenten van de Nederlandse Antillen en Aruba tegenwoordig.⁶⁰⁴ De toon van het debat in de Eerste Kamer leek van minder politieke aard te zijn dan in de Tweede Kamer het geval was; wellicht mede ingegeven door het feit dat enkel coalitiepartijen aanwezig waren. Daarmee waren althans interne discussies niet aan de orde. De coalitiepartijen waren op regeringsniveau reeds eerder tot een akkoord waren gekomen en wilden nu het resultaat bezegeld zien.⁶⁰⁵

SPANNING TUSSEN POLITIEK EN STAATSRECHT

Behalve de verschillen tussen de eilandgebieden, kwamen ook de interne verschillen tussen de Statenfracties aan de oppervlakte. Dat was het gevolg van het feit dat ook oppositieleiden deelnamen aan de beraadslagingen. Het is opvallend dat in de Kamerdebatten fracties hun lokale partijprogramma volgden. De MEP en de AVP namen soms tegenovergestelde standpunten in; in het bijzonder ten aanzien van de discussie omtrent de autonomie en het zelfbeschikkingsrecht.⁶⁰⁶ Ook de verschillen tussen de PAR-fractie, die het proces binnen de kaders van de bereikte consensus steunde, en de MAN bleken – evenals in de Statenverslagen – groot.⁶⁰⁷ De discussie die Eisdien, bijzondere gedelegeerde namens laatstgenoemde fractie, voerde, had in het bijzonder betrekking op de autonomie van Curaçao; deze zou volgens haar te zeer worden ingeperkt. Ten slotte ging Eisdien in haar betoog zo ver, dat minister Hirsch Ballin in zijn eerste termijn opmerkte dat '[d]e woorden die zij [...] in de mond nam om kwalificaties te geven aan intenties die aan anderen in het Koninkrijk worden toegeschreven, terwijl dat niet door de feiten wordt gedragen, de Koninkrijksverhoudingen en daarmee de burgers van alle delen van het Koninkrijk [schaden].'⁶⁰⁸ Daarnaast leidde de bijdrage van de MAN-fractie op

Antilliaanse regering was toch vooral Curaçao'. Oostindie & Klinkers vervolgen: 'De landsregering moest de ontmanteling faciliteren, zo lijkt alom de grondhouding te zijn geweest, en voor de rest moest ieder eiland voor zichzelf opkomen.' Oostindie & Klinkers 2012, p. 260.

⁶⁰⁴ *Handelingen I* 2009/10, 36, p. 1612-1615. Zij voerden op grond van art. 69 lid 3 Gw en art. 91 RvOEk ook kort het woord, zie p. 1612-1614. Dat artikel 69 lid 3 Gw. is aangevoerd is echter interessant, wanneer men dit beziet in het licht van de onderscheidenlijke reglementen voor de Gouverneur en de Rijkswet aanpassing rijkswetten, voor zover het de wijziging van het Reglement van de Gouverneur van Aruba betreft. De Caribische ministers zouden dan op grond van artikel 69 lid 3 Gw gelijk gewaardeerd moeten worden aan de Nederlandse ministers.

⁶⁰⁵ Gezien de politieke tegenstellingen, trachtten oppositiepartijen dit in enkele gevallen te voorkomen. Althans, wanneer men hun mondelinge betogen volgt. De eerdergenoemde MEP-fractie bijvoorbeeld, voegde daad bij het woord en diende moties en amendementen in, om via die weg haar visie mogelijkerwijs in rijkswetgeving vertaald te zien; de MAN-fractie daarentegen, ondertekende geen enkele motie of amendement.

⁶⁰⁶ Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Thijsen: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 90 e.v..

⁶⁰⁷ Overigens gold dat *mutatis mutandis* voor de Arubaanse delegatie. Herdé wees erop de uiteenzetting van Wever op enig punt 'slechts [geldt] voor de fractie waarvoor hij spreekt.' *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6483.

⁶⁰⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 17.

enig moment tot verwarring toen Eisdén consistent stelde dat zij namens 48% van de bevolking sprak. Het debat was op 12 april al ver in de tweede termijn van het parlement toen de voorzitter van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken, die het wetgevingsoverleg voorzat, opmerkte dat Eisdén niet namens 48% van de bevolking kon spreken.⁶⁰⁹ Immers, ten eerste zou dat gaan over 48% van de stemgerechtigde bevolking die zijn stem daadwerkelijk had uitgebracht. Ten tweede refereerde zij aan de uitslag van een referendum en niet aan de uitslag van de laatste Statenverkiezingen. Daarop stapte de bijzondere gedelegeerde namens de Nederlandse Antillen Atacho naar de interruptiemicrofoon om het misverstand dat Eisdén de wereld in zou helpen, tegen te spreken.⁶¹⁰ Kamerleden vroegen zich echter op tot dat moment nog steeds af hoe de verhoudingen in Curaçao lagen tussen de bevolkingsgroepen die het proces steunden en die het niet steunden en wat de betekenis daarvan was. Zoals Van Raak aan de Staatssecretaris van BZK vroeg: 'De bevolking is verdeeld, dus de politiek is verdeeld. Of is het andersom?'⁶¹¹

MOTIES EN AMENDEMENTEN

Bijzondere gedelegeerden hebben gebruikgemaakt van het recht om moties en amendementen in te dienen; veel van deze amendementen werden pas op het laatste moment opgesteld.⁶¹² In totaal werden negen amendementen en vier moties ingediend door de bijzondere gedelegeerden van de Nederlandse Antillen en van Aruba gezamenlijk,⁶¹³ hoewel daar direct aan kan worden toegevoegd dat bijzondere gedelegeerden namens de Nederlandse Antillen slechts één motie hiervan indienden. Deze amendementen en moties hadden hoofdzakelijk betrekking op de wijziging van het Statuut, hetgeen illustreert hoezeer de wijziging van de Koninkrijksrelaties leefde.⁶¹⁴ Een belangrijk amendement dat hier de aandacht verdient, is het amendement dat werd ingediend door Wever en Thijsen, en dat betrekking heeft op artikel 12a Statuut. Zij stelden voor om de door de Rijksoverheid voorgestelde tekst 'kunnen voorzieningen worden getroffen', te wijzigen in 'worden voorzieningen getroffen.'⁶¹⁵ Daarmee werd een belangrijke verplichting opgelegd om in een geschillenregeling tussen het Koninkrijk en de landen te

⁶⁰⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 59-60, in het bijzonder p. 59, de passage 'Dit begint langzaam maar zeker uit de hand te lopen. Mevrouw Eisdén vertegenwoordigt de MAN-fractie; die bezet drie van de 22 zetels. Daarom is zij hier een speciale gedelegeerde. Die 48% is de uitslag van het referendum. Dat is een heel andere zaak. Door dat steeds te herhalen, ontstaat er een verkeerd beeld.'

⁶¹⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 60.

⁶¹¹ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6474. Volgens Bijleveld waren het overigens inderdaad politici die verdeeldheid zaaiden. *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6502. Reeds eerder informeerde zij de Staten-Generaal: 'Ten slotte maak ik mij zorgen over recente uitlatingen van politici op Curaçao in de media. Uitlatingen die de verschillende groepen die op het eiland samenleven van elkaar kunnen doen vervreemden. Dat is niet goed voor de samenleving en doet geen recht aan de democratische uitspraak van de bevolking van Curaçao tijdens het referendum.' Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over referendum staatkundig proces Curaçao van 26 mei 2009.

⁶¹² De meeste tijdens het wetgevingsoverleg en moties tijdens de plenaire behandeling.

⁶¹³ Enkele van deze moties en amendementen zijn nog gewijzigd.

⁶¹⁴ De motie van een bijzondere gedelegeerde van de Nederlandse Antillen had hier ook betrekking op. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 44 (oorspronkelijk amendement onder nr. 38). Alleen Aruba had nog een amendement op de Rijkswet aanpassing rijkswetten ingediend. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 14 (later gewijzigd onder nr. 16 en nader gewijzigd onder nr. 18).

⁶¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 17.

voorzien. Yrausquin en Herdé (AVP) verzochten de Rijksregering bovendien om een regeling in de zin van artikel 38 Statuut te treffen en 'zich maximaal in te zetten, zo spoedig mogelijk voorstellen te doen voor een in het leven te roepen geschillenregeling waarbij een onafhankelijke instantie wordt aangewezen die strikt juridische geschillen over de interpretatie van Statutaire bepalingen op adequate en onafhankelijke wijze zal beslechten.'⁶¹⁶ De Rijksregering reageerde daarop dat zij zou komen met een voorstel voor een dergelijke regeling.⁶¹⁷ Zij leek zich daartoe bevoegd te achten, omdat de grondslag van de regeling artikel 12a zou zijn. Kennelijk werd er daarmee van uitgegaan dat aan de bepaling een rijksbevoegdheid kon worden ontleend, terwijl deze daarover in alle talen zwijgt. Leest men de bepaling kritisch, dan staat er niets over een dergelijke grondslag in; er staat slechts dat een regeling wordt getroffen. Na een discussie tijdens de plenaire behandeling hierover met Yrausquin, gaf minister Hirsch Ballin aan het oordeel van de RvSK over de grondslag van de tot stand te komen regeling te vragen.⁶¹⁸

Voorts dienden zowel Herdé en Dammers van de AVP als Wever en Thijsen, van de MEP, een amendement in dat beoogde de voorgestelde nieuwe leden 3 en 4 van artikel 27 Statuut, te laten vervallen.⁶¹⁹ De Sulvaran verzocht in zijn motie 'de Koninkrijksregering te bevorderen dat in het Statuut voor het Koninkrijk de erkenning van de Nederlandse, de Papiamentse en de Engelse taal zal worden geregeld.'⁶²⁰ Deze motie werd medeondertekend door de bijzondere gedelegeerde Atacho en de Tweede Kamerleden Leerdam en Van Gent.⁶²¹ Hoewel laatstgenoemde motie daarom in het kader van het onderzoek naar de juridische gelijkwaardigheid, inhoudelijk wellicht minder relevant is, illustreert zij nadrukkelijk dat er niet per definitie sprake was van twee fronten; te weten de bijzondere gedelegeerden enerzijds en de Kamerleden anderzijds. De eerstgenomende moties illustreren dat bijzondere gedelegeerden uit het zelfde land niet altijd samenwerken.

Ten slotte hebben de bijzondere gedelegeerden geen amendementen ingediend op deze voorstellen van rijkswet en op de consensusrijkswetten die in Curaçao en Sint Maarten zouden gelden.

3.6. Artikel 18 Statuut

Anders dan bij de vijf rijkswetten die in paragraaf 2 van dit hoofdstuk zijn besproken, hebben de Caribische landen van het Koninkrijk gebruikgemaakt van de bevoegdheid om zich uit te spreken over de voorstellen van rijkswet.⁶²² Dat geschiedde door de bijzondere gedelegeerden en enkel in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.⁶²³ De eerste voorstellen van rijkswet die in de Eerste Kamer ter stemming werden gebracht, hadden enkel betrekking op de Nederlandse Antillen, zodat alleen Atacho, als voorzitter van de delegatie van de Nederlandse Antil-

⁶¹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 14.

⁶¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 41.

⁶¹⁸ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6507.

⁶¹⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nrs. 12 en 16.

⁶²⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 44 (oorspronkelijk amendement onder nr. 38).

⁶²¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 44 (oorspronkelijk amendement onder nr. 38).

⁶²² Zie ook: *Handelingen I* 2009/10, 36, p. 1580.

⁶²³ De Gevolmachtigde Ministers deden dat niet omdat bijzondere gedelegeerden aanwezig waren.

len zich uitsprak over de voorstellen. Hij adviseerde ten aanzien van alle voorstellen van rijkswet om ermee in te stemmen. Vervolgens werden de voorstellen in stemming gebracht die zowel betrekking hadden op de Nederlandse Antillen als op Aruba. Voordat de voorzitters van de Staten, tevens voorzitters van de delegaties, zich over deze voorstellen van rijkswet uitspraken, werd het woord gevoerd door de Minister-President van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba. In de hoofdzaak spraken zij alle vier, de onderscheidenlijke Ministers-Presidenten en de bijzondere gedelegeerden, hun dank en waardering uit voor de samenwerking in dit proces en gaven zij blijk van vertrouwen in de toekomst.

3.7. De mondelinge behandeling van de rijkswetten: de bijdrage van het Nederlandse parlement

Spanningen tussen politiek en staatsrecht

In tegenstelling tot de vijf rijkswetten die besproken zijn in paragraaf 2.5. van dit hoofdstuk, zijn veel politieke uitspraken gedaan die tevens staatsrechtelijk relevant zijn omdat zij het principe *'all politics are local'* illustreren.⁶²⁴ Zo zijn er diverse politieke uitspraken gedaan waarvan onbekend is op welke feiten deze berusten. Zoals Eisdens vanwege feitelijk onjuiste uitspraken werd terechtgewezen door Hirsch Ballin, zo gooiden ook Nederlandse parlementariërs olie op het vuur. Brinkman (PVV) sprak bijvoorbeeld wederom zijn wens uit dat de Caribische landen van het Koninkrijk onafhankelijk zouden worden, terwijl ingevolge het zelfbeschikkingsrecht een dergelijke wens enkel door de bevolkingen van voormalige koloniën kan worden uitgesproken. Reeds eerder wilde hij de eilanden voor één euro op marktplaats.nl verkopen; nu 'loopt [de PVV] gewoon weg van de eilanden en zegt tegen ze [de bevolking die het zelfbeschikkingsrecht uitoefent, I.B.]: Hier hebt u ze; u mag ze hebben en bepaal zelf maar wat u ermee wilt doen.'⁶²⁵ Hij pleitte bovendien voor een referendum voor de burgers van Nederland, waarin zij konden aangeven of zij de staatkundige vernieuwingen steunden; immers, met de staatkundige vernieuwingen was veel Nederlands belastinggeld gemoeid en volgens Brinkman zou 'het Nederlandse volk [...] moeten gaan over zijn eigen belasting.'⁶²⁶ Het betreft voorstellen die al met al juridisch onhaalbaar waren. Via een motie trachtte hij ten slotte het staatkundige proces voor het moment een halt toe te roepen. Na een hoofdelijke stemming werd deze motie echter verworpen; alleen de PVV-fractie was voor.⁶²⁷ Ten slotte schoffeerde Brinkman, Atacho, bijzondere gedelegeerde namens de Nederlandse Antillen, tijdens het wetgevingsoverleg van 9 april 2010. Daarop greep Van Toorenburg (CDA) in; Van Gent (GroenLinks) viel het CDA bij.⁶²⁸ Ook Van Raak (SP) provoceerde

⁶²⁴ *Supra*, p. 15-16.

⁶²⁵ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6476.

⁶²⁶ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6492.

⁶²⁷ *Handelingen II* 2009/10, 77, p. 6552.

⁶²⁸ Een correctie vanuit de Kamer is van grote waarde aangezien het, zoals Van Beek het uitlegt, thans niet meer mogelijk is om uitspraken uit de handelingen te schrappen. Dat voorkomt de indruk dat overige aanwezigen het met de uitspraak eens zouden zijn. Uiteraard kan in aanvulling op deze mogelijkheid, de voorzitter van de Kamer of van de Kamercommissie de persoon die de uitspraak doet, vermanen. Vgl. artikel 58 en 59 (° artikel 35) RvOTK.

zonder de feiten toe te lichten of de meerwaarde voor het debat uit te leggen, op enig moment een man op de publieke tribune met zijn uitspraak '[d]e eilanden zijn gekolonialiseerd, niet door Nederland, maar door het internationale bedrijfsleven. Ik bedoel daarmee de internationale pornosites, de seksindustrie, de goksites.'⁶²⁹ Kort na deze politieke discussies en provocaties werd het plenaire debat over de rijks wetten helemaal uit zijn verband gehaald. Het debat draaide erop uit dat de SP zijn verantwoordelijkheden niet zou nemen, daar de partij niet in de regering zat.⁶³⁰ Met andere woorden, het ging politici niet altijd om de inhoud van de discussie maar om de lokale politieke consumptie.

Kort samengevat legde Van Gent uit dat heftige discussies hadden plaatsgevonden en dat zij vaak elkaars nieren hadden geproefd. Ter illustratie wellicht dat de inhoud van de discussies niet altijd ter zake deed, verwees zij naar de uitspraak van Johnson, bijzondere gedelegeerde namens Saba. Het was als twee kale mannen die om een kam vochten.⁶³¹ Tegenover de discussies die oplaaiden ten aanzien van politiek gevoelige onderwerpen als het financieel toezicht, de rechtspleging en rechtshandhaving, en het Statuut, staat echter de observatie dat de Tweede Kamerleden evenals de bijzondere gedelegeerden slechts zeer beperkte aandacht besteedden aan de voorstellen voor de Rijkswet vaststelling zee grenzen, de Rijkswet aanpassing rijks wetten en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur van Curaçao en van Sint Maarten.⁶³² Deze voorstellen waren inhoudelijk vanuit politiek oogpunt minder interessant.

Behalve de verschillen tussen Statenfracties en Kamerfracties, kwamen voorts de verschillen tussen Tweede Kamerfracties onderling aan de oppervlakte. De meest expliciete opmerking hieromtrent is de opmerking van Van Raak. Hij gaf aan de laatste te zijn die Eisdien ervan zou moeten overtuigen dat de Nederlandse regering geen goede regering zou zijn.⁶³³ Ortega-Martijn (ChristenUnie) verweet de Van Raak op haar beurt een paternalistische, zelfs communistische opstelling. Hij zou wel uitmaken wat goed was voor burgers uit de Caribische landen van het Koninkrijk.⁶³⁴ Bij verschil in opvatting tussen coalitiepartijen en oppositiepartijen bleef het echter niet. Ook toenmalige, hoewel na de val van het kabinet voormalige, coalitiepartijen hadden eigen opvattingen. Een goed voorbeeld hierbij is het verschil in opvatting tussen Leerdam (PvdA) en Van Bochove (CDA). Van Bochove wilde de Rijkswet financieel toezicht enkel laten beëindigen bij rijks wet, in plaats van bij AMvRB. Staatssecretaris Bijleveld vond dat echter te ver gaan. Uiteindelijk was Van Bochove overtuigd en trok hij zijn amendement in.⁶³⁵ Hij sloot zich aan bij de motie van Leerdam, inhoudende dat de voorhangprocedure zou worden gevolgd.⁶³⁶

⁶²⁹ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6477.

⁶³⁰ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6478-79.

⁶³¹ *Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6494.

⁶³² Het Statuut wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit een heel blok besloeg. Voorts geldt dat dit slechts relevant is voor de Nederlandse Antillen, aangezien Aruba enkel betrokken was bij de consensusrijks wet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

⁶³³ *Handelingen II* 2009/10, 76, 6478.

⁶³⁴ *Handelingen II* 2009/10, 76, 6479.

⁶³⁵ Wellicht overtuigd door de staatssecretaris; zij gaf aan dat dat wel erg ver ging. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 39.

⁶³⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 36.

Over een aantal zaken waren partijen het daarentegen wel eensgezind. De motie van Van Bochove en Leerdam, bijvoorbeeld, inhoudende het verzoek aan de Rijksregering om een visie op de brede herziening van het Statuut aan de Kamer voor te leggen, werd breed gesteund.⁶³⁷ Datzelfde geldt voor de motie waarin werd gevraagd om een besluit van de rijksministerraad over een eventuele instelling van een Koninkrijkssecretariaat. Die motie werd blijkens de stemming niet alleen breed gedragen, maar hij werd ook ingediend door Leerdam, Van Bochove, Remkes en Van Gent gezamenlijk.⁶³⁸ Wellicht konden de moties zelfs kracht bijgezet worden indien bijzondere gedelegeerden zich er ook achter schaalden en de moties me ondertekenden. Omgekeerd geldt dat geen enkele Tweede Kamerfractie, behoudens de PVV zelf, de voornoemde motie van Brinkman om de staatkundige vernieuwingen te laten stranden totdat het Nederlandse volk een oordeel had kunnen geven in een referendum, steunde.

MOTIES EN AMENDEMENTEN

Behalve de politieke uitspraken die staatsrechtelijk relevant zijn omdat zij blootleggen dat de geest van het Statuut, die bepalend werd geacht voor de naleving van het document, soms ver te zoeken was in de discussie, verdienen ook de ingediende amendementen en moties hier de aandacht.⁶³⁹ Dat betreft de instrumenten waarmee de parlementariërs de afspraken tussen de regeringen ter zake van de rijkswetgeving konden ondermijnen.

In de eerste plaats werd het amendementsrecht zelf ter discussie gesteld. In deze discussie kwam nadrukkelijk naar voren dat de bijzondere gedelegeerden van mening verschilden met leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Volgens Tweede Kamerleden zou dit recht niet ingeperkt zijn, ondanks dat amendementen de bereikte consensus konden doorkruisen.⁶⁴⁰ Bijzondere gedelegeerden, in het bijzonder Atacho, riepen op terughoudend te zijn en dat amendementen onaanvaardbaar konden worden verklaard.⁶⁴¹ Op deze uitspraak van Atacho, reageerde Remkes dat 'het kan in een parlementair proces – al is dat misschien de politieke mores op de Antillen – toch niet zo zijn dat wij hier vandaag met elkaar uitsluitend bezig zijn als stempelmachine?'⁶⁴² Men kan zich echter afvragen waarom de Tweede Kamer niet in een eerder stadium via moties invloed op de wetgeving had uitgeoefend. Dan zou de Tweede Kamer zijn invloed op een ander moment uitoefenen, zodat hij niet zonder meer als 'stempelmachine' hoefde te worden beschouwd. In het verlengde van deze discussie betreffende het amendementsrecht van de Tweede Kamer, kan worden gewezen op de bijval van minister Hirsch Ballin, die het standpunt van Remkes leek te steunen. Hij veronderstelde:

⁶³⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 24 (gewijzigd in nr. 42).

⁶³⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 25.

⁶³⁹ Op de motie Brinkman, inhoudende de intentie om het staatkundige proces thans te stoppen, is al gewezen.

⁶⁴⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 13, 17 en 72.

⁶⁴¹ Het amendementsrecht van de Tweede Kamer stond wel ter discussie, maar niet werd ingegaan op het amendementsrecht van de bijzondere gedelegeerden. Bijzondere gedelegeerden dienden, zoals gesteld zelf ook geen amendementen in op de consensusrijkswetten.

⁶⁴² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 13.

De Tweede Kamer heeft het recht van amendement. Dat staat in de Grondwet. Die bepalingen van de Grondwet maken ook deel uit van de statutaire rechtsorde. Het Statuut verwijst voor de wetgevingsprocedure ten aanzien van wetten in formele zin naar de Grondwet. Net als voor andere amendementen geldt dat daarop reacties kunnen komen in het verband van de regering van het Koninkrijk in de zin van: de strekking ontraden, overbodig achten, oordeel aan de Kamer overlaten, omhelzen of overnemen. Een amendement kan ook onaanvaardbaar worden verklaard en dan heeft de regering bijvoorbeeld de mogelijkheid van intrekking van een wetsvoorstel. Er is met Curaçao en Sint-Maarten afgesproken dat als er amendementen komen ten aanzien van de consensusrijkswetgeving die als een bedreiging moeten worden gezien, daarover wordt gesproken in de rijksministerraad. Daarom komt de rijksministerraad morgen in vergadering bijeen. Uiteraard zullen wij proberen om daarin recht te doen aan de constitutionele positie van de Tweede Kamer en de staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba en aan onze doelstelling om met respect voor het amendementsrecht de behandeling van deze wetsvoorstellen tot een goed eind te brengen.⁶⁴³

Daarmee liet de minister nadrukkelijk in het midden wat de consequenties zouden zijn indien de Tweede Kamer amendementen wilde aannemen die de consensus zouden doorkruisen. Zoals later bleek, zou echter geen enkel amendement onaanvaardbaar worden verklaard en werd het wetgevingsproces voortgezet. Wel is een aantal amendementen, evenals enkele amendementen ingediend door bijzondere gedelegeerden, sterk ontraden. Het oordeel van de Rijksregering om een amendement onaanvaardbaar te verklaren leek ook niet aan de orde. De consensus werd behouden, zoals blijkt uit de hierna te bespreken verklaring van de voorzitters van de onderscheidenlijke delegaties.

Hoewel de consensus, strikt juridisch, werd behouden, werd er wel een aantal amendementen ingediend die tegen het zere been van de Caribische landen van het Koninkrijk waren. Een eerste voorbeeld betreft dat het amendement dat werd ingediend door Remkes, Van Bochove en Leerdam, inzake de voortzetting van de RST dat zou worden geregeld in de Rijkswet politie.⁶⁴⁴ Opmerkelijk genoeg liet de Rijksregering per brief aan de Tweede Kamer weten dat zij het oordeel daarover aan de Kamer liet en niet ontraadde.⁶⁴⁵ Een ander amendement, dat wellicht niet tegen het zere been van de regeringen en Staten van de onderscheidenlijke Caribische landen van het Koninkrijk was, maar dat wel de aandacht verdient, is het amendement van Ortega-Martijn, om de pensioengerechtigde leeftijd van de rechters van het GHvJ te verhogen tot 70 jaar. De toelichting bij dit amendement luidde: 'Dit amendement beoogt de leeftijd voor het ontslag van rechters bij het Hof gelijk te trekken met de ontslagleeftijd van de andere rechters binnen het Koninkrijk. Vanuit Nederland worden rechters gedetacheerd bij het Hof op de eilanden. Deze Nederlandse rechters mogen in hun functie blijven tot de leeftijd van zeventig jaar. Het past bij het gelijkheidsbeginsel dat de leeftijd van zeventig

⁶⁴³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 86.

⁶⁴⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 10.

⁶⁴⁵ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 11.

jaar ook voor het Gemeenschappelijk Hof van toepassing wordt.⁶⁴⁶ In een gesprek legde Ortega uit, dat zij dit amendement indiende nadat de Rijksregering niet goed zou hebben gemotiveerd waarom het gelijkheidsbeginsel in dit geval niet toegepast zou worden; niettegenstaande dat het gelijkheidsbeginsel niet ter zake doet in de relatie tussen de landen van het Koninkrijk.⁶⁴⁷ Nagenoeg geruisloos werd haar amendement zonder nadere overwegingen aangenomen. In het licht van het bovenstaande, waarin is aangegeven welke mogelijke gevolgen het amendement met zich kon brengen, is dat zeer opmerkelijk. Het betrof bovendien een amendement op een consensusrijkswet. In een gesprek gaf Ortega aan dat zij de bijzondere gedelegeerden had gevraagd of zij bezwaar hadden tegen het amendement; dit zou niet het geval zijn geweest. Het wekt de schijn dat politici geen bezwaar hebben indien het hen niet raakt of de kwestie politiek niet interessant is.

BEHANDELING IN DE EERSTE KAMER

De Eerste Kamer stond bij de behandeling van de voorstellen van rijkswet onder grote tijdsdruk. Op 6 juli 2010 werd het gehele pakket aan rijkswetgeving behandeld, terwijl de nota naar aanleiding van het verslag kort daarvoor, op 22 juni 2010 was ingekomen. Aan het eind van de dag vond bovendien de eindstemming plaats. Deze bijzonder snelle afwikkeling van het proces, leidde tot kritiek vanuit deze Kamer. De Eerste Kamer toonde zich in het debat kritisch over het verloop van het proces van de staatkundige vernieuwingen. Helder is de uitspraak van Van Kappen (VVD). Hij stelde te begrijpen dat het land de Nederlandse Antillen onhoudbaar was,⁶⁴⁸ maar voegde daar aan toe: 'De regering heeft kennelijk het adagium gehanteerd: als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. [...] Het is dus weliswaar te verklaren hoe we de fuik zijn ingezwommen, maar dat betekent niet dat we gelukkig zijn met het feit dat we in de fuik zitten. Daar zit wat ons betreft de onvrede met het proces.' Dat gevoel van onvrede werd voorts uitgesproken door de Kamerleden Linthorst (PvdA) en Lagerwerf-Vergunst CU).⁶⁴⁹

Inhoudelijk werd beduidend minder gesproken dan in de Tweede Kamer en was de toon van het debat politiek gematigder dan dat in de Tweede Kamer het geval was. Althans, het oogt dat de bijzondere gedelegeerden en de Eerste Kamerleden 'niet elkaars nieren hebben geproefd.' Het ging er in het bijzonder om, voor zover dat van belang was en zonder zetten te herhalen, dat de feiten nog een laatste maal op een rij werden gezet.

Nadat ook de Eerste Kamer de voorstellen had aangenomen, zijn alle tien de voorstellen, zonder dat de consensus was komen te vervallen, door beide Kamers aangenomen. Op 7 juli 2010 zijn zij ten slotte bekrachtigd.

⁶⁴⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 10.

⁶⁴⁷ Hooguit kan dit beginsel aan de orde zijn via de participatie van Nederland vanwege de BES-eilanden in deze rijkswet, maar dat lijkt in deze buitengrondwettelijke context niet aan de orde.

⁶⁴⁸ *Handelingen I* 2009/10, 36, p. 1572. Reeds eerder noemde Van Raak de Minister van Justitie de minister 'van haast'. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46, p. 12.

⁶⁴⁹ *Handelingen I* 2009/10, 36, p. 1574 en 1578.

4. Conclusie

In het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit het zelfbeschikkingsrecht is het, zoals in hoofdstuk I is gesteld, niet enkel van belang om het Statuut zelf te bestuderen, maar juist ook de praktijk. In dit hoofdstuk is bestudeerd hoe het Statuut in een vijftiental rijkswetprocedures is toegepast; daarbij is de analyse beperkt tot bepalingen die van invloed zijn op de wijze waarop uitdrukking is gegeven aan de gelijkwaardigheid. Een verdere beperking is dat deze bespreking enkel op hoofdlijnen geschiedde. Vanwege de bijzondere constructie ten aanzien van de zeggenschap en de aansluiting daarvoor bij de Nederlandse Grondwet, zijn procedures die volgen op grond van het Nederlandse staatsrecht relevant geacht via artikel 5 Statuut.

Voor zover het de bepalingen omtrent de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk betreft, kan erop worden gewezen dat de Rijkswetten Vaarplicht, Kustwacht, aanpassing rijkswetten, en vaststelling van een zeegrens twijfelachtige grondslagen kennen. Zij berusten op artikel 3 Statuut. Daarbij kan in het bijzonder worden opgemerkt dat de RvSK over het voorstel van Rijkswet Vaarplicht adviseerde om de rijkswet niet op artikel 3 Statuut te baseren; over het voorstel van Rijkswet Kustwacht daarentegen adviseerde de RvSK om de rijkswet wel (mede) op artikel 3 Statuut te baseren. Het is echter de vraag of de RvSK daarmee een bredere interpretatie gaf aan artikel 3 Statuut of dat de feiten in zoverre anders lagen dat de toevoeging van artikel 3 Statuut in het geval van de Rijkswet Kustwacht inderdaad juridisch correct was. Ook de grondslag van de Rijkswet aanpassing rijkswetten en van de Rijkswet vaststelling van een zeegrens waren juridisch vermoedelijk onjuist; daarentegen bestond feitelijk wel overeenstemming over de inhoud. Ten slotte is de grondslag van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, die voor Aruba artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut zou zijn, zoals gesteld dubieus.

Over de bepalingen omtrent de zeggenschap kan allereerst worden opgemerkt dat de onderscheidenlijke Gouverneurs vanaf de totstandkoming van het Statuut vergeleken met de Gevolmachtigde Ministers een te grote rol speelden. Voorts is gebleken dat de vijf oude rijkswetten een langere voorbereidingstijd kenden dan de laatste tien rijkswetten; zie bijvoorbeeld de Belastingregeling voor het Koninkrijk, die circa tien jaar durende onderhandelingen kende, en de Rijkswet Kustwacht. De Rijkswet Kustwacht kwam pas tot stand nadat de Caribische landen van het Koninkrijk konden instemmen met de opstelling van een rijkswet ter vervanging van de AMvRB; niettegenstaande de druk vanuit de Tweede Kamer, duurde het ruim tien jaar voordat de rijkswet tot stand kwam. Hoewel de voorbereidingstijd van het voorstel van rijkswet lang was, raakte de behandeling van het voorstel in de rijksministerraad in een stroomversnelling. De voorbereiding op de rijksministerraad was voor de Caribische landen van het Koninkrijk erg kort. Datzelfde gold bijvoorbeeld ook ten aanzien van de voornoemde Paspoortwet; de voorbereiding van het conceptvoorstel duurde lang en de aanloop naar de behandeling door de rijksministerraad was erg kort. De voorbereidingstijd voor de rijkswetten die tot stand kwamen in verband met de laatste staatkundige vernieuwingen, was beduidend korter. De tijdsdruk was hoog

en dat leidde er volgens de MvT behorende bij de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie bijvoorbeeld toe, dat men niet verder onderhandelde maar in-greep. Letterlijk werd gesteld:

Nu hierover niet *tijdig* overeenstemming kan worden bereikt tussen de landen is er voor het Koninkrijk aanleiding in te grijpen, gelet op zijn statutaire taak om de verwezenlijking van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijk van bestuur in het gehele Koninkrijk te waarborgen [cursivering I.B.].⁶⁵⁰

Dat staat in schril contrast met de Rijkswet Kustwacht. Indertijd werd gewacht tot het moment waarop de betrokken landen hun instemming konden verlenen.⁶⁵¹ Daarnaast vond de parlementaire behandeling van deze rijkswetten ook onder hoge tijdsdruk plaats.

Voorts is gebleken dat de betrokkenheid van de Caribische actoren is toegenomen op zowel ambtelijk niveau als politiek niveau; hoewel Nederland onveranderd het voortouw bleef nemen bij het opstellen van conceptvoorstellen van rijkswet. Terwijl in het verleden ten aanzien van consensusrijkswetten werd onderhandeld aan de hand van een door Nederland opgestelde *working paper*,⁶⁵² waren de onderhandelingen ten aanzien van de consensusrijkswetten ter realisatie van de nieuwste staatkundige vernieuwingen volledig open. De betrokkenheid bij de voorbereiding van de laatste tien rijkswetten, reikte bovendien zo ver dat ook de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten nauw betrokken waren en hun instemming moesten geven. Dat de Caribische actoren meer betrokken waren, blijkt echter in het bijzonder uit de parlementaire fase van de rijkswetprocedures, aangezien in de voorbereidingsfase over het algemeen onderhandelingen hebben plaatsgevonden. De Statenverslagen werden uitvoeriger en tijdens de debatten ten aanzien van de laatste tien rijkswetten werden zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer bijzondere gedelegeerden afgevaardigd. Ook namen de Gevolmachtigde Ministers plaats achter de regeringstafel en in de Eerste Kamer bovendien de onderscheidenlijke Ministers-Presidenten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Tot slot verdient het hier de aandacht dat met de toename van de politieke betrokkenheid, de toon van het debat verhardde. De verharding in de politiek geldt echter niet alleen voor de Caribische landen van het Koninkrijk maar ook voor de Nederlandse actoren. Daarmee lijkt de gelijkwaardigheid in het gedrang te komen, aangezien een politiek conflict uitdraait op een krachtmeting en daarmee zichtbaar wordt dat de macht uiteindelijk in Nederlandse handen ligt.

⁶⁵⁰ *Kamerstukken II* 2008/09 32 017 (R1884), nr. 3, p. 5.

⁶⁵¹ *Supra*, p. 92.

⁶⁵² Althans, voor zover werd onderhandeld; vgl. Rijksdoctrooiwet 1995; *supra*, p. 90-92.

V THEORIE EN PRAKTIJK VERGELEKEN

1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn zonder in te gaan op de analyse inzake het verschil tussen theorie en praktijk, beschouwingen gegeven over het relevante recht en de toepassing daarvan in de praktijk. Op het eerste gezicht spreken de feiten voor zich. Het is duidelijk dat de theorie en praktijk niet op elk vlak synchroon liepen. Voorts werd in het vierde hoofdstuk duidelijk hoe in de praktijk is omgegaan met ontbrekende afspraken op Koninkrijksniveau, betreffende de voorbereiding van voorstellen van rijkswet of betreffende de organisatie en het functioneren van Koninkrijksorganen. Dit hoofdstuk zet de praktijk af tegen de theorie, zodat vermeende inbreuken op de gelijkwaardigheid vanwege strijd met Statutaire bepalingen, expliciet in kaart worden gebracht. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de wijze waarop de rechtspraktijk onduidelijke vraagstukken omtrent het Statuut oploste. Daarmee is nog niet gezegd dat mogelijke verschillen per definitie leiden tot een benadeling van de Caribische landen van het Koninkrijk.⁶⁵³

2. Analyse

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de analyse, zij erop gewezen dat niet zonder meer op elk vlak eenduidige conclusies over de werking van het Statuut in de praktijk zijn te trekken; ondanks dat de behandeling van vijftien rijkswet-procedures een breed inzicht in de toepassing van het Statuut geeft. Allereerst is dat niet mogelijk vanwege het feit dat, zoals gesteld, het Statuut niet in alle zaken ten aanzien van rijkswetprocedures voorziet. Zo is onder meer de ambtelijke voorbereiding niet geregeld. Slechts via artikel 5 Statuut is de Grondwet van Nederland van toepassing op Koninkrijksniveau, zodat via deze weg organisatorische bepalingen, zoals ten aanzien van de voorbereiding van een wetsvoorstel, op Koninkrijksniveau gelden.⁶⁵⁴ Terughoudendheid bij het trekken van conclusies over de werking van het Statuut, is daarom geboden. Wel wordt bestudeerd hoe deze nationale regelgeving overige Statutaire bepalingen, zoals artikel 10 Statuut, inkleurt. Aan de hand daarvan worden enkele conclusies over artikel 5 en bijvoorbeeld artikel 10 Statuut getrokken. Voorts is terughoudendheid geboden, aangezien enkele gevallen van onjuiste toepassing van het Statuut uniek zijn, zodat het de vraag is welke conclusie daaraan verbonden dient te worden. Voor zover het voorvallen betreffen die eenmalig zijn voorgekomen, maar waardoor wel een zere plek in het Statuut is blootgelegd, worden deze geacht juridisch relevant te zijn. Immers, kennelijk heeft het Statuut, althans volgens de Koninkrijksregering, de

⁶⁵³ Vgl. de toepassing van het toenmalige artikel 22 van de Wet op de Raad van State.

⁶⁵⁴ *Supra*, p. 66.

ruimte geboden om te handelen op een wijze die in strijd met de geest van het Statuut zou zijn en die de gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk in het gedrang brengt.⁶⁵⁵ Het zijn hoofdzakelijk, doch zoals gesteld niet uitsluitend, deze laatstgenoemde verschillen tussen theorie en praktijk waarop in dit onderzoek nader is ingegaan.

2.1. Autonomie

Voor zover het de bepalingen omtrent de autonomie betreft, kan er hier op worden gewezen dat de Rijkswetten Vaarplicht, Kustwacht, aanpassing rijkswetten, en vaststelling van een zeegrens, twijfelachtige grondslagen kennen. Zij berusten alle op, of mede op artikel 3 Statuut. In enkele gevallen kan men concluderen dat de Caribische landen van het Koninkrijk hebben ingestemd met de grondslag, of zich er niet of beperkt tegen hebben verzet. Dat geldt ten aanzien van de Rijkswetten vaststelling van een zeegrens, aanpassing rijkswetten, en Vaarplicht. In deze gevallen zou kunnen worden vastgesteld dat men, althans vanuit juridisch oogpunt, de beperking van de autonomie aanvaardde; niettegenstaande de mogelijkheid dat de rijkswet op een onjuiste grondslag berustte en daarmee strikt formeel een stukje autonomie werd opgegeven.⁶⁵⁶ Datzelfde geldt voor de Rijkswet Kustwacht. Hoewel met name de regering van de Nederlandse Antillen zich klaarblijkelijk verzette tegen de uitbreiding van de grondslag, is uiteindelijk, na de indiening en aanvaarding van het amendement van diens Gevolmachtigde Minister, de consensus formeel behouden. Hoewel strikt juridisch de consensus is behouden, kunnen deze casestudies niet worden afgedaan als onbelangrijk voor de toetsing van de gelijkwaardigheid van de Caribische landen van het Koninkrijk in de praktijk. Zij illustreren immers dat het Statuut op dit vlak onduidelijk is en vragen oproept. Het is daarom van belang om vast te stellen of hier sprake is van terechte toepassingen van artikel 3 Statuut. Omdat de toepassing van artikel 3, maar ook bijvoorbeeld artikel 43, soms geschiedde naar aanleiding van een advies van de RvSK en soms werd ingegeven door een opvatting van de rijksministerraad of van het Nederlandse parlement, worden de opvattingen over de autonomie bepalingen per instantie, c.q. actor behandeld. Daarnaast wordt ook ingegaan op de interpretatie van autonomie bepalingen door Caribische actoren. Hoewel zij uiteindelijk niet over de rechtsmiddelen beschikken om hun zienswijze af te dwingen, is hun visie wel relevant.

⁶⁵⁵ Aan enkele gevallen, waarin noch sprake is van een rechtsontwikkeling, noch sprake van een probleem dat van juridische aard lijkt te zijn, zijn in dit proefschrift geen conclusies verbonden. Deze gevallen worden in deze analyse volledigheidshalve wel genoemd.

⁶⁵⁶ Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat de wijzigingen in het Statuut, zoals artikel 27 lid 3 en 4, ondanks de discussie of deze leden wenselijk dan wel strikt noodzakelijk voor de bewerkstelling van de nieuwe staatkundige verhoudingen waren, de gelijkwaardigheid niet in het gedrang hebben gebracht. Ten eerste omdat het Statuut juridisch correct, dat wil zeggen conform de procedure ex artikel 55 Statuut, is gewijzigd. Bovendien is strikt formeel de autonomie niet ingeperkt. Zoals in hoofdstuk III van dit onderzoek is vastgesteld dat de waarborgfunctie in principe geen afbreuk doet aan de autonomie, geldt dat voor deze nieuwe leden van artikel 27 Statuut ook. *Supra*, p. 56: "In hoeverre de waarborgfunctie daarom afbreuk doet aan de autonomie die in het eerste lid is gegeven, is daarom twijfelachtig. Datzelfde geldt overigens voor artikel 44 Statuut; wanneer een Staatsregeling deugt, zou het vanuit juridisch oogpunt vreemd voorkomen dat de rijksministerraad niet instemt."

2.1.1. *Autonomie volgens betrokken ambtenaren en de rijksministerraad*⁶⁵⁷

Omdat de ambtenaren de voorstellen van rijkswet voorbereidden en niet eenduidig is vast te stellen of zij naar eigen inzicht een grondslag vaststelden of dit onder ministeriële invloed deden, worden de opvattingen van de betrokken ambtenaren en de rijksministerraad gezamenlijk behandeld.

Artikel 3 Statuut

RIJKSWET VAARPLICHT

In hoofdstuk IV is erop gewezen dat het opmerkelijk was, dat de Rijksregering de Rijkswet Vaarplicht op artikel 3 wilde baseren, terwijl tegelijkertijd een Nederlandse wet in de maak was die dezelfde materie regelde. Niettegenstaande de mogelijkheid die artikel 14 lid 3 bood om '[r]egelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke noch in Suriname noch in de Nederlandse Antillen gelden, [...] bij wet of algemene maatregel van bestuur [vast te stellen],' lijkt die grens in dit geval te zijn overschreden. Hier wordt gesteld 'welke opmerkingen deels mede betrekking hadden op het ontwerp-Vaarplichtwet (voor Nederland)' en de Rijkswet Vaarplicht zou gelden in Suriname en de Nederlandse Antillen. Óf de regeling geldt niet in Suriname en in de Nederlandse Antillen en kan daarom in Nederland bij 'gewone' wet worden vastgesteld, óf er is in de rijkswet sprake van delegatie aan de landsorganen op grond waarvan lokale wetgeving tot stand komt met de opdracht om binnen de in de rijkswet bepaalde kaders te handelen. De idee van het voorstel van rijkswet is wat dat betreft hybride.⁶⁵⁸ Het verwondert dan ook niet dat de RvSK⁶⁵⁹ zich kritisch uitsprak over het voorstel van rijkswet. Ondanks deze kritiek en het advies om het voorstel niet bij de Tweede Kamer en de onderscheidenlijke Staten in te dienen, werd het voorstel van rijkswet ingediend en werd de grondslag van artikel 3 sub a Statuut gehandhaafd.

RIJKSWET KUSTWACHT

Een tweede rijkswet die op artikel 3 Statuut werd gebaseerd, betrof de Rijkswet Kustwacht. Deze uitbreiding van grondslag geschiedde naar aanleiding van een advies van de RvSK. De Rijksregering, of beter de Nederlandse regering, wilde dit advies opvolgen, zodat het voorstel kwam te berusten op artikel 38 Statuut j° artikel 3 lid 1 aanhef en sub a en b Statuut.

RIJKSWET AANPASSING RIJKSWETTEN EN RIJKSWET VASTSTELLING VAN EEN ZEE-GRENS

Voorts werden de voorstellen voor de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de Rijswet vaststelling van een zeegrens gebaseerd op artikel 3 Statuut, hoewel deze grondslagen niet expliciet in (het voorstel van) de rijkswet werden aangeduid.

⁶⁵⁷ Soms is het moeilijk te achterhalen of eerst overeenstemming was op ambtelijk niveau of dat een voorstel een uitwerking is van de opvattingen van de rijksministerraad.

⁶⁵⁸ *Kamerstukken II 1968/69, 9975 (R684), nr. 2.*

⁶⁵⁹ In de brief aangehaald als 'Raad van State'.

Artikel 38 Statuut

RIJKSOCROOIWET

De figuur van consensusrijkswet heeft in de praktijk een aantal vragen opgeroepen, waaronder vragen met betrekking tot amendementen. Zo stemde de staatssecretaris in met een aantal amendementen van Tweede Kamerleden, zonder dat zij daarover overlegde in de rijksministerraad. Dat was opmerkelijk, aangezien de 'overeenkomst' die de rijkswet belichaamde, tussen de regeringen was gemaakt. De Staatssecretaris besliste dus, zonder naar het standpunt van de regering van de Nederlandse Antillen te hebben geïnformeerd.

RIJKSWET POLITIE EN RIJKSWET RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Ten slotte illustreren de Rijkswet Politie en de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving dat de beëindiging van een consensusrijkswet vragen oproept. Is het in strijd met artikel 38 Statuut, wanneer een bepaling niet eenzijdig kan worden opgezegd door een van de partijen? De Rijksregering lijkt van mening te zijn dat kan worden overeengekomen dat de consensusrijkswet alleen op basis van consensus kan worden gewijzigd en beëindigd. In hoofdstuk III van dit onderzoek is daarentegen vastgesteld dat het tot stand brengen van consensusrijkswetten in elk geval niet mag leiden tot verkapte Koninkrijksaangelegenheden. De vraag is of dat het geval is wanneer partijen het eens moeten worden of een rijkswet kan ophouden te bestaan; aangezien het opzeggen van een rijkswet dan tot in lengte van dagen kan worden geblokkeerd. Dat in de rijkswet zelf is afgesproken dat overeenstemming vereist is, doet er niets aan af.

Artikel 43 lid 2 Statuut

RIJKSWET GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE

Ook de grondslag van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, die voor Aruba artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut zou zijn, is op zijn minst dubieus. Hoewel de grondslag later is aangepast, kan men de zaak niet zomaar afdoen, aangezien de Rijksregering zich kennelijk bevoegd achtte om artikel 43 Statuut in dit geval toe te passen; de wijziging van de grondslag doet niets af aan dit standpunt.⁶⁶⁰ Over de correctheid van de toepassing van de artikelen 43 lid 2 j° 14 Statuut in het onderhavige geval, kan het volgende worden opgemerkt. In feite is de officiële toelichting helder over de bedoeling van artikel 43 lid 2 Statuut, zoals in hoofdstuk III van dit onderzoek is vastgesteld. Op grond van de theorie kan men dan ook niet anders concluderen dan dat de grondslag, zoals deze in eerste instantie voor Aruba zou zijn, juridisch onjuist is.⁶⁶¹ Nadat de Caribische landen van het Koninkrijk zich op velerlei manieren hadden verzet,⁶⁶² is bovendien tot tweemaal toe gebleken dat

⁶⁶⁰ Het oorspronkelijke voorstel betreffende de aanwijzingsbevoegdheid, waar de RvSK kritisch over was, heeft de Rijksregering ingetrokken. Aruba, daarentegen, heeft hier water bij de wijn gedaan. De Rijksregering, aangevoerd door Nederland, zou de grondslag van 43 Statuut niet uit eigen beweging hebben aangepast. Zo blijkt uit de stukken die in hoofdstuk IV zijn besproken.

⁶⁶¹ Vgl. Thiel: 'Dit betekent dat voor wat het land Aruba betreft, het voorstel gegrondvest wordt in de artt. 14 lid 1 j° 43 lid 2 Statuut. Deze grondslag deugt, mijns inziens, van geen kant.' G.E.J. Thiel, 'Gelijkwaardig en autonoom?', *Tar-Justicia* 2009, nr. 1, p. 15-17.

⁶⁶² Zowel in de voorbereidingsfase, door intern appel in te stellen, als in de parlementaire fase, zoals blijkt uit de Statenverslagen. *Supra*, p. 107, 116 en 122-123.

het Statuut onjuist is nageleefd. Ten eerste betrof het de beperking van de autonomie. Ten tweede is gebleken dat de geschilprocedure van artikel 12 Statuut niet toereikend was. In dit geval is de autonomie dus ten onrechte beperkt en konden de Caribische landen zich er niet effectief tegen verzetten; dat leidde tot een geval van eenzijdige overheersing door het moederland, hetgeen in strijd was met (de geest van) het Statuut en met het zelfbeschikkingsrecht.

Een punt ter zake van de scheiding der rechtsordes

REGLEMENT VOOR DE GOUVERNEUR

Een ander opmerkelijk punt ten aanzien van de autonomie, is het herstel in de onderscheidenlijke voorstellen van rijkswet met betrekking tot de term 'uitnodigen'; dit op advies van de RvSK. Daarmee wordt erkend dat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen de Gouverneurs en de minister.

2.1.2. Autonomie volgens de Raad van State van het Koninkrijk

De door de RvSK uitgevoerde toets betreft de meest objectieve interpretatie van het Statuut door betrokken actoren, aangezien deze instantie de meest politiek onafhankelijke is.⁶⁶³ Bestudeerd wordt de rechtsopvatting van de RvSK ter zake van het Statuut en meer in het bijzonder van de bevoegdheidsverdeling. Daarbij wordt meer legisprudentie geanalyseerd dan enkel de adviezen van de eerder besproken rijkswetten, zodat deze adviezen in breder perspectief kunnen worden gezien.⁶⁶⁴ Zo wordt het advies betreffende de Rijkswet Kustwacht afgezet tegen het advies inzake de oudere rijkswetten, te weten de Rijkswet Vaarplicht (1972), het voorstel van Rijkswet houdende wijziging van de Schepenwet in verband met de Raad voor de Transportveiligheid, het voorstel van Rijkswet houdende wijziging van de Schepenwet in verband met de instelling van drie afzonderlijke Scheepvaartinspecties voor de landen van het Koninkrijk, en het min of meer gelijktijdig opgestelde voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent nationaliteit, veiligheid, navigatie en bemanning van zeeschepen, alsmede omtrent voorkoming van verontreiniging door zeeschepen en onderzoek naar scheepsongevallen in het Koninkrijk der Nederlanden (hierna, Rijkskaderwet Zeescheepvaart). Voorts wordt de Rijkswet vaststelling van een zeegrens afgezet tegen het eerdere advies omtrent hetzelfde onderwerp, te weten de Rijkswet van 12 december 1985, tot vaststelling van een zeegrens tussen de Nederlandse Antillen en Aruba. Ten slotte worden de reeds eerder besproken adviezen betreffende de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de Belastingregeling voor het Koninkrijk met elkaar vergeleken.

De RvSK verdedigde in zijn advies betreffende de Rijkswet Vaarplicht de stelling dat aangelegenheden opgesomd in artikel 37 Statuut eigen aangelegenheden

⁶⁶³ Overigens evenals de onderscheidenlijke Raden van Advies; alleen de RvSK als adviseur van de Rijksoverheid wordt hier besproken.

⁶⁶⁴ Dit mede vanwege het feit dat niet ieder voorstel van rijkswet interessante informatie bood in dit kader; zoals bijvoorbeeld is geconstateerd ten aanzien van de Paspoortwet. Ten overvloede zij erop gewezen dat deze analyse niet volledig is. Voor zover het de lijn van de legisprudentie betreft, ligt de beperking in de te bestuderen onderwerpen, te weten zeescheepvaart en rechtshandhaving op zee. Andere 'artikel 3'-onderwerpen, zoals burgerschap, blijven hier buiten beschouwing.

behelsden. Het zou in strijd met het Statuut zijn wanneer dergelijke aangelegenheden in een 'gewone' rijkswet zouden worden geregeld. De rijkswetgever was bevoegd of niet, daarin was de RvSK duidelijk. Wanneer men het advies van de RvSK inzake de Rijkswet Kustwacht in ogenschouw neemt, valt op dat de raad een andere benadering volgde. Op grond van deze redenering en interpretatie van het Statuut werd in mindere mate naar de bevoegdheidsverdeling volgens het Statuut gekeken en meer naar doelmatigheid. De RvSK zette zijn advies af tegen de AMvRB Kustwacht en constateerde dat er sinds 1995 sprake was van een toename van terrorisme en andere vormen van internationaal georganiseerde criminaliteit, zodat de integriteit van het Koninkrijk internationaal onder druk was komen te staan; daarnaast waren de verdragsrechtelijke verplichtingen op dit gebied toegenomen. Hoewel daarom de AMvRB Kustwacht op grond van artikel 38 Statuut tot stand kwam, adviseerde de RvSK om het voorstel mede op artikel 3 aanhef en eerste lid, onder a en b, dan wel artikel 3, tweede lid, te baseren.

Dat advies is op twee manieren opvallend. Ten eerste lijkt de RvSK te erkennen dat het voorstel van Rijkswet Kustwacht (mede) een eigen bevoegdheid bevat; dat volgt uit de stelling dat het om een uitbreiding van de grondslag van rijkswet gaat in plaats van een vervanging. Daarmee lijkt de RvSK afstand te nemen van zijn eerdere opvatting dat een aangelegenheid blijkens het Statuut óf een eigen, interne aangelegenheid is ten aanzien waarvan de landsorganen bevoegd zijn, óf een Koninkrijksaangelegenheid ten aanzien waarvan de rijksorganen bevoegd zijn. Ten tweede lijkt de analyse sterker op een beleidsmatige, dan op een juridische. Het probleem dat de rijkswet zou moeten oplossen, werd geschaard onder 'de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk' en 'de buitenlandse betrekkingen'. Het valt moeilijk in te zien dat dit bijvoorbeeld niet voor de Rijkswet Vaarplicht van toepassing geweest had kunnen zijn.⁶⁶⁵ Nu het Statuut op dit vlak ongewijzigd is gebleven, lijkt het dat de rechtsopvatting van de RvSK ter zake van het Statuut is gewijzigd. Van louter juridisch, de geest van het Statuut daarbij inbegrepen, naar een contextuele, beleidsmatige opvatting.

De ontwikkeling van de rechtsopvatting kan onder meer zijn beïnvloed door de vraagstukken die rezen in de adviezen over de voornoemde rijkswetten betreffende de scheepvaart. Na 1967, toen het advies betreffende het voorstel van Rijkswet Vaarplicht werd uitgebracht, is het internationale recht mede op het gebied van scheepvaart in beweging geweest. Zo kwam in 1982 het VN-Zeerechtverdrag tot stand, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden in 1996 partij werd.⁶⁶⁶ Op grond van dit verdrag adviseerde de RvSK in 1998, inzake het voorstel van Rijkswet houdende wijziging van de Schepenwet in verband met de Raad voor de Transportveiligheid, om

⁶⁶⁵ De Rijksregering was dan ook van mening dat de grondslag heel wel artikel 3 Statuut kon zijn; zie ook de volgende passage uit de aanhef van de rijkswet: 'Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk noodzakelijk is algemene regels te stellen betreffende de vaarplicht in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verbandhoudende buitengewone omstandigheden.'

⁶⁶⁶ Sinds 2009 geldt dit verdrag ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Curaçao en Sint Maarten; *Trib.* 2009, 77. Zie A.H.A. Soons, 'Het Koninkrijk in de Caraïben: één groot zeegebied', in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman (red.) 2011, p. 139-149, p. 140.

uit te gaan van Koninkrijksaangelegenheden. De RvSK overwoog onder meer dat de staat ingevolge het Zeerechtverdrag 'gehouden is doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht uit te oefenen.' In dit geval was de 'staat' het Koninkrijk der Nederlanden, zodat de regelgeving die op grond van het Zeerechtverdrag tot stand diende te komen, volgens de RvSK op Koninkrijksniveau zou moeten worden uitgevaardigd. Artikel 3 lid 1 onder e van het Statuut zou dan ook aan de orde zijn.⁶⁶⁷ Voor zover bezwaren tegen het voorstel om artikel 3 lid 1 Statuut hier toe te passen mochten bestaan,⁶⁶⁸ adviseerde de RvSK om anders artikel 3 lid 2 toe te passen en het Statuut op grond van artikel 55 te wijzigen.⁶⁶⁹ Dit 'teneinde op de juiste wijze uitvoering te geven aan het zeerechtverdrag.' De keuze om de grondslag te verbreden is echter opmerkelijk en het is niet expliciet gemotiveerd dat het Statuut dit toestaat. Slechts in een enkele volzin gaf de RvSK als alternatief om op grond van artikel 3 lid 2 Statuut de regeling van de kustwacht tot Koninkrijksaangelegenheid te verklaren, terwijl het wellicht op het eerste gezicht juridisch zuiverder overkomt dan het voorstel van dubbele grondslag; zoals de RvSK overwoog in zijn advies ter zake van de Rijkswet Vaarplicht.

Enkele maanden voordat het advies over het voorstel van Rijkswet Kustwacht werd uitgebracht, kwam de RvSK tot eenzelfde conclusie in zijn advies met betrekking tot het voorstel van Rijkswet houdende wijziging van de Schepenwet in verband met de instelling van drie afzonderlijke Scheepvaartinspecties voor de landen van het Koninkrijk. Op grond van het Zeerechtverdrag en de juiste uitvoering daarvan, behoorde, aldus de RvSK, 'de scheepvaartinspectie als zodanig [...] op één en dezelfde grondslag te functioneren en verantwoording schuldig te zijn aan één regering.' Deze regering zou de regering van de vlaggenstaat zijn en dus de Koninkrijksregering.⁶⁷⁰ De RvSK uitte zich kritisch over het voorstel om eigen wetten en landsverordeningen op te stellen. Ten slotte ging de RvSK ook in zijn advies betreffende de Rijkskaderwet Zeescheepvaart nadrukkelijk in op de beleidsoverwegingen, hetgeen leidde tot een kritische conclusie:

De RvSK maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet opmerkingen over de uitgangspunten die bij wetgeving van het Koninkrijk op het gebied van de zeescheepvaart in acht moeten worden genomen, alsmede over de doelstellingen en de effectiviteit van de voorgestelde regeling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee over het voorstel van rijkswet niet positief kan worden geadviseerd.⁶⁷¹

⁶⁶⁷ In deze bepaling is vastgelegd dat 'de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen' Koninkrijksaangelegenheden zijn. Mogelijkerwijs werd deze conclusie bereikt, mede in het kader van de doeltreffendheid om de rechtsmacht en toezicht uit te oefenen. Immers, zou het enkel om de uniformiteit van regelgeving gaan, dan kan men tegenwerpen dat het feitelijk mogelijk is om eensluitende landswetgeving en landsverordeningen op te stellen.

⁶⁶⁸ Dit terwijl men in de voorbereidingsfase tot overeenstemming kwam dat 'uit artikel 3, eerste lid, onder e van het Statuut [...] niet kan worden afgeleid dat onderzoek naar de oorzaak van scheepsrampen aangelegenheden zijn van het Koninkrijk.' Advies RvSK september 1998, p. 1.

⁶⁶⁹ Net als ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht.

⁶⁷⁰ Advies RvSK augustus 1998, p. 2.

⁶⁷¹ Advies RvSK december 2003, p. 1.

Het *dictum* was in alle drie de gevallen, om het voorstel niet te zenden aan de onderscheidenlijke parlementen.

Het oogt daarom dat er in het bijzonder aandacht is besteed aan beleidsoverwegingen: het juist uitvoeren van verdragen, doeltreffend toezicht, etc.. Hoewel deze conclusie op grond van hoger, internationaal, recht is bereikt, kan men zich afvragen of dit uiteindelijk in lijn met het Statuut is. Immers het Statuut voorziet al in de mogelijkheid voor het Koninkrijk om te *waarborgen* dat onder meer verdragen op juiste wijze worden nageleefd; volgt men het advies van de RvSK dan zou het Koninkrijk per se bevoegd zijn om zich te buigen over alles wat met het naleven van verdragen te maken heeft, omdat het onder buitenlandse betrekkingen zou vallen. Het internationale recht is in beweging geweest sinds 1967, toen de RvSK over de Rijkswet Vaarplicht adviseerde maar het is de vraag in hoeverre dit de conclusies van de RvSK zou rechtvaardigen. Er lijkt voorbij te zijn gegaan aan de bevoegdheidsverdeling zoals deze volgt uit het Statuut, en zoals de RvSK deze eerder besprak in zijn advies betreffende de Rijkswet Vaarplicht. Scheepvaart is op grond van het Statuut een eigen aangelegenheid, dus zou de rijkswetgever niet bevoegd zijn.

In dit geval echter, is sprake van een kleine nuance. In plaats van artikel 3 lid 1 sub b, de bepaling die door de Rijksregering aan de orde werd gesteld bij de Rijkswet Kustwacht, stelde de RvSK in zijn advies over de Rijkskaderwet Zeescheepvaart artikel 3 lid 1 sub e aan de orde. Uit de officiële toelichting behorende bij deze laatstgenoemde bepaling, kan worden geconcludeerd dat het Statuut de conclusie van de RvSK draagt:

De in Suriname en de Nederlandse Antillen te boek gestelde zeeschepen nemen onder Nederlandse vlag aan het internationale verkeer deel. Als zodanig onderhouden zij dus op het gebied van de scheepvaart internationale betrekkingen van het Koninkrijk. In het buitenland wordt tussen deze schepen geen onderscheid gemaakt, in welk Rijksdeel zij ook te boek gesteld zijn. Het is een belang van het Koninkrijk, dat de schepen, welke de vlag van het Koninkrijk voeren, waar zij ook ter wereld verkeren, aan gelijke normen voldoen wat betreft de inrichting, uitwatering, uitrusting en bemanning, opdat de goede naam van het Koninkrijk ter zee blijven gewaarborgd. Ten aanzien van het stellen van voorwaarden, waaraan zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, moeten voldoen, bestaan reeds sedert geruime tijd internationale regelingen [ten aanzien van beveiliging van mensenlevens en telecommunicatie, I.B.]. [...] Het is van grote betekenis, dat binnen het Koninkrijk ten aanzien van de veiligheid ter zee uniforme regels gelden en dat deze regels overeenkomen met hetgeen internationaal bij verdrag is vastgesteld.

[...] Een gelijke regeling voor het Koninkrijk behoeft intussen geenszins in te houden, dat niet ten volle met locale omstandigheden wordt rekening gehouden.[...] De internationale regeling, waaraan men zich zal moeten aanpassen, is op schepen in de locale vaart niet van toepassing.⁶⁷²

Uit deze toelichting blijkt dat de RvSK terecht tot de conclusie is gekomen om de rijkswetten op effectiviteit te toetsen en de bevoegdheidsvraag daaraan te koppelen. Strikt genomen is datgene dat lijkt op een beleidsanalytische toets, dan ook een juridische toets, namelijk aan de relevante verdragen en aan het Statuut zelf.

Het advies over het voorstel van Rijkswet Kustwacht ten slotte, doorbrak daarentegen een grens, door te stellen dat er enerzijds sprake is van taken ten aanzien waarvan landsorganen bevoegd zijn en dat er anderzijds sprake is van handhaving van de onafhankelijkheid en verdediging van het Koninkrijk en buitenlandse betrekkingen. Terwijl het onderwerp van artikel 3 lid 1 sub e specifiek is afgebakend en daardoor wellicht ook wel als *lex specialis* op artikel 37 lid 2 sub h kan worden beschouwd, ligt dat niet zonder meer hetzelfde ten aanzien van artikel 3 lid 1 sub a en b. Integendeel, 'buitenlandse betrekkingen' bijvoorbeeld kan zeer breed worden opgerekt. Daarbij komt dat veel eigen aangelegenheden onder 'buitenlandse betrekkingen' kunnen worden geschaard, gezien de grote hoeveelheid internationale verdragen waarbij de Caribische landen van het Koninkrijk partij zijn. Is het Koninkrijk op voorhand al bevoegd, dan zou artikel 51 Statuut betekenisloos worden.⁶⁷³ Dat duidt op een innerlijke strijdigheid van het Statuut, die niet bij artikel 3 lid 1 sub e aan de orde is. Uit de officiële toelichting volgt bovendien dat deze bepaling met zoveel woorden ook de eigen aangelegenheden van de Caribische landen van het Koninkrijk erkent. Daarin wordt gesteld dat de bepaling niet van toepassing is voor *lokale* scheepvaart. Men zou daarom verwachten dat artikel 38 Statuut hier boven artikel 3 lid 1 sub a en b zou prevaleren. Prevaleert artikel 38 niet, dan zou sprake kunnen zijn van een beleidsoverweging om artikel 3 lid 1 Statuut toe te passen.

Niettemin heeft de RvSK *juridische* argumenten waarom in dit specifieke geval ook sprake kan zijn van artikel 3 Statuut, los van mogelijke beleidsoverwegingen; er is ontegenzeggelijk sprake van maritieme rechtshandhaving en verdediging van de integriteit van het Koninkrijk, zodat artikel 3 lid 1 sub a Statuut hier aan de orde is. Het is artikel 3 lid 1 sub b Statuut dat dubieus is. Een antwoord op de vraag of de RvSK gelijk had in zijn stelling dat artikel 3 Statuut mede als grondslag kan worden aangemerkt, zoals de RvANA stelde, kan dan ook niet eenduidig worden gegeven. De conclusie kan hooguit zijn dat een strikte scheiding tussen Koninkrijksaangelegenheden en eigen aangelegenheden niet zonder meer duidelijk of zelfs houdbaar is. Terwijl de RvSK in zijn advies over het voorstel van Rijkswet Vaarplicht sprak over de bevoegdheidsverdeling alsof zij twee paradigma's zouden zijn, moest hij daar nu op terugkomen.⁶⁷⁴ Er zal daarom een keuze

⁶⁷² Officiële toelichting behorende bij artikel 3 lid 1 sub e; hiernaar is ook verwezen in de bovengenoemde adviezen.

⁶⁷³ Vgl. de opvatting van Borman: Borman 2005, p. 156.

⁶⁷⁴ Of mogelijkere wijs de aangelegenheden die nadrukkelijk eigen aangelegenheden zijn op artikel 38 Statuut baseren en de overige bepalingen op artikel 3 Statuut, net als bij de Rijkskaderwet Zeescheepvaart.

moeten worden gemaakt welke lijn in de toekomst wordt gevolgd, mocht een dergelijke situatie zich wederom voordoen.⁶⁷⁵ De RvSK erkende beide interpretaties; de ene leunend op de bevoegdheidsverdeling zoals deze volgt uit het Statuut en is besproken in de Rijkswet Vaarplicht, de andere leunend op de teleologische interpretatie die uitgaat van de behartiging van het Koninkrijksbelang op grond waarvan de rijksorganen bevoegd worden geacht. De teleologische interpretatie, voor zover deze niet op grond van het Statuut wordt gesteund, staat juridisch minder sterk. Terughoudendheid is daarom geboden, aangezien de gelijkwaardigheid van de Caribische landen van het Koninkrijk in het gedrang komt wanneer eigen aangelegenheden ten onrechte tot Koninkrijksaangelegenheden worden verheven. De geest van het Statuut zal dan ook een centrale plaats moeten innemen in de interpretatie van het Statuut ten aanzien van deze bevoegdheidsvraag.

Behalve ten aanzien van de voorstellen van rijkswet aangaande de zeescheepvaart en rechtshandhaving op zee, heeft de RvSK ook een opvallend advies uitgebracht over het voorstel van Rijkswet vaststelling van een zeegrens. De RvSK is in de laatste rijkswet betreffende dit onderwerp, niet ingegaan op de juistheid van de grondslag van het voorstel. Dat terwijl hij in zijn eerdere advies opmerkte:

[e]en zodanige volkenrechtelijke betekenis kan de zeegrens uiteraard eerst krijgen na 1 januari 1996, wanneer Aruba onafhankelijk wordt. Zolang Aruba en de (overige) Nederlandse Antillen deel uitmaken van een zelfde Staat, in casu het Koninkrijk, kan het betrokken zeegebied aan de bedoelde regels van zeerecht slechts de status van één ongedeelde exclusieve economische zone ontlenen, ook al verkrijgt intussen Aruba binnen dat Koninkrijk een aparte status.

Belangrijk is dat de rijkswet mede met het oog op de onafhankelijkheid van Aruba op artikel 3 lid 1 sub b zou worden gebaseerd. Deze situatie, waarin ervan uit werd gegaan dat Aruba onafhankelijk zou worden, is thans niet meer aan de orde. Onafhankelijkheid was voorts niet aan de orde in het proces ter realisatie van de laatste staatkundige vernieuwingen; dat volgde onder meer uit de gehouden referenda en de afspraken op politiek-bestuurlijk niveau. Niettemin heeft de rijkswetgever de keuze gemaakt om artikel 3 als grondslag van het voorstel van rijkswet aan te merken. Deze grondslag lijkt daarom strikt genomen tegen de bestaande legisprudentie van de RvSK zijn geweest, zodat het opmerkelijk is dat de RvSK hier niet in zijn laatste advies op in is gegaan. Het advies was, zoals gesteld, conform.

RIJKSWET AANPASSING RIJKSWETTEN

Voorts blijkt uit het advies betreffende de Rijkswet aanpassing rijkswetten dat de RvSK minder eenduidig, of althans minder principieel is geworden over de bevoegdheidsverdeling tussen landen en het Koninkrijk. Zoals in het vierde hoofdstuk van dit onderzoek is besproken, ging de RvSK niet in op de veronderstelling

⁶⁷⁵ Mede met het oog op de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan; is het Koninkrijk verantwoordelijk, dan brengt dit ook verplichtingen met zich.

dat de rijkswetgever bevoegd zou zijn om via een normale rijkswetprocedure onder meer consensusrijkswetten te wijzigen. Dat is in het licht van het advies ten aanzien van de Belastingregeling van het Koninkrijk opmerkelijk, aangezien hij daarin adviseerde om met het oog op de *toekomstige wijzigingen* van de rijkswet, een procedure op te stellen waarbij de betrokkenheid van onder meer de Caribische ambtenaren tot zijn recht zou komen.⁶⁷⁶ Weliswaar is de Rijkswet aanpassing rijkswetten als consensusrijkswet behandeld, maar niet op de manier zoals deze tot zijn recht zou zijn gekomen wanneer een consensusrijkswet gewijzigd zou worden. Dat de zeggenschap beperkter is, betreft slechts één aspect; gezien het feit dat er overeenstemming over de rijkswet bestond, bestaan daartegen ook geen principiële juridische bezwaren. Waar het hier echter om gaat is dat door de erkenning van deze handelswijze ook de autonomie is beperkt; de rijkswetgever werd in deze rijkswetprocedure bevoegd geacht te beslissen over landsaangelegenheden. Ten overvloede dient echter wel te worden opgemerkt dat de RvSK door geen opmerking over de grondslag van de rijkswet te plaatsen, ook niet zijn *goedkeuring* heeft gegeven. Die conclusie zou ten onrechte zijn.

Artikel 38 Statuut

De RvSK adviseerde over de Belastingregeling voor het Koninkrijk om *ter verduidelijking* uiteen te zetten waarom het mogelijk was dat het overleg tussen regeringen werd gevoerd; ook buiten de in lid 3 en 4 genoemde gevallen.⁶⁷⁷ Daarmee gaf RvSK blijk van de opvatting dat het consensusvereiste ook voor artikel 38 lid 2 gold en inmiddels is deze opvatting ruim bevestigd in de rechtspraak. Niettemin kan de opmerking van de RvSK indertijd van groot belang zijn geweest, aangezien de Rijksocctrooiwet een geringere Caribische betrokkenheid toonde. Ten slotte is het opmerkelijk dat de RvSK veronderstelde dat, indien de consensus over het voorstel van Rijkswet Kustwacht ophield te bestaan, de behandeling kon worden voortgezet.

Artikel 43 Statuut

Over de grondslag van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie was de RvSK uiterst kritisch. Deze was volgens hem niet mogelijk. De juridisch juiste grondslag, ten aanzien van de zetel en pas indien na drie jaar daarover nog geen overeenstemming zou zijn bereikt, zou zijn artikel 43 lid 2 j° 51 Statuut. De rijkswet zelf zou dan op artikel 38 Statuut berusten.

Een punt ter zake van de scheiding der rechtsordes

REGLEMENT VOOR DE GOUVERNEUR

Ten aanzien van het punt van de scheiding van de rechtsordes die het Statuut zou bewerkstelligen is het relevant dat de RvSK nogmaals benadrukte dat er geen hiërarchische relatie zou bestaan tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Gouverneur.

⁶⁷⁶ Zie over de betrokkenheid van de Caribische ambtenaren bij de voorbereiding van voorstellen van rijkswet, ook het voorstel van de instelling van een Koninkrijkssecretariaat. Herhaald in bijvoorbeeld de adviezen over het voorstel van Rijkswet Reglement voor de Gouverneur.

⁶⁷⁷ *Supra*, noot 384, vgl. noot 315 *supra*.

2.1.3. Autonomie volgens de Staten-Generaal

Artikel 3

RIJKSWET KUSTWACHT EN RIJKSWET AANPASSING RIJKSWETTEN

De toepassing van artikel 3 Statuut heeft weinig reacties opgeleverd in de Staten-Generaal. Het kwam bijvoorbeeld ter sprake tijdens de behandeling van de voorstellen van Rijkswet Kustwacht en de Rijkswet aanpassing rijkswetten. De aanleiding dat de grondslag van artikel 3 voor het voorstel van Rijkswet Kustwacht ter sprake kwam, betrof het amendement van Gevolmachtigde Minister Comenencia, van de Nederlandse Antillen. De conclusie van de Tweede Kamer leek te zijn dat zij konden instemmen met het amendement. Volgens hen en volgens de Minister van Justitie maakte het juridisch gezien niet uit in welke volgorde de rijkswetten werden genoemd. Artikel 3 Statuut zou niet minder aan de orde zijn.⁶⁷⁸ Voorts hebben Eerste Kamerleden een vraag over de grondslag van het voorstel van Rijkswet aanpassing rijkswetten, gesteld; zij vroegen zich af of de rijkswetgever wel bevoegd was aangezien de rijkswet onder andere consensusrijkswetten wijzigde.

Artikel 38

Reeds bij de behandeling van de Rijksoctrooiwet dienden Tweede Kamerleden amendementen in op voorstellen van consensusrijkswet. Bij de behandeling van het voorstel van Rijkswet Kustwacht, werd dit herhaald. Hoewel het amendement van Van Raak was ingetrokken, liet de Tweede Kamer zien dat zij hun amendementsrecht aanwezig achtten. Bij de behandeling van de laatste tien rijkswetten in het kader van de staatkundige vernieuwingen achtten Kamerleden het amendementsrecht ten volle aanwezig en dienden zij ook amendementen in op consensusrijkswetten; onder meer op het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet politie. Het amendement van Remkes c.s. over de voortzetting van de RST dreigde de consensus te doorbreken. Dat amendement werd gewijzigd, waarna de consensus formeel kon blijven behouden. Ook hadden enkele Kamerleden moeite met het vervallen van de Rijkswet financieel toezicht na vijf jaar. Dit toezicht wilden zij kunnen verlengen. Dat terwijl de D66-fractie de Rijksoctrooiwet 1995 blijkens het voorlopig verslag van de Tweede Kamer niet zag zitten en deze niet tot stand wilde brengen of zo spoedig mogelijk wilde laten vervallen.

Artikel 43

RIJKSWET GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE

De toepassing van artikel 43 Statuut werd hoofdzakelijk onderschreven, hoewel er ook kritische vragen over werden gesteld. Gezien het feit dat er kort na de start van de parlementaire fase overeenstemming tussen de Arubaanse regering en de overige regeringen ontstond, werd de toepassing van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut niet verder ter discussie gesteld.

⁶⁷⁸ Zie bespreking door T. Borman, T. C. Borman, 'Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?' in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving: Opstellen aangeboden aan Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 409-443, p. 417-418.

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

In het verslag van de Tweede Kamer aangaande het voorstel van Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, vroegen leden van de VVD-fractie aan de Rijksoverheid waarom Aruba niet bij de rijkswet was betrokken. Zij vroegen zich af of wel was geprobeerd om Aruba in deze rijkswet te laten participeren en of Aruba de samenwerking van de hand had gewezen. Indien Aruba niet wilde samenwerken, vroegen de leden zich af of de Rijksoverheid in dat geval had overwogen om artikel 43 Statuut toe te passen.⁶⁷⁹ Hier gaven de leden van de VVD-fractie blijk van een te ruime toepassing van artikel 43 Statuut.

Een punt ter zake van de scheiding der rechtsordes

REGLEMENT VOOR DE GOUVERNEUR

Zowel de PVV als de VVD plaatste kritische vragen over de functie en de bevoegdheden van de Gouverneur; opmerkelijk genoeg wilde de VVD de functie zelfs afschaffen, aangezien 'de stoomboot als vervoersmodaliteit [is] vervangen door het vliegtuig'.⁶⁸⁰ Deze suggestie duidde erop dat de positie van de Gouverneur werd miskend en dat directe leiding vanuit Nederland heel goed mogelijk was.

2.1.4. Autonomie volgens de Caribische landen van het Koninkrijk

In deze paragraaf wordt hoofdzakelijk de opvatting van de onderscheidenlijke Caribische regeringen en Staten uiteengezet.

Artikel 3 Statuut

De Caribische landen van het Koninkrijk hebben wisselend gereageerd op de toepassing van artikel 3 lid 1 Statuut als grondslag van rijkswet. Zij hebben zich, althans op Koninkrijksniveau, niet of nauwelijks verzet tegen de toepassing van artikel 3 Statuut in het geval dat dit artikel werd ingeroepen als grondslag voor de Rijkswetten Vaarplicht, vaststelling van een zee-grens, en aanpassing rijkswetten. Dit terwijl de grondslagen op zijn minst juridisch dubieus waren. Daarentegen verzette zowel Aruba als de Nederlandse Antillen zich wel tegen de toepassing van artikel 3 bij de Rijkswet Kustwacht. In het bijzonder achtten de Nederlandse Antillen dit een inbreuk op de autonomie; de regering van het land wist zich in de opvatting gesteund door diens Raad van Advies.

Artikel 38 Statuut

In het kader van de staatkundige vernieuwingen werd een aantal politiek gevoelige rijkswetten tot stand gebracht. In de ogen van sommige politici betrof dat een inbreuk op de autonomie *an sich*. Deze opvatting is echter juridisch onjuist, daar niet iedere beperking van de autonomie een inbreuk betreft; het moet dan gaan om een onrechtmatige beperking van de autonomie en op grond van artikel 38 lid 2 Statuut staat het de landen vrij om samenwerkingsverbanden bij rijkswet te regelen. Voor het overige bestonden hoofdzakelijk bezwaren tegen het feit dat er

⁶⁷⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887)*, nr. 6, p. 3.

⁶⁸⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898)*, nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899)*, nr. 5, p. 2. *supra*, p. 131.

geen duidelijke beëindigingsbepalingen, anders dan dat consensus is vereist, in de rijkswetten waren opgenomen.⁶⁸¹ Een ander belangrijk bezwaar hadden zij tegen de opvatting van de Tweede Kamerleden, gesteund door de Minister van Justitie, dat hun amendementsrecht onverkort zou gelden. Zo riep de PAR de parlementariërs op in het verslag over het voorstel van Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, om daarin terughoudend te zijn met het indienen van amendementen. Deze angst was begrijpelijk, mede omdat Van Raak reeds op het voorstel van Rijkswet Kustwacht een amendement had ingediend, terwijl de regeringen tot overeenstemming waren gekomen over het voorstel van rijkswet.⁶⁸² Zelf dienden de bijzondere gedelegeerden dan ook geen amendementen in op de consensusrijkswetten. Anderzijds leken de Nederlandse Antillen zich geen zorgen te maken over de amendementen die werden ingediend op de Rijksoctrooiwet 1995.

Artikel 43 Statuut

RIJKSWET GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE

De Caribische landen hebben zich hevig verzet tegen de toepassing van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut als grondslag van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, voor Aruba. Zij achtten dit een grove inbreuk op de autonomie van Aruba en op hun gelijkwaardige positie. Juridisch hadden zij daarin gelijk, behoudens het standpunt van de MEP; dat was een politieke interpretatie.⁶⁸³

Een punt ter zake van de scheiding der rechtsordes

REGLEMENT VOOR DE GOUVERNEUR

Ten slotte hebben een Curaçaose fractie, de MAN, en een Sint Maartense fractie, de National-Alliance, in de onderscheidenlijke Statenverslagen gevraagd waarom de Gouverneur niet in een Caribisch land zou kunnen worden vervolgd. In de verslagen van de Staten van de Nederlandse Antillen van de behandeling van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao onderscheidenlijk van Sint Maarten, staat niets over de beweegredenen die de fracties ertoe zetten om de minister te vragen waarom de Gouverneur niet in een van de Caribische rijkdelen kon worden vervolgd. Wel past deze vraag in de bredere gedachte die bijvoorbeeld de MAN in dit Statenverslag naar voren heeft gebracht; namelijk dat zij '[...] emancipatie van de bevolking een hoog goed [acht] dat op de Antillen, met name op Curaçao, moet uitgroeien tot de belangrijkste drijfveer voor het realiseren van grotere autonomie en op termijn zelfs van volledige staatkundige onafhankelijkheid.'⁶⁸⁴

⁶⁸¹ Behoudens de Rijkswet financieel toezicht.

⁶⁸² Dit amendement is overigens ingetrokken; *supra*, noot 436.

⁶⁸³ *Supra*, p. 107.

⁶⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 7 p. 1. Indien dit mogelijk zou zijn, kunnen de Caribische politici bijvoorbeeld met een proces tegen de Gouverneur dreigen. Op die manier zou kunnen worden getracht om medewerking aan de totstandkoming van landsbesluiten en landsverordening af te dwingen. Zie voorts de opmerking van de MAN in ditzelfde verslag: 'Daarnaast is het, aldus de MAN-fractie, zeer de vraag of institutionalisering van dergelijke politiek-bestuurlijke overleg- en samenwerkingsstructuren op het niveau van het Koninkrijk, wenselijk of zelfs acceptabel is in de context van de verkrijging van landsstatus door Curaçao. Het land Curaçao, ofwel «Pais Kòrsou», wordt in de eerste jaren van zijn bestaan ingekapseld in allerlei verstikkende interregionale overleg- en afstemmingsstructuren. De vraag is of dat in

2.2. Zeggenschap

2.2.1. Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase kende een aantal verschillen tussen theorie en praktijk; hoewel enkele daarvan in de loop der jaren zijn opgelost.

Allereerst kan worden gewezen op de volgende rechtsontwikkeling. Deze rechtsontwikkeling is van groot belang in het kader van de zeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk en de toepassing en naleving van het Statuut. Het betreft een historisch relevant verschil tussen theorie en praktijk ten aanzien van de betrokkenheid van de Gouverneur in rijkswetprocedures, zoals tot uiting kwam bij de Rijkswet Belastingregeling voor het Koninkrijk.⁶⁸⁵ Hoewel het slechts één casestudy betreft die illustreert dat de rol van de Gouverneur ingevolge het Statuut erg groot was, lijkt de illustratie in een breder kader van dat tijdsbeeld te passen. Zo beklagde een Gevolmachtigde Minister zich over het feit dat de communicatie in veel gevallen via de Gouverneur liep, in plaats van via hem.⁶⁸⁶ Kennelijk was de omschakeling naar de nieuwe rechtsorde groot. Dat verschil tussen theorie en praktijk lijkt thans niet meer aan de orde. Voor zover het de betrokkenheid van de Gouverneur in rijkswetprocedures betreft, kan erop worden gewezen dat hij tegenwoordig enkel zorg draagt '[...] voor [de] totstandkoming en toezicht op de naleving van rijkswetten.'⁶⁸⁷ De Gouverneur wordt daarom wel op de hoogte gebracht, zoals bleek uit de bespreking van de Paspoortwet, maar de communicatie tussen de regeringen loopt in beginsel conform artikel 10 Statuut via de Gevolmachtigde Minister.

Voorts verdient het, in het verlengde van deze bovengenoemde ontwikkeling, de aandacht dat de casestudies illustreren dat communicatie tussen regeringen verder strekt, en in het verleden ook strekte, dan de letter van artikel 10 Statuut voorschrijft. Niet alleen '[de] Gevolmachtigde Minister neemt deel aan het overleg in de vergaderingen van de raad van ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de raad over aangelegenheden van het Koninkrijk, welke het betrokken land raken,'⁶⁸⁸ ook treden de betreffende bewindslieden van de betrokken regeringen met elkaar in contact, voordat de behandeling van bijvoorbeeld voorstellen van rijkswet in de rijksministerraad plaatsvindt. Uiteraard vonden voor de totstandkoming van bijvoorbeeld de Rijkswet Kustwacht, die oorspronkelijk op consensus berustte, en de Belastingregeling voor het Koninkrijk onderhandelingen tussen regeringen plaats. Echter, ook bij de totstandkoming van rijkswetten ten aanzien van Koninkrijksaangelegenheden, lijkt de communicatie tussen de betrokken regeringen te zijn geïntensiveerd. Zoals uit paragraaf drie van hoofdstuk IV

het belang is van Curaçao. De MAN-fractie vindt van niet. De fractie pleit daarom voor meer bestuurlijke bewegingsvrijheid voor het eiland om zelfstandig, op basis van een eigen agenda en eigen prioriteitenstelling en zonder onnodige Haagse interventies, beleid en projecten te kunnen ontwikkelen na verkrijging van de nieuwe status in het Koninkrijk.'

⁶⁸⁵ *Supra*, p. 87.

⁶⁸⁶ NL-HaNA, Kabinet Vice-MP / KabSNA, 2.10.41, inv.nr. 34 (Stukken betreffende vaststelling van nieuwe richtlijnen voor de wijze van corresponderen met de Nederlandse Antillen en Suriname, 1955-1968).

⁶⁸⁷ <http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=3&lang=nl_punt_5>. (website laatst geraadpleegd op 27 maart 2012).

⁶⁸⁸ Zie artikel 10 Statuut.

blijkt, zijn voorts de Rijkswet vaststelling van een zee grens, de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur besproken in de politieke stuurgroep. Bovendien heeft niet alleen overleg tussen de regeringen plaatsgevonden, maar zelfs tussen de toekomstige regeringen, de toenmalige eilandgebieden. Reeds eerder was bij de totstandkoming van de Paspootwet ook tijdens de voorbereiding van het voorstel van rijkswet contact tussen de regeringen geweest. Het lijkt erop dat de zeggenschap op regeringsniveau, althans procedureel, is vergroot. De betrokkenheid, voor zover het de voorbereiding van een voorstel van rijkswet betreft, oogt daarom conform het Statuut.

Niettemin is het de vraag of uit dit gegeven de conclusie kan worden getrokken dat daarmee de gelijkwaardigheid van de landen voldoende tot uitdrukking is gekomen. Enerzijds is aan de letter van de Statutaire bepaling die op de inspraak op regeringsniveau ziet, voldaan. Anderzijds echter, spelen de geest van het Statuut en het beginsel van gelijkwaardigheid, die leidend zijn voor de interpretatie van het Statuut, een belangrijke rol bij het beantwoorden van de vraag of de landen van het Koninkrijk op dit vlak werkelijk gelijkwaardig zijn. Zo is onder andere niets over termijnen in het Statuut opgenomen, terwijl dat van groot belang is voor de kwaliteit van de zeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Paspootwet blijkt dat het tempo van de behandeling van het voorstel van rijkswet, vanaf het moment dat het naar de rijksministerraad zou worden gestuurd, drastisch omhoog ging. Formeel hadden de Gevolmachtigde Ministers daarom wel inspraak tijdens de bespreking van het voorstel in de rijksministerraad, maar hun regeringen hadden slechts beperkte tijd om instructies te geven. Daarmee is formeel in lijn met artikel 10 van het Statuut gehandeld, maar is het tegelijkertijd de vraag hoe de inspraak de facto is geweest. Zoals uit de casestudies uit hoofdstuk IV blijkt, is het voornoemde probleem inzake de termijnen niet beperkt tot de Paspootwet. Ook het tempo van de behandeling van de tien rijkswetten die nodig waren om de staatkundige vernieuwingen te realiseren, werd opgeschroefd. Hoewel het Statuut zelf onduidelijk is en het daarom niet eenduidig is vast te stellen dat in strijd met het Statuut is gehandeld, kan ten minste worden geconcludeerd dat de huidige rechtspraktijk vragen oproept. Dat geldt temeer omdat, zoals in hoofdstuk III is aangegeven, artikel 5 Statuut ervoor zorgt dat bepaalde delen van het Nederlandse recht doorwerking hebben op Koninkrijksniveau. Dat betreft onder meer rijkswetprocedures. Het betreft hier immers een uitwerking van de Nederlandse Grondwet, en wel de uitoefening van de wetgevende macht ex artikel 81 Grondwet en verder. Het is daarom de vraag, of de huidige rechtspraktijk uitwijst dat het Statuut op juiste wijze is nageleefd en of de voorbereiding van voorstellen van rijkswet op regeringsniveau, op voet van gelijkwaardigheid geschiedt.

Datzelfde geldt voor de voorbereiding van voorstellen van rijkswet door ambtenaren. Ook hierover zwijgt het Statuut en is aansluiting gezocht bij de Nederlandse wetgevingspraktijk, waarin Nederlandse ambtenaren het voortouw namen. Beziet men de vijftien bestudeerde rijkswetprocedures als geheel, dan valt op dat

de betrokkenheid van Caribische ambtenaren is toegenomen;⁶⁸⁹ hoewel er geen eenduidige lijn is gevoerd ten aanzien van deze betrokkenheid. De Rijkssoctrooiwet 1995 is bijvoorbeeld zonder de betrokkenheid van Caribische ambtenaren tot stand gekomen. Andere casestudies wijzen uit dat ambtenaren of adviseurs wel zijn gehoord, maar niet in alle stadia bij de totstandkoming van het voorstel van rijkswet. Het voorbeeld bij uitstek is het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.⁶⁹⁰ Er bestaat daarom veel onduidelijkheid op Koninkrijksniveau ten aanzien van de betrokkenheid van ambtenaren en adviseurs. Dat roept de vraag op of de inspraak van de Caribische landen van het Koninkrijk in de praktijk voldoende is gewaarborgd. Daarbij komt dat de Rijkssoctrooiwet 1995 een consensusrijkswet is. Dat Nederlandse ambtenaren het voortouw namen bij de opstelling van het voorstel van rijkswet is *an sich* niet opmerkelijk of bezwaarlijk, Nederland heeft hier sinds 1910 het voortouw in genomen en de Nederlandse Antillen hadden ten aanzien van deze materie beperkte expertise. Wel is het opmerkelijk dat er geen onderhandelingen op ambtelijk niveau hebben plaatsgevonden. De hier doorlopen procedure volgt weliswaar uit het Statuut, maar ten aanzien van een 'gewone' rijkswetprocedure.⁶⁹¹ De Rijkssoctrooiwet 1995 stoelt op artikel 38 Statuut, zodat het in de rede ligt dat ambtenaren in een eerder stadium betrokken zouden zijn. Zij moeten ten minste de minister goed kunnen informeren voordat zij in de onderhandelingen treden, en wellicht in overleg een conceptvoorstel vaststellen. Van Nederlands-Antilliaanse zijde zijn daarom diverse verzoeken ingediend om in een eerder stadium betrokken te worden door de Nederlandse collega's. Dat de betrokkenheid niet vanzelfsprekend was, blijkt uit het feit dat pas na een lange en moeizame weg, dit verzoek werd gehonoreerd. Hoewel het buiten de strekking valt van de behandeling van de rijkswetprocedure ten aanzien van de Rijkssoctrooiwet 1995, verdient het de opmerking dat daarentegen bij latere wijzigingen en regelingen gebaseerd op of aanpalend aan de Rijkssoctrooiwet 1995, de Nederlandse Antillen op ambtelijk niveau wel in een vroeg stadium betrokken zijn geweest. De ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken zijn in rechtstreeks contact getreden met de ambtenaren werkzaam bij het Bureau Intellectuele Eigendommen.

Eén ontwikkeling is echter wel zichtbaar en dat is dat de consensusrijkswetten Belastingregeling voor het Koninkrijk, de Rijkssoctrooiwet en de Rijkswet Kustwacht illustreren dat ambtenaren werkzaam bij een Nederlands ministerie het voortouw namen; hetzij door het voorstel van rijkswet op te stellen, hetzij door een *working paper* te schrijven die als uitgangspunt diende voor de onderhandelingen over de

⁶⁸⁹ Deze toename dient niet te worden onderschat. Via het leerstuk 'ministeriële verantwoordelijkheid' zijn ook de ministers op de hoogte van hetgeen zich afspeelt; zij zijn immers verantwoordelijk voor het doen en laten van hun ambtenaren. Via ditzelfde leerstuk kunnen de Statenleden bovendien invloed uitoefenen op de voorbereiding. Indien zij het oneens zijn met de minister kunnen zij vragen stellen en desgewenst moties indienen.

⁶⁹⁰ *Supra*, p. 108-110.

⁶⁹¹ Zoals Van Dijk opmerkt, is het Statuut niet expliciet over de te volgen procedure wanneer het gaat om artikel 38 rijkswetgeving. *Supra*, p. 78-79. Niettemin ligt het in de rede dat de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen bij het onderhavige voorstel van rijkswet niet op deze manier en in dit stadium zou moeten zijn; zeker wanneer men de eerdere consensusrijkswet 'Belastingregeling voor het Koninkrijk' beziet.

tekst van het voorstel. De onderhandelingen ten aanzien van de consensusrijkswet-ten die noodzakelijk werden geacht om de nieuwe staatkundige verhoudingen te realiseren, begonnen daarentegen open. Op dat vlak is er een duidelijk verschil met de opstelling van voorgaande voorstellen van rijkswet. De conclusie dat sprake is van een positieve ontwikkeling, kan slechts met enige terughoudendheid worden getrokken. Of daadwerkelijk sprake is van een positieve ontwikkeling of een eenmalige wijze van handelen, hangt mede af van de voortzetting van deze handelwijze in de toekomst.

Het staatsrechtelijke belang van de betrokkenheid van ambtenaren dient niet te worden onderschat. Wanneer ambtenaren betrokken zijn, kunnen de ministers in een eerder stadium hun zeggenschap doen gelden; voordat op politiek-bestuurlijk niveau een besluit wordt genomen. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid, is de betreffende minister betrokken en wordt hij op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in het wetgevingsproces. Door het mandaat aan zijn ambtenaren te verstrekken, bepaalt hij bovendien zijn politieke koers. Zijn betrokkenheid zou het draagvlak voor het voorstel van rijkswet, mede in de politieke besluiten kunnen vergroten. Beschouwt men het leerstuk 'ministeriële verantwoordelijkheid' nader, dan kunnen op grond van het vragenrecht⁶⁹² ook de onderscheidenlijke parlementen betrokken raken. Zij kunnen vragen stellen over de voortgang van het proces en de resultaten tot dan toe. Zo kan gedurende het proces door de verschillende actoren die invloed en macht hebben, worden afgetast naar welk eindresultaat qua voorstel van rijkswet zij streven. Heeft de minister geen of beperkte invloed op het proces, dan kan hij ook geen of slechts beperkte verantwoording afleggen aan het parlement.

Een ander punt dat in het oog springt en dat hier de aandacht verdient, is het aantal betrokken ministeries bij de voorbereiding van een voorstel van rijkswet; in alle gevallen waren dit er meerdere. In het bijzonder kan worden gewezen op de voorbereiding van het voorstel van Rijkswet Vaarplicht. Hierbij waren maar liefst tien Nederlandse ministeries betrokken. Op Koninkrijksniveau betekent de betrokkenheid van meerdere ministeries, dat de Caribische landen van het Koninkrijk onderhandelen met verschillende actoren die onderling verdeeld kunnen zijn. Zoals de voorbereiding van de Paspoortwet illustreert, leidde een interdepartementaal overleg tot het gevolg dat een geheel andere koers zou worden gevaren.⁶⁹³ Voorts kan erop worden gewezen dat ambtenaren van verschillende ministeries, verschillende mandaten hadden. Immers, een andere minister droeg de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van zijn ambtenaren. Deze situatie zorgt voor onduidelijkheid op Koninkrijksniveau; temeer omdat het Ministerie van BZK weliswaar coördineert, maar op nationaal niveau in Nederland op gelijke voet staat met andere ministeries. Onderhandelingen vinden daarom niet alleen plaats tussen de landen, maar gelijktijdig ook tussen departementen. Daarbij

⁶⁹² Artikel III.17 Staatsregeling Aruba, artikel 57 Staatsregeling Curaçao en artikel 62 Staatsregeling Sint Maarten.

⁶⁹³ *Supra*, p. 89-90.

komt dat bijvoorbeeld de Rijkswet wijziging Statuut illustreert dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet het gehele proces coördineerde. Dat terwijl zoals gesteld, het Statuut het hart van de Koninkrijksrelaties betreft.⁶⁹⁴ Hoewel via artikel 5 Statuut bij het Nederlandse recht is aangesloten, is het daarom de vraag of deze onduidelijkheid en wijzigingen na veranderende inzichten op Nederlands niveau, de gelijkwaardigheid ten goede komen of dat het toch wenselijk is om deze structuur te herzien.

Ten slotte kan erop worden gewezen dat er geen verschil is tussen theorie en praktijk, voor zover het de uitkomst van vergaderingen van de rijksministerraad betreft. Allereerst lijkt het erop dat in lijn met de theorie, naar consensus is gestreefd ten aanzien van alle voorstellen van rijkswet. Zelfs ten gunste van de toenmalige eilandgebieden zou de Gevolmachtigde Minister ook hun instemming moeten hebben.⁶⁹⁵ Mocht er echter geen overeenstemming bestaan, dan illustreert de Rijkswet Kustwacht dat de stemverhoudingen binnen de rijksministerraad sterk ten faveure van Nederland zijn. Ondanks het meningsverschil over de grondslag van het voorstel, is conform de mening van de Nederlandse ministers besloten; datzelfde geldt voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Deze constatering lijkt echter niet per definitie in te druisen tegen de geest van het Statuut. Immers, het beperkte aantal Gevolmachtigde Ministers dat kan stemmen in de rijksministerraad, werkt de situatie in de hand dat zij eenvoudig kunnen worden overstemd. Om een dam op te werpen tegen de oververtegenwoordiging van Nederland, is artikel 12 Statuut in het leven geroepen. In het licht van de waarborging van de gelijkwaardigheid, is het daarom, voor zover het de uitkomst van de beslissing van de rijksministerraad betreft, van belang dat artikel 12 Statuut toereikende bescherming biedt. Wel illustreren deze rijkswetten, evenals bijvoorbeeld de Rijkswet Vaarplicht, dat de rijksministerraad het advies van de RvSK opvolgt als het de Koninkrijksbevoegdheden uitbreidt en dat hij het naast zich neerlegt indien het ten gunste van de landen is.

2.2.2. Advisering door de Raad van State van het Koninkrijk

Over de advisering door de RvSK kan worden opgemerkt dat de theorie en praktijk over het algemeen lijken te stroken. De RvSK lijkt zich neutraal te hebben opgesteld, bijvoorbeeld door zich hoofdzakelijk te richten op de juridische toets en indien er aanleiding toe bestond de beleidsanalytische toets. Het advies ter zake van de Rijkswet Kustwacht echter, lijkt anders uit te wijzen. De RvSK reageerde ten aanzien van de Rijkswet Vaarplicht scherp op het voorstel om eigen aangelegenheden, zoals expliciet blijkt uit artikel 37 Statuut, bij rijkswet te regelen. Daarentegen adviseerde de RvSK ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht om dat voorstel mede op artikel 3 lid 1 aanhef, sub a en b te baseren. Dat terwijl het de vraag was of artikel 3 lid 1 sub b Statuut voor de Rijkswet Kustwacht überhaupt een juridisch juiste grondslag was. Het lijkt althans dat er ergens in de

⁶⁹⁴ *Supra*, p. 108.

⁶⁹⁵ *Supra*, p. 112.

loop der jaren een ontwikkeling is geweest, niet op feitelijk vlak inhoudende een veranderende wereld, maar in de juridische analyse van het Statuut. Waar de RvSK stellig was in zijn tweedeling 'eigen aangelegenheden versus Koninkrijksaangelegenheden', ingevolge het Statuut, lijkt de RvSK in zijn advies ter zake van de Rijkswet Kustwacht meer dan in zijn advies betreffende de Rijkswet Vaarplicht naar de beleidsmatige aspecten te kijken. Ook lijkt de RvSK zich ten aanzien van de tien laatst besproken rijkswetten soepeler op te stellen wanneer partijen zich in de grondslag konden vinden, dan in het verleden.⁶⁹⁶ Daarbij lijken vooral beleidsoverwegingen aan deze keuze ten grondslag te liggen. Voor de waarborg van de gelijkwaardigheid en het legaliteitsbeginsel, is echter een eerste vereiste dat het Statuut op juiste wijze wordt nageleefd; dat impliceert een juridische toets. Beleidsoverwegingen zijn daaraan ondergeschikt. De Caribische landen willen echter vaak niet weten of het wenselijk of zelfs geschikt, maar of het juridisch mogelijk en gerechtvaardigd is om een Statutaire bepaling in een ander licht te bezien.

Ook kan, zoals in het bovenstaande worden aangegeven, ten aanzien van de Rijkswet aanpassing rijkswetten worden opgemerkt dat de RvSK geen opmerkingen heeft geplaatst over het feit dat deze rijkswet onder meer consensusrijkswetten wijzigde.⁶⁹⁷ Het was een mogelijkheid om juridische helderheid te scheppen over de bevoegdheidsvraag, ook in verband met mogelijke juridische vragen die in de toekomst zouden kunnen rijzen. Anderzijds bestond er consensus over de grondslag van de wijziging, zodat het wellicht een te theoretische discussie zou worden. Indien er geen probleem is in de praktijk, in hoeverre leidt dat dan tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid? Bezie men het advies echter in het licht van het advies dat is uitgebracht ten aanzien van de Belastingregeling voor het Koninkrijk, dan lijkt het dat de RvSK wel op dat eerdere standpunt is teruggekomen: dat, mede in het licht van de wijzigingen van de rijkswet, de betrokkenheid van ambtenaren geregeld zou moeten worden teneinde de inspraak van de Caribische landen hierin te vergroten.⁶⁹⁸ Thans is er kennelijk de stilzwijgende goedkeuring aan gegeven om het via de 'normale' rijkswetprocedure te regelen, hetgeen formeel gezien de inspraak van de Caribische landen ook op ambtelijk niveau kan beperken.⁶⁹⁹ Of deze conclusie, dat de RvSK stilzwijgend akkoord ging, juist is, valt echter te betwisten. De RvSK ging in het bijzonder in op elementen uit een voorstel van rijkswet, waar de Rijksoverheid specifiek de aandacht voor vroeg. De Caribische landen van het Koninkrijk konden ook verzoeken om in te gaan op de keuze van de grondslag van de rijkswet; zoals Aruba dat deed ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht.

⁶⁹⁶ Overigens kan er wel op worden gewezen dat de RvSK niet inging op de grondslag toen een eigen aangelegenheid als Koninkrijksaangelegenheid werd beschouwd, zoals het geval was bij de Rijkswet Kustwacht, maar niet andersom. Bij de Rijkswet aanpassing rijkswetten en Rijkswet vaststelling van een zeegegrens van 2010 ging de RvSK niet in op de grondslag.

⁶⁹⁷ Zoals de Belastingregeling voor het Koninkrijk, zie artikel 6.2 van de Rijkswet aanpassing rijkswetten en de Rijksoverheid, zie artikel 7.1 van de Rijkswet aanpassing rijkswetten.

⁶⁹⁸ *Supra*, p. 94.

⁶⁹⁹ Datzelfde geldt uiteraard ook ten aanzien van de Rijkswet Kustwacht; vanwege de dubbele grondslag is het niet duidelijk hoe deze rijkswet gewijzigd kan worden.

Ten slotte wekte het gebruik van de bevoegdheden ontleend aan het toenmalige artikel 22 van de Wet op de Raad van State wellicht de indruk dat de RvSK in contact trad met Nederlandse bewindslieden over voorstellen van rijkswet met een politiek gevoelige inhoud. Voor de gelijkwaardigheid en de inspraak van de Caribische landen van het Koninkrijk zou het echter niet van groot belang zijn geweest. Het ging enkel, evenals dat in Nederland gebruikelijk was, om een nadere toelichting van het voorstel. Ondanks de schijn dat de minister zijn zaak bepleitte bij de RvSK, lijkt het niettemin veeleer een theoretisch probleem dan dat het in de praktijk een probleem oplevert. Het toenmalige artikel 22 van de Wet op de Raad van State strekte er enkel toe om de bewindspersoon die het dichtst betrokken was bij het voorstel om verduidelijking van en toelichting op het voorstel te vragen. ‘Beraadslagen’, waar artikel 22 over spreekt, dient kennelijk niet letterlijk te worden opgevat. Daarnaast zouden de punten die politiek gevoelig lagen niet ter tafel zijn gekomen.

2.2.3. *Intern appel*

Het intern appel is slechts één keer aan de orde geweest in hoofdstuk IV. Dat geschiedde in de fase van de totstandkoming van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Dit zeer beperkte gebruik van de mogelijkheid om een geschil in de rijksministerraad te beslechten, onderstreept het algehele beeld ten aanzien van de toepassing van artikel 12 lid 2 tot en met 5 Statuut. Zoals De Haseh erop wijst, is deze procedure slechts drie keer in de geschiedenis toegepast.⁷⁰⁰ Dat terwijl, zoals in hoofdstuk IV ook duidelijk werd, het zeer de vraag was of bepaalde voorstellen van de rijksministerraad juridisch deugdelijk waren. Zo was het onder meer de vraag of de Rijkswet Kustwacht mede op artikel 3 lid 1 aanhef sub a en b Statuut gebaseerd kon worden, hetgeen de Caribische landen van het Koninkrijk bovendien tegen de borst stuitte.

Ondanks het feit dat slechts één casestudy de gang van zaken omtrent het intern appel illustreerde, legt deze casestudy een aantal belangrijke problemen ter zake van deze procedure bloot. Ten eerste blijkt dat het zeer problematisch kan zijn indien het mogelijk is dat op dezelfde dag als waarop het intern appel is aangekondigd, het intern appel plaatsvindt. Naar de letter van het Statuut staat daar niets aan in de weg, maar het strookt niet met de geest van het Statuut indien de onderscheidenlijke Gevolmachtigde Ministers niet de tijd wordt gegund om een instructie van hun regering te kunnen ontvangen. Dat niet alleen, het is voorts noodzakelijk dat de regeringen in staat worden gesteld om het gerezen probleem nader te onderzoeken, dan wel om hun eigen standpunt nader te onderbouwen of bij te stellen. Alleen wanneer zij daartoe in de gelegenheid worden gesteld, kan

⁷⁰⁰ De eerste maal toen de benoeming van Jonckheer tot Gouverneur werd teruggedraaid; de tweede maal toen de rijstkwestie speelde en de derde maal betrof de verbreding van de grondslag van het voorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba. Ook Borman wijst erop dat de procedure niet vaak is toegepast; Borman 2005, p. 95. Daarbij is het overigens de vraag of de Caribische landen wel intern appel hadden willen instellen; procedureel kunnen zij zijn beperkt hierin: ‘De raad van ministers oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg. Wordt van de gelegenheid tot het plegen van voortgezet overleg *niet binnen de bepaalde termijn* [cursivering I.B.] gebruik gemaakt, dan bepaalt de raad van ministers zijn oordeel.’

een Gevolmachtigde Minister goed beslagen ten ijs aan het overleg toetreden, zodat de procedure tot zijn recht komt. Daarnaast is ook de zorgvuldigheid in het geding indien partijen zich niet kunnen voorbereiden op het intern appel. Overigens geldt dat niet slechts voor de voorbereiding, maar ook voor de procedure zelf. In artikel 12 Statuut zijn geen waarborgen omtrent de zorgvuldigheid en het beginsel van hoor en wederhoor of andere beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen.⁷⁰¹ Hoewel deze normen op Koninkrijksniveau ontbreken, hebben zij wel doorwerking op Koninkrijksniveau via artikel 5 Statuut. Met Addink ben ik van mening dat deze beginselen niet slechts ten behoeve van de burger bestaan, maar maar dat ze normatief zijn voor het handelen van bestuursorganen.⁷⁰² Ook Saleh wijst er terecht op dat 'deze [algemene] beginselen [van behoorlijk bestuur] in het bestuursrecht van alle delen van het Koninkrijk algemeen [zijn] aanvaard.'⁷⁰³ Daarom hebben ministers ook op Koninkrijksniveau rechtsstatelijke waarden te respecteren. In de praktijk komt dit, mede vanwege de tijdsdruk, niet tot uitdrukking.

Ten tweede valt op dat in alle drie de gevallen waarin intern appel is ingesteld, de Caribische landen van het Koninkrijk zijn overruled. Het intern appel en de wijze waarop dat appel plaatsvindt, met een gelijk aantal Nederlandse ministers aan het aantal Caribische (Gevolmachtigde) Ministers en daaraan toegevoegd de Nederlandse Minister-President als voorzitter, betreft een twijfelachtige waarborg voor de gelijkwaardigheid.

Tot slot brengt het intern appel ter zake van de grondslag van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, aan het licht dat meningsverschillen tussen regeringen verder strekken dan louter bestuurlijke geschillen. Het is van fundamenteel belang in rijkswetprocedures, die bovendien verstreckende gevolgen kunnen hebben. Wanneer een onjuiste grondslag voor een voorstel van rijkswet wordt aangemerkt, kan de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk ten onrechte worden beperkt. Indien deze landen zich daar niet effectief tegen kunnen verzetten, kunnen internationaalrechtelijke problemen de kop opsteken. Dan kan sprake zijn van eenzijdige overheersing door het moederland, hetgeen in strijd is met het zelfbeschikkingsrecht.

2.2.4. Artikel 16, 17 en 18 Statuut en de Nederlandse bijdrage aan de mondelinge discussie

In tegenstelling tot de aparte bespreking van de artikelen 16, 17 en 18 Statuut in de voorgaande hoofdstukken, worden deze artikelen hier gezamenlijk behandeld. De reden hiertoe is dat de werking van de artikelen die betrekking hebben op de parlementaire fase, een aantal belangrijke gemeenschappelijke delers kent. Ten eerste heeft een duidelijke rechtsontwikkeling zich gemanifesteerd, te weten de invloed van de lokale politiek op Koninkrijksniveau. Deze ontwikkeling legt een

⁷⁰¹ Zo was er bijvoorbeeld slechts één dag ingepland voor de vergadering van de rijksministerraad. De daaropvolgende dag zou de eindstemming plaatsvinden in de Tweede Kamer. Het is de vraag of, indien de regeringen niet tot overeenstemming konden komen, de eindstemming zou worden verzet, maar het verhoogde de druk wel.

⁷⁰² Zie: G.H. Addink, *Algemene beginselen van Behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1999, hoofdstuk 2.

⁷⁰³ Saleh 2011, p. 28.

zere plek in het Statuut bloot, waar Van Helsdingen niet van uit leek te gaan. Ten tweede komt, ten aanzien van de laatste tien besproken rijks wetten, in zowel de fase van de schriftelijke behandeling, als tijdens de mondelinge behandeling het probleem omtrent de hoge tijdsdruk voor. Daarin komt tot uitdrukking dat het niet vastleggen van waarborgen voor de zorgvuldigheid, gevolgen heeft voor de kwaliteit van de rijks wetten en voor de kwaliteit van de totstandkoming daarvan. Ten derde is gebleken dat bij ten minste twee gelegenheden het Statuut onderscheidenlijk de Grondwet breed is geïnterpreteerd.

Ten aanzien het perspectief van de Caribische landen kan erop worden gewezen dat bijvoorbeeld de Statenverslagen die betrekking hadden op de rijks wetten tot stand gekomen om de staatkundige vernieuwingen te realiseren, in vergelijking tot eerdere Statenverslagen, van meer politieke aard waren.⁷⁰⁴ In sommige gevallen zelfs in zoverre dat opmerkingen werden geplaatst die buiten de strekking van de rijks wet vielen zoals artikel 16 Statuut vereist.⁷⁰⁵ Voor zover het de Nederlandse Antillen betrof, werd dat wellicht ingegeven door het feit dat de oppositie in de Staten voor het eerst de ruimte had gekregen om haar standpunten in het verslag uiteen te zetten. Immers, deze beslissing zou zijn gemaakt nadat de verdeeldheid in de politiek zich sterk manifesteerde. Niet iedere partij maakte echter van deze mogelijkheid gebruik. Slechts enkele partijen, zoals de MAN-fractie, lieten daarop kritisch van zich laten horen; ook in de latere debatten in de Tweede Kamer zette een bijzondere gedelegeerde namens deze fractie de partijstandpunten uiteen. Voorts gaven enkele andere fractieleden uit de Tweede Kamer en uit de Staten van Aruba het proces een politieke noot. Zelfs in zoverre dat collega-parlementariërs werden geschoffeerd, pertinent onmogelijke ideeën werden voorgesteld en feitelijke onjuistheden werden gepresenteerd.⁷⁰⁶ Over de laatstgenoemde gebeurtenissen kan wellicht opgemerkt worden dat in sommige gevallen, dat ook vanwege gebrek aan kennis gebeurde. Waar het hier om gaat, is dat bepaalde vormen van optreden compleet indruisten tegen hetgeen was beoogd bij de totstandkoming van het Statuut en de geest daarvan. Bezie men de oudere rijks wetprocedures, dan lijkt dit probleem niet of althans in mindere mate aan de orde. De vrees voor partijpolitiek werd onderstreept door de discussie inzake het amendementsrecht. In het bijzonder tijdens het wetgevingsoverleg in april 2010, toen kort daarvoor het amendement door Remkes c.s. was ingediend. De angst voor het gebruik van het amendementsrecht van de Tweede Kamer, leek groter dan de waardering voor het amendementsrecht als staatsrechtelijk instrument bedoeld om het handelen van de Rijksregering wellicht ook ten faveure van de Caribische landen van het Koninkrijk te bevorderen. Daarbij kwam dat de wijziging van het voornoemde amendement van Remkes c.s. het belang en de noodzaak van consensus illustreerde. Bevestigd is dat het constitutionele recht daarvan uitgaat.

⁷⁰⁴ Zie blanco verslagen in het verleden, tot aan de neutralere verslagen tot aan 1995 en het meer inhoudelijke verslag inzake de rijks wet Kustwacht. *Supra*, p. 96-99.

⁷⁰⁵ *Supra*, p. 96-99 en p. 116-133.

⁷⁰⁶ Ten slotte kan gewezen worden op de bijdrage van Eisdien aan het debat; zij creëerde het beeld dat zij sprak namens 48% van de bevolking. *Supra*, p. 137-138.

Door scherpe politieke tegenstellingen tussen bijzondere gedelegeerden en Kamerleden⁷⁰⁷ kwam aan de oppervlakte, het feit dat het Nederlandse parlement zich niet, althans niet in zijn geheel, opstelde als medewetgever die Koninkrijksbelangen behartigde; zoals in 1954 was beoogd. Zoals Staatssecretaris Bijleveld opmerkte, was er dan ook geen Koninkrijksparlement. Sterker nog, in een enkel geval lieten Nederlandse parlementariërs zich leiden door een verkiezingsprogramma, terwijl het volgen van een partijprogramma tegen het oorspronkelijke gedachtegoed is waarop de Nederlandse parlementaire democratie is gebaseerd. De Eerste Kamer daarentegen, leek zich politiek terughoudender op te stellen.

Een tweede belangrijke gemeenschappelijke deler is de problematiek omtrent zorgvuldigheid en termijnen. Een helder voorbeeld hierbij is dat er slechts één dag tussen de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en de eindstemming was gepland. Dat leidde ertoe dat indien er een meningsverschil zou bestaan, bijvoorbeeld in de rijksministerraad aangaande de amendementen, er op diezelfde dag een eventueel intern appel ingesteld zou moeten worden. Ook bijzondere gedelegeerden zouden dan slechts één dag kunnen lobbyen om ongewenste amendementen tegen te houden. Voorts zou er geen ruimte bestaan om de RvSK om advies te vragen over de amendementen, terwijl dat volgens het Draaiboek voor de regelgeving wel als algemene mogelijkheid wordt beschouwd.⁷⁰⁸ Ten slotte werd ook de Eerste Kamer der Staten-Generaal, bij de totstandkoming van de rijkswetten verbandhoudende met de laatste staatkundige vernieuwingen, geconfronteerd met een hoge tijdsdruk. In slechts enkele weken vond de schriftelijke en mondelinge behandeling van de rijkswetten plaats. De onderzoeksperiode was daarom zeer gering en ook de regering ontnam zichzelf daarmee de mogelijkheid om tot een nauwkeuriger overwogen reactie te komen. Alle betrokken actoren moesten in zeer kort tijdsbestek standpunten bepalen. De indruk bestaat niet dat deze gang van zaken ook bij oudere rijkswetprocedures aan de orde was. De ontwikkeling is relevant, aangezien deze afbreuk lijkt te hebben gedaan aan de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk. De wijze waarop invulling is gegeven aan de Statutaire bepalingen die betrekking hebben op de inspraak van de Caribische landen van het Koninkrijk, heeft de Statutaire bepalingen onvoldoende tot hun recht laten komen.

Een derde relevant punt waarop hier kan worden gewezen, is dat ten gunste van de Caribische landen van het Koninkrijk, een ruime interpretatie is gegeven aan artikel 16 Statuut en dat, voor de mondelinge behandeling, de Eerste Kamer voorts artikel 69 lid 3 Grondwet breed heeft geïnterpreteerd. Voor zover het de toepassing van artikel 69 lid 3 Grondwet betreft, kan worden opgemerkt dat de Eerste Kamer er kennelijk van uitging dat het niet ter zake deed dat de ministers afkomstig waren uit het Caribische gedeelte van het Koninkrijk en niet uit Nederland. Ten aanzien van artikel 16 kan worden opgemerkt dat, hoewel het

⁷⁰⁷ Ook aan de kant van de Caribische landen werd, zoals gesteld, politiek bedreven. Een oordeel over het politieke handelen, blijft in het midden. Waar het hier om gaat is dat de macht in de handen van de Staten-Generaal ligt en zij de uitkomst van de rijkswet kunnen bepalen. Deze macht wordt nu op andere wijze uitgeoefend dan kennelijk in 1954 is beoogd.

⁷⁰⁸ *Supra*, p. 77.

voorstel van rijkswet Aruba niet betrof, de Staten van Aruba niettemin een verslag hebben ingediend dat door de Rijksregering is behandeld en geaccepteerd. Dat terwijl, indien men de letter van het Statuut volgt, kan worden gesteld dat een Caribisch land zijn standpunten via artikel 10 Statuut enkel in de rijksminister-raad naar voren kan brengen; het criterium dat hiervoor wordt gevolgd, is dat het land wordt geraakt. Voor de toepassing van artikel 16 Statuut daarentegen, geldt het criterium dat de rijkswet in het betrokken land zou gelden. De Reglementen voor de Gouverneur van Curaçao onderscheidenlijk van Sint Maarten gelden echter niet in Aruba. Ook is een ruime uitleg gegeven aan het begrip ‘bijzondere gedelegeerde’, zodat Gedeputeerden deel konden nemen aan de beraadslaging. Artikel 17 Statuut laat in het midden of het mogelijk is om niet-Statensleden in de delegatie op te nemen, en uit de praktijk blijkt dat nu dus het geval te zijn.

De soms eenzijdige bijdrage van de MAN-fractie aan de Statenverslagen van de Nederlandse Antillen heeft ertoe geleid dat artikel 16 Statuut niet altijd goed tot zijn recht is gekomen. Hoewel het de vraag is of dat te wijten was aan de MAN-fractie zelf of aan de Staten als geheel. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt stelde de MAN-fractie zich terecht op als volksvertegenwoordiger; het is in abstracto de taak van de volksvertegenwoordiging om de mening van het volk te vertolken en kennelijk was 48% van de personen die hun stem geldig uitbrachten bij het referendum tegen bepaalde afspraken, waaronder de – ondertussen vervallen – aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Justitie. Echter, het doel van verslag van de Staten is om de situatie zo goed mogelijk weer te geven, zodat de Rijksregering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal zo goed en volledig mogelijk geïnformeerd zijn. Daarom is het van belang dat andere partijen ook hun standpunten naar voren brengen zodat visies met elkaar kunnen worden vergeleken. In dit geval kon een oplettend Tweede Kamerlid of bewindspersoon wel uit het betoog van de MAN-fractie destilleren dat het 48% van de kiesgerechtigden die daadwerkelijk hun stem hebben uitgebracht, betrof.⁷⁰⁹ Aangezien de overige Statenfracties de zienswijze niet ondermijnden of aanvulden, kon dat op Koninkrijksniveau een onjuist beeld geven, ten nadele van de achterban van andere partijen indien zij eigenlijk een andere mening waren toegedaan dan de MAN in dit geval naar voren bracht. Gezien het doel van het verslag is het dan ook opmerkelijk dat enkel de MAN-fractie in sommige gevallen een bijdrage aan het verslag heeft geleverd.

Over artikel 18 Statuut kan ten slotte worden opgemerkt dat de impact van de bepaling op de zeggenschap onduidelijk is, aangezien er slechts zelden gebruik van is gemaakt. In geen van deze vijftien besproken rijkswetprocedures heeft een bijzondere gedelegeerde of Gevolmachtigde Minister zich tegen de rijkswet verklaard. Voor zover van de bevoegdheid van artikel 18 Statuut gebruik gemaakt is, was het zoals gesteld, om van de gelegenheid gebruik te maken om hun dank en waardering uit te spreken voor de samenwerking in het betreffende proces; voorts

⁷⁰⁹ Later zou Van Beek, voorzitter van de Commissie NAAZ, dit opmerken tijdens het wetgevingsoverleg. Volledigheidshalve kan erop worden gewezen dat 67% van de kiesgerechtigden zijn stem heeft uitgebracht: Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over referendum staatkundig proces Curaçao van 26 mei 2009.

gaven zij blijk van vertrouwen in de toekomst. Voor zover het de tien rijks wetten ter realisatie van de nieuwste staatkundige verhoudingen betreft, waren de bijzondere gedelegeerden bevoegd om zich uit te laten over de voorstellen van rijks wet;⁷¹⁰ daaraan vooraf voerden op basis van artikel 69 lid 3 Grondwet en artikel 91 RvOEK, eerst nog de Minister-President van de Nederlandse Antillen en de Minister-President van Aruba het woord.

3. Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de praktijk niet altijd lijkt te stroken met de theorie. In enkele gevallen leek er onduidelijkheid te bestaan over de interpretatie van Koninkrijksaangelegenheden en rezen er vragen omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen. Deze zaken zijn alle ten faveure van het Koninkrijk beslist, hoewel de theorie die beslissing niet altijd steunt. In de meeste gevallen is de inbreuk op de autonomie veroorzaakt door Nederlandse ministers en ambtenaren; in andere gevallen door de Tweede Kamer – in het bijzonder vanwege ingediende amendementen op consensusrijks wetten – en in een enkel geval op advies van de RvSK. Opvallend is echter, dat de Rijksregering de adviezen van de RvSK niet opvolgde als de conclusie was dat iets niet een Koninkrijksaangelegenheid betrof, maar een eigen aangelegenheid (zie Rijks wet Vaarplicht en Rijks wet Gemeenschappelijk Hof van Justitie); en wel als werd geadviseerd om artikel 3 als grondslag aan te merken (Rijks wet Kustwacht).

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat artikel 3 Statuut is toegepast in situaties waarin het discutabel was of toepassing ervan juridisch correct zou zijn. Overwegende de Caribische instemming, lijkt echter vanuit juridisch perspectief geen inbreuk te zijn gemaakt op de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk. Dit zou anders zijn geweest indien de Caribische landen van het Koninkrijk zich niet met de toepassing van artikel 3 Statuut konden verenigen en zich er zonder succes tegen verzetten. Dan zou de rijks wetgever niet alleen buiten zijn bevoegdheden zijn getreden, maar had hij ook de autonomie eenzijdig beperkt door het Koninkrijk. Daarmee zou een inbreuk op gelijkwaardigheid hebben plaatsgevonden. Op een haar na is een inbreuk op de gelijkwaardigheid gepleegd door Tweede Kamerleden die amendementen indienden op consensusrijks wetten. Door het gewijzigde amendement van Remkes c.s. op de Rijks wet politie kon de consensus toch behouden blijven. Aan de andere kant hebben in het bijzonder Curaçaose en Arubaanse politici hun autonomie verdedigd en daarbij in enkele gevallen juridisch onhoudbare opvattingen verkondigd. Deze opmerkingen hadden betrekking op artikel 38 Statuut. Daarmee gaven ook zij blijk van politieke opvattingen, in plaats van juridisch onderbouwde.

Ook heeft de Rijksregering artikel 43 j° 14 Statuut toegepast als grondslag van rijks wet, terwijl dit in strijd was met het Statuut. In dit geval hebben de Caribische landen zich tegen de beperking van de autonomie verzet door de procedure

⁷¹⁰ *Supra*, p. 76, noot 302.

van artikel 12 lid 2 tot en met 5 Statuut in te stellen. Deze bepaling zou een belangrijke waarborg voor de gelijkwaardigheid moeten zijn. Niettemin bleek deze geschilprocedure onwerkbaar, aangezien het in de praktijk een procedure betreft, waaraan drie Nederlandse actoren versus twee Caribische actoren deelnemen. Daarmee staat vast dat, ondanks de theoretische veronderstelling dat artikel 12 Statuut een toereikende waarborg voor de gelijkwaardigheid zou zijn, het in de praktijk mogelijk is dat de autonomie van de Caribische landen onvrijwillig en in strijd met het Statuut kan worden beperkt, zonder dat zij zich daar effectief tegen kunnen verzetten. Hoewel het wellicht een eenmalige actie is geweest, dat in een rijkswetprocedure artikel 12 Statuut is ingeroepen, legt dit voorval een belangrijke zere plek in het Statuut bloot.

Voorts is in dit hoofdstuk geconstateerd, dat het in hoofdstuk III veronderstelde probleem inhoudende dat omtrent een aantal zaken geen afspraken zijn gemaakt op Koninkrijksniveau, bevestigd lijkt. Wanneer men de praktijk afzet tegen de theorie, valt op dat er weinig structuur lijkt te zijn in de organisatie om Caribische actoren in het rijkswetgevingsproces te betrekken. Zelfs is het de vraag of daarom de Statutaire bepalingen die van belang zijn in rijkswetprocedures, zoals het voornoemde artikel 10 Statuut, wel voldoende tot hun recht komen. Dat probleem beperkte zich echter niet tot de voorbereidingsfase, maar het deed zich ook voor in de parlementaire fase. In het bijzonder bracht het ontbreken van gezamenlijk, vooraf gestelde termijnen, een adequate invulling van de zeggenschap in het geding. Dat leidde er in een enkel geval voor Aruba toe dat het land geen gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid om een verslag op te stellen. De wijze waarop het rijkswetgevingsproces de rijkswetprocedure inkleurt, lijkt althans strijdig met het Statuut. Artikel 5 Statuut is daarom een zere plek in het Statuut gebleken, voor zover het de realisatie van de gelijkwaardige zeggenschap betreft. Aan de andere kant dient deze stelling wel te worden genuanceerd, nu ook bepalingen ten gunste van de Caribische landen zijn uitgelegd. Voorbeelden hierbij zijn: de mogelijkheid van het opnemen van niet-Statensleden in de delegaties, zodat gedeputeerden deel konden nemen aan het wetgevingsoverleg en de plenaire behandeling van de tien rijkswetten in het kader van de staatkundige vernieuwingen; dat niet alleen consensus tussen de landen diende te bestaan maar – in elk geval tot aan de parlementaire fase – ook tussen de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten; en dat het verslag van de Staten werd geaccepteerd door de Rijksregering terwijl de betreffende rijkswet waarover het verslag werd uitgebracht niet zou gelden in het land.

Ten slotte is geconstateerd dat, in tegenstelling tot waar het Statuut van uitgaat, politici van weerszijden van de oceaan, Koninkrijksrelaties als politiek onderwerp voor lokale consumptie beschouwen. Daarmee wordt met name de macht van de Nederlandse politici gemarkeerd.



VI JURIDISCH ONGERECHTVAARDIGDE VERSCHILLEN TUSSEN THEORIE EN PRAKTIJK

1. Inleiding

In hoofdstuk V is geconstateerd dat het Statuut niet altijd op juiste wijze wordt nageleefd en dat in enkele gevallen de gelijkwaardigheid in het gedrang is gekomen. Om vast te stellen of de strijd met het Statuut ook strijd met het internationale recht oplevert, is het de vraag of de beperkingen van de gelijkwaardigheid wellicht gerechtvaardigd (kunnen) worden. Daarbij gaat het in dit hoofdstuk om de *juridische* rechtvaardiging ervan.⁷¹¹ Dit hoofdstuk onderzoekt of een mogelijke rechtvaardiging in hogere rechtsbronnen, zoals het internationale recht, kan worden gevonden.⁷¹²

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk behandeld de problematiek omtrent de artikelen 3, 38 en 43 Statuut met betrekking tot de autonomie, en de artikelen 5 en 12 Statuut inzake de zeggenschap.⁷¹³

2. Autonomie

2.1. Artikel 3 lid 1 Statuut

Zoals in hoofdstuk V is gesteld, zou sprake zijn van een inbreuk op de gelijkwaardigheid, indien sprake is van een beperking van de autonomie door onjuiste toepassing van het Statuut en zonder instemming van de Caribische landen van het Koninkrijk. Strijd met het legaliteitsbeginsel betekent niet per se strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Ten aanzien van de Rijkswet vaststelling van een zeegrens en de Rijkswet aanpassing rijkswetten bestond onduidelijkheid of daadwerkelijk sprake was van een eenzijdige overheersing.⁷¹⁴ Bij gebrek aan vaststelling van een inbreuk op de gelijkwaardigheid blijven deze rijkswetten hier verder buiten beschouwing.

Ook de Rijkswet Kustwacht berustte mede op een onjuiste grondslag. Tegen de toevoeging van artikel 3 Statuut hebben de Caribische landen zich wel expliciet verzet.⁷¹⁵ Hoewel – formeel – de consensus is behouden, kan dat verzet niet zonder meer worden genegeerd; temeer omdat de zaak lijkt uit te wijzen dat als de Nederlandse Antillen niet hadden ingestemd, de Rijksregering de toevoeging zouden hebben doorgezet.

⁷¹¹ Opgemerkt zij dat een inbreuk op de gelijkwaardigheid door politici omwille van politieke belangen niet gerechtvaardigd wordt.

⁷¹² Van Rijn 1999, p. 15, 18.

⁷¹³ Ten aanzien van de zeggenschap wordt ervan uitgegaan dat indien actoren zich een houding aanmeten die tegen de strekking van het Statuut is, ongeacht of deze de gelijkwaardigheid in het gedrang brengt, dit juridisch gerechtvaardigd kan worden.

⁷¹⁴ *Supra*, p. 148 e.v.. Er was wel sprake van een onjuiste grondslag, maar dat leek geaccepteerd.

⁷¹⁵ Hoewel zij niet uitputtend gebruik hebben gemaakt van hun Statutaire rechten, zoals artikel 12 Statuut; *supra*, p. 95-96.

In deze paragraaf wordt in het bijzonder ingegaan op de toevoeging van artikel 3 lid 1 sub b, Statuut, 'buitenlandse betrekkingen', aangezien deze bepaling te zeer is opgerekt om als mogelijke grondslag voor de rijkswet te beschouwen. Zoals vastgesteld, zou artikel 3 lid 1 sub a Statuut, wel aan de orde kunnen zijn.

Het Koninkrijk kon dus bevoegd zijn, zodat de rechtvaardiging om artikel 3 Statuut toe te passen op grond van het Statuut kan worden gevonden. Daarom gaat het hier niet om de vraag óf de autonomie terecht was ingeperkt, maar of de beweegredenen daartoe juist waren. Door artikel 3 lid 1 sub b wel als mede-grondslag aan te merken, heeft de Rijksregering⁷¹⁶ blijk gegeven van een ruime rechtsopvatting. De vraag is of dat kan worden gerechtvaardigd.

In dit geval biedt het internationale recht geen antwoord op deze vraag. Het internationale recht gaat ervan uit dat aan verdragsverplichtingen wordt voldaan; over de wijze waarop dit dient te geschieden, handelt het niet.⁷¹⁷ Het antwoord op de vraag of een eventuele juridische rechtvaardigingsgrond bestaat om op grond van een verdragsverplichting het Koninkrijk bevoegd te maken ten aanzien van eigen aangelegenheden,⁷¹⁸ ligt daarom besloten in het Statuut.

Borman geeft hierover een heldere uitleg. Hij stelt:

Bij verdragen die betrekking hebben op onderwerpen die tot de landsaangelegenheden behoren, zijn het echter de landsorganen die voor de implementatie en de verdere uitvoering van het verdrag zorg moeten dragen. Ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba beschikt het Koninkrijk niet over instrumenten om, indien nodig, de medewerking van de landen op dit punt af te dwingen. Het Koninkrijk heeft niet de bevoegdheid om zelf implementatiewetgeving ten aanzien van landsaangelegenheden tot stand te brengen. Art. 51, dat naar de letter de mogelijkheid lijkt te bieden om in te grijpen, als landsorganen nalatig blijven bij de uitvoering van een internationale regeling, is bedoeld als ultimum remedium bij het disfunctioneren van landsorganen en leent zich niet voor toepassing als een land incidenteel nalatig is bij de uitvoering van verdragen [...]. Het Koninkrijk is echter wel op grond van zijn externe verantwoordelijkheid voor de nakoming van verdragen gelegitimeerd om, indien nodig, de landen hierop aan te spreken en door overleg en eventueel het aanbieden van bijstand te bevorderen dat het nodige wordt verricht.⁷¹⁹

Uit deze beschouwing kan men afleiden, dat het antwoord op de vraag of het Koninkrijk implementatiewetgeving, die in de Rijkswet Kustwacht besloten zou liggen,⁷²⁰ mocht uitvaardigen, negatief is.

⁷¹⁶ En de RvSK.

⁷¹⁷ *Supra*, noot 23.

⁷¹⁸ N.B. ervan uitgaande dat zou worden gekozen om het niet onder defensie te scharen (artikel 3 lid 1 sub a), maar als eigen aangelegenheden te beschouwen; zie discussie die hierover mogelijk is op p. 144 van dit onderzoek. In plaats van samenvoeging had de Rijksregering op grond van het advies van de RvSK een keuze moeten maken.

⁷¹⁹ Borman 2005, p. 156.

⁷²⁰ Zoals het IMO-verdrag: 'Voorts kan in de toegenomen verdragsrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk, met name het zeerechtverdrag, het IMO-verdrag inzake de bestrijding van onrechtmatige handelingen tegen

2.2 Artikel 38 lid 2 Statuut

Ten aanzien van artikel 38 Statuut is met name de vraag relevant onder welke omstandigheden de opzegging van een consensusrijkswet kan worden tegengehouden. Voor zover het de in hoofdstuk IV en V naar voren gebrachte vragen omtrent de beëindiging van een rijkswet betreft,⁷²¹ dient daarbij mede te worden gekeken naar de hogere belangen, waaronder de rechtszekerheid. Het opnemen van de bepaling in een rijkswet die inhoudt dat deze slechts in overeenstemming kan worden gewijzigd dan wel opgezegd, draagt daaraan bij. In theorie lijkt dat te impliceren dat een van de partijen een wijziging of opzegging kan blokkeren, waarvoor de Caribische landen vreesden.⁷²² Juridisch is die opvatting echter onjuist. Allereerst geldt, net als in het internationale recht, het beginsel van goede trouw. Dat houdt in dat het verdrag, of in dit geval het Statuut of de rijkswet in kwestie op de afgesproken wijze dient te worden nageleefd; daarbij dienen met het oog op het zelfbeschikkingsrecht de vastgelegde afspraken in het licht van het overkoepelende principe van gelijkwaardigheid te worden beschouwd. Dat betekent dus dat een eigen aangelegenheid geen verkapte rijksaangelegenheid mag worden.⁷²³ De autonomie mag althans niet ongerechtvaardigd worden beperkt. Daaruit volgt dat de partijen medewerking moeten verlenen om de rijkswet te wijzigen of op te zeggen, zodat de verzoekende partij haar bevoegdheden kan behouden. Niet dat de rijkswet daarmee een vrijblijvendheid wordt, immers het aangaan van de rijkswet vereist in het kader van de goede trouw dat deze 'te goeder trouw' wordt uitgevoerd; maar er kan naar andere werkbare alternatieven worden gezocht. De opvatting van de Rijksregering, inhoudende dat in de Rijkswet politie onderscheidenlijk Raad voor de rechtshandhaving een correcte afspraak is gemaakt over de wijze waarop de rijkswet kan worden beëindigd dan wel gewijzigd, mag dan ook in de praktijk niet leiden tot strijd met het zelfbeschikkingsrecht. Bestaan werkbare alternatieven voor hetgeen de consensusrijkswet waarborgt, dan dient het Caribische land zijn autonomie op dit vlak te behouden.

2.3. Artikel 43 lid 2 Statuut

Zoals in hoofdstuk V van dit onderzoek is vastgesteld, is de aanvankelijke toepassing van artikel 43 Statuut als grondslag van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie in strijd met de gelijkwaardigheid en het Statuut zelf gebleken. Ook ten aanzien van deze kwestie is het de vraag of de toepassing op grond van hoger, internationaal recht kan worden gerechtvaardigd. In deze paragraaf wordt de aandacht vooral gericht op het zelfbeschikkingsrecht. Uit de historische

de veiligheid van de scheepvaart (1992) en de regionale maritieme overeenkomst (2003), aanleiding worden gevonden om het voorstel mede te baseren op artikel 3, eerste lid, onder b (buitenlandse betrekkingen).'
Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 4 p. 2.

⁷²¹ *Supra*, bijvoorbeld p. 117-121.

⁷²² *Supra*, p. 117.

⁷²³ *Supra*, p. 54. Een ander vraagstuk dat in hoofdstuk IV en V van dit onderzoek aan de orde is gekomen, betreft het indienen van amendementen. In hoofdstuk III van dit onderzoek is vastgesteld dat het indienen van amendementen op consensusrijkswetten, op grond van artikel 17 lid 4 Statuut en 84 Grondwet toelaatbaar is, mits dit de consensus niet doorkruist. Dit probleem deed zich uiteindelijk, na de wijziging van het amendement op de Consensusrijkswet politie niet voor, zodat dit vraagstuk hier verder buiten beschouwing blijft.

ontwikkeling van het zelfbeschikkingsrecht blijkt dat er rechten en plichten uit zijn ontstaan. Deze rechten en plichten kunnen mogelijke spanningsvelden op het gebied van rechtshandhaving met zich brengen. In de onderhavige paragraaf wordt bestudeerd wat deze rechten en plichten voor de landen van het Koninkrijk betekenen en hoe dit verband houdt met artikel 43 van het Statuut. Daarnaast wordt ingegaan op andere verdragen, voor zover er aanleiding toe bestaat.⁷²⁴ De bespreking van het ongeschreven internationale recht haakt hierop in. Ten slotte wordt opgemerkt dat in dit hoofdstuk de rechtspraak als onderdeel van het 'bestuur' in brede zin, overheid, wordt beschouwd.⁷²⁵

2.3.1. Het zelfbeschikkingsrecht: autonomie en verantwoordelijkheid

2.3.1.1. De historische ontwikkeling van het zelfbeschikkingsrecht in vogelvlucht

Het zelfbeschikkingsrecht, in (post)koloniale context, is het collectieve recht van de inwoners van een voormalige kolonie om te kiezen voor de soort relatie die zij met hun voormalige kolonisator (hierna: moederland) wensen te onderhouden. De invulling van dit recht heeft, zoals Saleh en Van Rijn hebben geanalyseerd, een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt.⁷²⁶

In hoofdstuk II van dit onderzoek kwam reeds naar voren dat een belangrijk inzicht inzake dekolonisatie is ontstaan gedurende de Tweede Wereldoorlog; met name de Verenigde Staten van Amerika en de Sovjet Unie pleegden druk te zetten op andere staten om hun koloniën onafhankelijkheid te geven.⁷²⁷ De idee van dat recht was, en is nog steeds, om een einde te maken aan iedere vorm van onderdrukking. Sinds de jaren zestig zijn de Verenigde Naties expliciet teruggekomen op het eerdere standpunt dat het zelfbeschikkingsrecht alléén onafhankelijkheid inhield;⁷²⁸ dit teneinde te voorkomen dat landen de onafhankelijkheid in werden geduwd, omdat dekolonisatiepraktijken in de jaren vijftig en zestig misstanden veroorzaakten. Zo is in een niet te verwaarlozen aantal landen het bestuur in handen gevallen van regimes die tegen de rechtsstatelijke normen regeerden en de bevolking onderdrukten. Daarmee trad een nieuwe vorm van onderdrukking op de voorgrond, waartegen moest worden gewaakt. De resoluties die in 1960 zijn aangenomen, vormen de eerste waarborg tegen de 'verplichte' onafhanke-

⁷²⁴ Het betreft geen volledige analyse van het internationale recht.

⁷²⁵ Kennelijk ging de Rijksregering ervan uit dat rechtspraak mede onder 'deugdelijkheid van het bestuur' viel: 'Het is in verband met de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur noodzakelijk dat op het moment dat nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk een feit zijn, de rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk goed is geregeld.' *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3, p. 5.

⁷²⁶ 'Saleh: Bonaire heeft al gekozen in 2004', *Antilliaans Dagblad* 7 december 2009, p. 16; ook J.M. Saleh, *Inleiding Studium Generale Utrecht*: 17 april 2008; Van Rijn 1999, p. 49-53.

⁷²⁷ *Supra*, p. 16-19, 36.

⁷²⁸ Dit standpunt, dat het zelfbeschikkingsrecht onafhankelijkheid inhield, is overigens niet unaniem aanvaard door de Verenigde Naties; het werd in zeer belangrijke mate gesteund door bepaalde staten die deze opvatting voor ogen stond. De idee van zelfbeschikkingsrecht is niet eenduidig gespecificeerd geweest in het handvest vanwege deze meningsverschillen. Enerzijds neigde de gedachte naar onafhankelijkheid en anderzijds bestond de in hoofdstuk I van dit onderzoek genoemde resolutie 742 (VIII) van 27 november 1953, die ervan uitging dat er toch een band tussen moederland en voormalige kolonie kon blijven bestaan. Ondanks deze onduidelijkheid in theorie, bleek uit de praktijk dat het beginsel zich ontwikkelde tot het recht op onafhankelijkheid. Dientengevolge zijn veel landen onafhankelijk geworden; zie Van Rijn 1999, p. 50-51.

lijkheid.⁷²⁹ De eerste resolutie (1514) ging er nog steeds van uit dat het zelfbeschikkingsrecht tot onafhankelijkheid zou leiden; in de daaropvolgende resolutie (1541), die overigens de dag erop werd aangenomen, lag besloten wanneer het volledige zelfbestuur werd geacht te zijn verkregen. Het zelfbestuur werd in deze resolutie breder uitgelegd dan uitsluitend onafhankelijkheid. Het werd geacht te zijn verworven in het geval van volkenrechtelijke onafhankelijkheid, in het geval van vrije associatie met een onafhankelijke staat, of in het geval van integratie met een onafhankelijke staat.⁷³⁰ In 1970 zijn verdere nuances aangebracht door te veronderstellen dat ook andersoortige relaties met het moederland kunnen worden onderhouden; het recht van zelfbeschikking werd geacht te zijn gerespecteerd, zolang de keuze voor deze verhouding door het volk van de voormalige kolonie was gemaakt.⁷³¹

2.3.1.2. De uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door de bevolking van de Caribische landen van het Koninkrijk

In het kader van het zelfbeschikkingsrecht hebben Suriname en de Nederlandse Antillen gekozen voor een relatie die zij met het Koninkrijk wensten te onderhouden. Na de Tweede Wereldoorlog is besloten, zoals in hoofdstuk II is uiteengezet, de relatie tussen de Caribische delen van het Koninkrijk en Nederland voort te zetten.⁷³² Naar aanleiding hiervan is het Statuut opgesteld als basisdocument dat deze relatie regelt. In hoofdstuk III van dit onderzoek zijn enkele bepalingen waarin vorm is gegeven aan deze relatie, besproken. Daarnaast is benadrukt dat de relatie stoelt op de geest van gelijkwaardigheid, zoals in de preambule ligt besloten.⁷³³

Nadien hebben de inwoners van Suriname en van de respectievelijke eilandgebieden van de Nederlandse Antillen zich wederom uitgesproken over de relatie die ze ten opzichte van elkaar en van Nederland wilden handhaven. Zo besloot Suriname in 1975 – zonder referendum van de bevolking – onafhankelijk te worden.⁷³⁴ Het kabinet-Den Uyl trachtte in diezelfde periode ook de Nederlandse Antillen die richting in te krijgen. Het kabinet-Evertsz verzette zich daar echter tegen.⁷³⁵ Tot eind jaren tachtig werd ook van de Nederlandse Antillen verwacht dat zij onafhankelijk zouden worden. Dientengevolge maakten zij zich daarvoor op. In Aruba gaf deze tendens aanleiding tot separatie van de Nederlandse Antillen, omdat het eiland ‘in geen geval deel [wilde] uitmaken van een onafhankelijke Antilliaanse Staat. Dit zou de Curaçaose overheersing, waaronder men in Arubaanse ogen al zo lang te lijden had gehad, bezegelen.’⁷³⁶ In 1977 sprak de bevolking van Aruba zich uit in een referendum; een meerderheid van de stemgerechtigden

⁷²⁹ ‘Verplicht’ in de zin dat het moederland de voormalige kolonie de onafhankelijkheid in duwde.

⁷³⁰ Van Rijn 1999, p. 51.

⁷³¹ Van Rijn 1999, p. 51 – resolutie 2625.

⁷³² Zie bijvoorbeeld de preambule die spreekt van een vrijwillig aanvaarde rechtsorde.

⁷³³ *Supra*, p. 49-52; Kasteel 1956, p. 322-323.

⁷³⁴ Zie over deze discussie: Van Rijn 1999, p. 55.

⁷³⁵ J.M. Saleh, Inleiding Studium Generale Utrecht: 17 april 2008.

⁷³⁶ Van Rijn 1999, p. 55. Overigens wilde Aruba reeds voor 1954 niet tot de Nederlandse Antillen behoren: Kasteel, 1956, p. 271.

die hun stem uitbrachten, koos voor een Status Aparte. De Status Aparte werd toegekend op de door Nederland gestelde voorwaarde dat de status een opstap naar volledige onafhankelijkheid zou zijn, hetgeen als zodanig werd opgenomen in het Statuut (artikel 62). Tien jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe status zou Aruba uit het Koninkrijk treden. Deze periode ving aan op 1 januari 1986. Het besluit om onafhankelijk te worden werd echter op aandringen van Aruba teruggedraaid, zodat het land een plaats binnen het Koninkrijk behield.⁷³⁷ Intussen ging Nederland ervan uit dat de Nederlandse Antillen Aruba zouden volgen op de weg naar onafhankelijkheid. Nadat de misstanden in Suriname hadden plaatsvonden, zagen de Nederlandse Antillen de onafhankelijkheid echter somber in, waarna ten slotte in 1989 van Nederlandse zijde (kabinet-Lubbers III) de idee van onafhankelijkheid werd losgelaten.⁷³⁸

Deze acceptatie vormde een belangrijke omslag naar een duurzame relatie tussen de landen van het Koninkrijk. Begin jaren negentig is in de Nederlandse Antillen een referendum gehouden, waarbij de inwoners van de respectievelijke eilanden konden stemmen over de relatie die zij met elkaar en met het Koninkrijk wensten te onderhouden. In 2000-2006 heeft de bevolking van de respectievelijke eilanden wederom haar oordeel gegeven over de staatkundige verhoudingen. Op de mate van afhankelijkheid van Nederland wordt thans niet nader ingegaan, omdat dit buiten de strekking van het onderhavige onderzoek valt.⁷³⁹ Hier wordt volstaan met de conclusie dat de bevolkingen van de eilanden herhaaldelijk te kennen hebben gegeven dat zij geen volledige onafhankelijkheid, maar een duurzame relatie binnen het Koninkrijk nastreven, en dat de relatie, in elk geval zoals deze in het Statuut is vastgelegd, is geaccepteerd en bevestigd.⁷⁴⁰

2.3.1.3. *Het Koninkrijk der Nederlanden als internationaal rechtssubject*

Inherent aan de keuze om deel uit te maken van het Koninkrijk der Nederlanden is dat het Koninkrijk, met Nederland als grootste partner,⁷⁴¹ de verantwoordelijkheid draagt voor onder andere de naleving van de internationale verplichtingen, met inbegrip van de verplichting de (democratische) rechtsstaat te waarborgen.⁷⁴²

⁷³⁷ Aruba wilde vooral autonomie verwerven, en accepteerde daarom in eerste instantie de 'bijbehorende' onafhankelijkheid. De regering trof geen voorbereidingen om volledig onafhankelijk te worden. Van Rijn 1999, p. 56.

⁷³⁸ Duijf & Soons 2011, p. 12.

⁷³⁹ Het punt is dat ze niet volledig onafhankelijk zijn en dat het Koninkrijk de verantwoordelijkheid draagt voor het bestaan van de democratische rechtsstaat; ongeacht wie de primaire verantwoordelijkheid draagt op grond van het Statuut dat de mate van autonomie regelt.

⁷⁴⁰ Zie bijvoorbeeld het referendum in Curaçao, gehouden in mei 2008 n.a.v. de Slotverklaring.

⁷⁴¹ Het zijn de Nederlandse organen die op Koninkrijksniveau macht hebben, zodat Nederland de doorslaggevende stem heeft als artikel 43 lid 2 Statuut aan de orde is. *Supra*, bijvoorbeeld p. 67-68.

⁷⁴² Deze verantwoordelijkheden hebben een plaats binnen het Statuut gekregen. Zij liggen besloten in artikel 43 en 3 van het Statuut, onder de paraplu 'internationale betrekkingen', en zijn met zoveel woorden gemerkt als Koninkrijksaangelegenheid. Over een conflicterende Antilliaanse wet met het internationale stakingsrecht schreef Van Helsdingen: 'Uit dit antwoord blijkt, dat hier van een samenloop van omstandigheden sprake is. De Regering van het Koninkrijk zou bij deze aangelegenheid betrokken kunnen worden op grond van artikel 43, tweede lid, doch eveneens omdat de verplichting tot het nakomen van een internationale overeenkomst in het geding is; een Koninkrijksaangelegenheid krachtens artikel 3, eerste lid sub b.' (Van Helsdingen 1957, p. 486). Daarbij zij wel opgemerkt dat Van Helsdingen met enige terughoudendheid dient te worden begrepen; de memorie van antwoord lijkt genuanceerder uitgesproken.

Zolang een overzees gebied deel uitmaakt van dat grotere verband met het moederland, kan van het moederland niet worden verwacht dat het zonder enige actie blijft zitten wanneer het Koninkrijk internationaalrechtelijk wordt aangesproken als de rechtsstatelijkheid in dat gebied in het gedrang komt.⁷⁴³ Dat moet het moederland kunnen voorkomen.

2.3.1.4. Interne bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de verwezenlijking en waarborging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur

Gezien de verantwoordelijkheid die op het Koninkrijk rust,⁷⁴⁴ stond van meet af aan, vanaf 1948, vast dat de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur een zaak van het Koninkrijk zou worden. De mate waarin het Koninkrijk erbij betrokken zou worden, gaf echter aanleiding tot een belangrijk meningsverschil.⁷⁴⁵ Besloten is dat de mogelijkheid voor het Koninkrijk om in te grijpen 'slechts' als waarborgfunctie fungeert. Teneinde te benadrukken dat deze zorg primair aan de landen is toebedeeld, is de bepaling niet opgenomen in artikel 3,⁷⁴⁶ maar in een andere paragraaf van het Statuut, in artikel 43.⁷⁴⁷ Op de Caribische landen ligt dus een grote verantwoordelijkheid om de mensenrechten, de rechtsstatelijkheid en de deugdelijkheid van het bestuur te verwezenlijken. Als het Koninkrijk niet de macht heeft om 'in te grijpen', rust de juridische plicht op de Caribische landen om er aan te voldoen; eventueel in samenwerking met Nederland of een of meer van de Caribische landen. Dat kan bijvoorbeeld door het treffen van onderlinge regelingen, het ontvangen van technische bijstand, of zelfs op basis van rijkswetten ex artikel 38 lid 2 Statuut. Ook hierover stelt Saleh terecht:

Een belangrijk aspect dat bij dit alles veelal uit het oog wordt verloren, is dat autonomie een enorme verantwoordelijkheid met zich brengt. Men kan niet volstaan met zich – met een beroep daarop – af te zetten tegen derden. Bestuur-

⁷⁴³ Net als dat in 1942 druk zou zijn gezet op Nederland om te dekoloniseren, is het niet ondenkbaar dat internationale druk op Nederland kan worden gezet om in te grijpen wanneer het bestuur van een overzees land niet deugt.

⁷⁴⁴ Ervan uitgaande dat de waarborging van deze aangelegenheden strekt tot het voordeel van de bevolking en niet uit angst om internationaalrechtelijk aangesproken te worden.

⁷⁴⁵ Oorspronkelijk zou het Koninkrijk een grotere rol in dit verband zijn toebedeeld. Tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1948 is een resolutie aangenomen waarin is bepaald dat de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, zorg van het Koninkrijk zou zijn. Sindsdien is de rol voor het Koninkrijk geleidelijk afgezwakt, tot de erkenning van een waarborgfunctie. (Van Helsdingen 1957, p. 482-486). Een dergelijke ontwikkeling komt niet vreemd voor. Immers, bij de totstandkoming van het Statuut zijn vele andere resoluties herzien die betrekking hadden op de invloed van de Caribische landen binnen het Koninkrijk. De feitelijke betrokkenheid en macht van deze landen is, zoals in dit onderzoek uitgebreid is aangetoond, ten opzichte van 1948 drastisch ingeperkt. Niettegenstaande de bepalingen in het Statuut die de gelijkwaardigheid zouden waarborgen, geldt dat een zekere mate van predominantie bij de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, tot consequentie kan hebben dat de ontwikkeling van het nieuwe bestuur wordt belemmerd, hetgeen de gelijkwaardigheid potentieel zou kunnen ondermijnen (zie ook de reactie van de regering op de Kamervragen van de Eerste Kamer in 1955). Van Helsdingen 1957, p. 482-483.

⁷⁴⁶ Daarmee lijkt artikel 43 de *lex specialis* op artikel 3 te zijn (zie discussie vorige pagina, in het citaat van Van Helsdingen).

⁷⁴⁷ Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 3.

ders en volksvertegenwoordigers zijn jegens hun bevolkingen verantwoordelijk voor het door hen gevoerde beleid. Daarvoor is het land immers autonoom geworden. Een land is pas echt autonoom c.q. soeverein en bestuurders en volksvertegenwoordigers gedragen zich pas als zodanig, als zij zich houden aan de eerder genoemde internationaalrechtelijke verplichtingen inzake de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtsstatelijke eisen van deugdelijkheid van bestuur. Anders zijn autonomie en soevereiniteit in feite lege woorden en pseudo-verschijnselen.⁷⁴⁸

Juist vanwege de beperkte mogelijkheden die het Statuut biedt om de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur te waarborgen, is het dus belangrijk dat de Caribische landen van het Koninkrijk deze waarden zo goed mogelijk verwezenlijken en zo nodig in samenwerking met een of meer Koninkrijkspartners. Schiet de verwezenlijking van deze waarden toch te kort, dan zal het Koninkrijk dus moeten ingrijpen; deze ingreep, mits juridisch gegrond, vormt geen inbreuk op de gelijkwaardigheid. Integendeel, volgens Saleh '[wordt] van het Koninkrijk [...] wel verwacht dat het steeds erop toeziet dat de in artikel 43 Statuut genoemde waarden in voldoende mate worden behartigd en in acht genomen, en dat het Koninkrijk – bij gebreke daarvan – de daarvoor geëigende maatregelen neemt.'⁷⁴⁹

De gelijkwaardigheid stelt enkel eisen aan de manier waarop wordt ingegrepen. Deze eisen betreffen ten eerste het vaststellen van het tijdstip, dat mag niet anticiperend zijn; de bevoegdheidsverdeling in het Statuut moet worden nageleefd. Ten tweede moet de maatregel aansluiten op de geconstateerde problematiek en niet verder reiken dan noodzakelijk. Ten slotte moet de maatregel in het betreffende Caribische land worden gedragen. De waarborgfunctie moet effectief zijn en wil het beleid effect hebben dan moet het, zoals in hoofdstuk I van dit onderzoek is uitgelegd, in het betreffende land worden geaccepteerd.⁷⁵⁰ De zeggenschap bij de gelegitimeerde feitelijke inperking van de autonomie is daarom van groot belang. Het is dus eigenlijk niet alleen wettelijk voorgeschreven, maar zelfs noodzakelijk dat Nederland luistert naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten wanneer zij als grootste partner binnen het Koninkrijk wil ingrijpen en het is aan de Caribische landen om hier medewerking aan te verlenen.

2.3.1.5. De problemen van de te vage norm van artikel 43 Statuut

Het niveau van bestuur dat binnen Koninkrijksverband wordt nagestreefd, is echter nooit nader gespecificeerd. Voor lange periode heeft dat geen aanleiding tot conflicten gegeven. Aangezien men in Nederland ervan uitging dat de Nederlandse Antillen en Aruba onafhankelijk zouden worden, werd niet tot weinig ingegrepen. Daar kwam verandering in met het aantreden van het kabinet-Lubbers III in 1989,

⁷⁴⁸ Saleh 2011, p. 21.

⁷⁴⁹ Saleh 2011, p. 27.

⁷⁵⁰ Dat houdt in, in overeenstemming met de heersende moraal van dat land. Het kan voorkomen dat de bevolking het oneens is met haar regering en of volksvertegenwoordiging en wenst dat het Koninkrijk op een zekere manier ingrijpt. In dat geval wordt niet via de regering of volksvertegenwoordiging gecommuniceerd, maar worden signalen uit de samenleving waargenomen.

met Hirsch Ballin als Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Onder hem kwam de omslag naar een duurzaam verband tussen de landen van het Koninkrijk; aan onafhankelijkheid werd door Nederland niet langer de voorkeur gegeven. Tegenover een duurzaam verband stelde hij wel dat het niveau van bestuur aan hogere maatstaven diende te voldoen.⁷⁵¹ Sinds die periode werd de deugdelijkheid van het bestuur in de Nederlandse Antillen en Aruba veel scherper gevolgd, vaker gewezen op mogelijke ondeugdelijke aspecten daarvan en aangestuurd op verbetering. Daardoor won artikel 43 Statuut, met name het tweede lid, aan belang en kwamen meningsverschillen over de interpretatie van dat artikel vaker naar voren. Immers, hoe kan een open term als deugdelijk bestuur worden gedefinieerd en wat houdt rechtszekerheid in? Het vaststellen van de norm die wordt nagestreefd binnen Koninkrijksverband lijkt nagenoeg ondoenlijk.⁷⁵² Dat is problematisch, aangezien ook het moment van ingrijpen daarvan afhankelijk is. Zoals in hoofdstuk III is uitgelegd, is de wettelijke norm zelf in feite zo ruim omschreven, dat men zich in sferen van het ongeschreven recht bevindt.⁷⁵³ Zelfs de officiële toelichting spreekt enkel over een 'ontoelaatbare toestand'. In elk geval blijkt 'dat niet het te kort schieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken, kan het nemen van een maatregel in overweging komen.'

Vandaag de dag leeft in de Caribische landen van het Koninkrijk het idee dat het niveau van bestuur is ontwikkeld naar een hogere standaard dan het strikte minimum dat de rechtsstaat is gewaarborgd; het niveau dat dient te worden gehaald om internationale kritiek te voorkomen.⁷⁵⁴ Zo stellen Tweede Kamerleden bijvoorbeeld, dikwijls vragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de ISLA-raffinaderij op Curaçao.⁷⁵⁵ Ook op het gebied van rechtspraak is het de vraag of door de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie een hogere norm is opgelegd dan het minimum. Zo zijn andere mogelijkheden voor de waarborging van de onafhankelijkheid van de rechtspraak buiten beschouwing gebleven en kon Aruba voorts zijn eigen griffie niet behouden. Dat terwijl niet is vastgesteld of het behoud van de griffie de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding bracht.

⁷⁵¹ Duijf & Soons 2011, p. 12. Het bestuur van de Nederlandse Antillen werd beschouwd als ondeugdelijk; overigens is ook aan de Nederlands-Antilliaanse kant een rapport opgesteld om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Rapport van Bureau Constitutionele Zaken, *Konfiansa: Bestuurlijke verbetering en integriteit* (rapport 1999). Dergelijke zelfreflecties strekken tot doel om kritisch naar zichzelf te kijken. Niet omdat er sprake is van ondeugdelijkheid van het bestuur zoals Nederland dat ziet, maar omdat ze van mening zijn te goeder trouw te handelen terwijl dit niet altijd goed uitpakt.

⁷⁵² Via een politieke kunstgreep kan dan ook vroegtijdig worden ingegrepen, door de norm hoger te stellen dan wordt beoogd.

⁷⁵³ *Supra*, p. 56.

⁷⁵⁴ In 2009 heeft zich een ander voorval voorgedaan. In verband met de kritieke toestanden op de Nederlandse Antillen, zijn de Nederlandse Antillen in het jaarverslag *Trafficking in Persons Report (2009)* van de Verenigde Staten van Amerika apart van Nederland vermeld (*U.S. department of state publication; office of the under secretary for democracy and global affairs and bureau of public affairs*). Het Koninkrijk heeft zich hier niet tegen verzet. De reden van deze tweedeling is niet eenduidig vast te stellen. Enerzijds voorkomt het dat Nederland lager op de ranglijst komt te staan, terwijl het anderzijds een *wake up call* voor de Nederlandse Antillen is om op de *watch list* te worden gezet. De aparte vermelding heeft er wel toe geleid op de Nederlandse Antillen dat de situatie op dit vlak wordt verbeterd (met steun van Nederland).

⁷⁵⁵ Voorts is er de volgende motie op het onderwerp ingediend: *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IV, nr. 45.*

2.3.1.6. De invloed van de politiek op de vaststelling van de norm van artikel 43 Statuut

De invulling van deze open norm geschiedt door de Koninkrijksorganen, te weten de Koninkrijksregering, geadviseerd door de RvSK, en door de Tweede Kamer. Omdat Nederland de grootste Koninkrijkspartner is, is het idee ontstaan dat in de praktijk de minimale standaard door Nederland wordt vastgesteld. Dat is een van de problemen die men in de Caribische landen ervaart, ondanks dat wordt erkend dat het niet redelijk is als het Koninkrijk, en dus ook Nederland, wordt aangesproken op mogelijke wanordelijkheden die plaatsvinden in de Caribische landen van het Koninkrijk. Te weinig wordt rekening gehouden met de opvattingen die leven in de Caribische delen van het Koninkrijk. Daarom wordt de toepassing van artikel 43 Statuut als een inbreuk op de autonomie gezien: de ingreep reflecteert de Nederlandse maatstaven. In de Caribische delen van het Koninkrijk leeft bovendien het gevoel dat Nederland veelal internationaal voorop wil lopen; zij voelen zich daarin meegetrokken. Voor een gedeelte is dat terecht,⁷⁵⁶ en voor een gedeelte is het de vraag of de Caribische landen ook niet een voor hen gunstige zienswijze hanteren.⁷⁵⁷

Feit is wel dat zich thans steeds vaker het geval voordoet dat Nederlandse politici, hoofdzakelijk de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zich in interne zaken mengen,⁷⁵⁸ punten die zij aansnijden betreffen autonome bevoegdheden. Zo worden ook zaken aangesneden die eigen interne aangelegenheden zijn op grond van het Statuut. Dat roept irritatie op bij de Caribische landen. Het reeds besproken Statenverslag van de Nederlandse Antillen dat is uitgebracht naar aanleiding van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, is hier een goed voorbeeld van. ‘Want,’ vraagt oud-premier Ys zich af ‘waarom heeft Nederland gelijk en niet een Caribisch land?’ Ook oud-premier Römer merkt op dat de toepassing van artikel 43 Statuut niet beïnvloed zou moeten worden door de Nederlandse politiek.⁷⁵⁹ Overigens kan erop worden gewezen dat Aruba, bijvoorbeeld, het ook niet altijd eens is met de Nederlandse opvattingen over democratie. Maduro⁷⁶⁰ legt uit dat de Electorale Raad strikt vasthoudt aan democratische principes. Zo zou het niet denkbaar zijn dat partijen die geen vereniging van natuurlijke personen zijn, of partijen die vrouwelijke leden uitsluiten van politieke ambten, worden toegelaten door de Electorale Raad. Hoewel artikel 43 lid 1 in het kader van de parallelliteit stelt dat *elk* der landen van het Koninkrijk zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur, ontstaat in

⁷⁵⁶ Voorbeelden bij uitstek zijn de prompte invoering van het huwelijk tussen personen van gelijk geslacht en het toestaan van euthanasie en abortussen, op Bonaire, Sint Eustatius en Saba; dat had nooit op deze wijze mogen plaatsvinden, er was zelfs niet met de vertegenwoordigende organen van deze eilanden overlegd. Vgl. standpunt Saleh in Oostindie & Klinkers 2012, p. 265.

⁷⁵⁷ Dat terwijl het zelfbeschikkingsrecht strekt ten behoeve van de burger en eventueel ingrijpen dus ook.

⁷⁵⁸ Zie ook het standpunt van de VVD over Aruba betrekken bij andere consensusrijkswetten over de rechtshandhaving met eventuele toepassing van artikel 43 lid 2 Statuut (*supra*, p. 118), en het voornoemde voorbeeld van de ISLA-raffinaderij in Curaçao.

⁷⁵⁹ Zie ook: S. Koelega, ‘Kingdom partners: “one likes brown beans, the other herring”’, *The Daily Herald*, vrijdag 4 december 2009, p. 10.

⁷⁶⁰ Mr. ing. H.C. Maduro is staatsraad van het Koninkrijk en voorzitter van de Electorale Raad in Aruba.

de huidige situatie de indruk in de Caribische landen dat Nederland zich vooral richt op het nakomen van deze verplichting door Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In hun ogen voldoet Nederland immers ook niet aan de norm. Want, om in de woorden van Ys te praten, waarom heeft Nederland gelijk en niet een Caribisch land? Deze politieke spanning leidt ertoe dat de behoefte aan een objectieve maatstaf voor de waarborging van het deugdelijk bestuur, de rechtszekerheid en de mensenrechten is toegenomen.

2.3.1.7. De waarborging van deugdelijk bestuur, rechtszekerheid en mensenrechten volgens het internationale recht: een korte probleemschets

De onderhavige paragraaf dient er niet toe om een uitputtend overzicht te geven van het internationale recht op het gebied van rechtszekerheid, mensenrechten en goed bestuur (met inbegrip van onafhankelijke rechtspraak). Deze paragraaf dient ertoe om een beeld te geven van de problematiek die speelt: het bestuur kan vrijwel onmogelijk een objectieve interpretatie geven aan artikel 43 Statuut, aangezien niet eenduidig is vast te stellen dat een objectieve norm van deugdelijk bestuur bestaat. Althans niet op grond van het hogere recht, bijvoorbeeld het internationale recht.

Een dergelijke maatstaf gebaseerd op, c.q. afgeleid uit het geschreven en ongeschreven internationale recht lijkt, gezien de diplomatieke dimensies en nuances, slechts moeilijk te vinden. Het zou zaak voor zaak moeten worden bekeken, en dat geschiedt meestal pas achteraf.⁷⁶¹ Daarnaast speelt veelal het probleem dat men het er niet over eens kan worden of sprake is van een absolute opvatting, of van een relatieve, cultuurgebonden opvatting. Dat een dergelijk probleem speelt, verwondert niet. Zelfs binnen Europees verband lopen de meningen sterk uiteen. Een gemeenschappelijke deler is dat wordt uitgegaan van een democratisch bestel. Over de inhoudelijke invulling daarvan wordt niet of nauwelijks gediscussieerd. Wellicht dient men daarom ook rekening te houden met de cultuurverschillen tussen de landen van het Koninkrijk. Hoewel rechtspleging, rechtshandhaving en staatsinrichting niet direct (controversiële) morele opvattingen met zich brengen en daarmee cultuuronafhankelijk ogen,⁷⁶² betreffen zij wel klassieke aangelegenheden die toekomen aan soevereine staten. Daarom zou het onwenselijk zijn dat het internationale recht soevereine staten een norm zou opleggen,⁷⁶³ en zal men er uiterst terughoudend over zijn. Anderzijds is gebleken dat binnen het internationale recht wel is erkend dat ten minste een zekere mate van rechtsstatelijkheid moet zijn gewaarborgd. Of dit daadwerkelijk als minimumnorm kan worden beschouwd is echter de vraag, aangezien het internationale recht sinds de Tweede Wereldoorlog een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt.⁷⁶⁴ Zo is de positie van het individu versterkt op

⁷⁶¹ In de rechtspraak; op bestuurlijk niveau zou men erop dienen te anticiperen, doch dat gebeurt niet altijd wegens politieke redenen.

⁷⁶² In tegenstelling tot *positieve obligations* op het gebied van mensenrechten (denk aan het huwelijk tussen personen van gelijk geslacht; zie nr. 749).

⁷⁶³ Behoudens de voornoemde schets betreffende (evidente) wantoestanden; indien de rechtsstaat dreigt op te houden te bestaan. Men bedenke dat in de wereld verschillende rechtsculturen, staatsbestellen, politieke bestellen, enz. bestaan. Wat is de juiste? Het varieert van communisme tot democratie.

⁷⁶⁴ O. Spijkers, *The United Nations, the evolution of global values and international law* (proefschrift Leiden), Cambridge: Intersentia Ltd. 2011.

grond de toenemende aandacht voor mensenrechten, en zijn zelfs internationale codes van goed bestuur opgesteld.⁷⁶⁵ De toename en de inhoud van het geschreven recht weerspiegelen de moraal die heerst. Een duidelijke standaard van rechtsstatelijkheid en deugdelijk bestuur is daarom niet vast te stellen; behalve wellicht op grond van expliciete verdragsbepalingen en internationaal gewoonterecht dat geldt als *ius cogens*.

2.3.1.8. Een internationale norm ten aanzien van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak: artikel 6 EVRM

In het geval van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie is het goed uitgekristalliseerde artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna, EVRM), inzake de rechtspraak relevant. Dit verdrag betreft een rechtsbron waaraan doorgaans 'hardere' normen worden ontleend. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna, EHRM) heeft, hoewel de uitspraken slechts bindend zijn voor de betrokken staat, dermate gezag dat sprake lijkt te zijn van precedentwerking in soortgelijke gevallen. Aangezien de Caribische landen van het Koninkrijk ook partij zijn bij dit verdrag, zou de norm die voortvloeit uit artikel 6 EVRM inclusief de jurisprudentie van het EHRM als maatstaf kunnen gelden. Deze mogelijkheid zou bovendien aansluiten bij de bestaande praktijk van het GHvJ. Het GHvJ slaat uitdrukkelijk acht op het EVRM, waarmee, voor zover dit niet was uitgemaakt, wordt bevestigd dat het verdrag invloed heeft op het recht van de Caribische landen van het Koninkrijk. De Europese norm wordt dus nagestreefd, zij het met de belangrijke beperking dat voldoende rekening wordt gehouden met de plaatselijke sociale en culturele omstandigheden.⁷⁶⁶

In dit geval had kunnen worden onderzocht wat mogelijke consequenties zouden zijn geweest als Aruba een eigen griffie had behouden. Aan de hand van deze bevindingen had kunnen worden bestudeerd of het de toets van artikel 6 EVRM had kunnen doorstaan.⁷⁶⁷

2.3.1.9. Een casestudy: het Statuut voorbij

Door het achterwege laten van een studie van mogelijke alternatieven, al dan niet ingegeven door de tijdsdruk zoals in de memorie van toelichting is betoogd, is

⁷⁶⁵ Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het International Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en andere relevante verdragen (bijvoorbeeld op EU-niveau); zie ook *'the code of good administrative behaviour'* op EU-niveau.

⁷⁶⁶ Daarmee wordt tevens nadrukkelijk uitgesloten dat men niet zo ver gaat, dat men het Nederlandse recht waarin de Nederlandse maatstaven zijn gereflecteerd, toepast indien er geen Antilliaanse of Arubaanse wetgeving bestaat op een zeker vlak. J.M. Saleh, 'Europeanisering van het Antilliaanse en Arubaanse recht', in: *'Europeanisering van het Nederlands Recht', opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Deventer: Kluwer 2004, p. 88-100. Daaraan kan worden toegevoegd dat het EHRM ook rekening houdt met de lokale omstandigheden van de betreffende lidstaat. P. van Dijk, "Positive Obligations" Implied in the European Convention on Human Rights: Are the States Still the "Masters" of the Convention?, in: M. Castermans, F. van Hoof & J. Smith (red.), *The Role of the Nation-State in the 21st century*, Deventer: Kluwer Law International, pp. 17-33, p. 20-28.

⁷⁶⁷ Hier verdient het de aanbeveling dat de Caribische landen en Nederland gezamenlijk de toets vooraf hadden gedaan; in theorie bestaat een mogelijkheid tot redres wanneer burgers naar het EHRM stappen, maar herstel achteraf lijkt bestuurlijk zeer onwenselijk en is niet in het belang van de burger.

het thans moeilijk vast te stellen of de norm die de Rijksregering heeft gesteld, redelijkerwijs onder artikel 43 lid 2 Statuut kan vallen. Niettemin doet zich hier nog een probleem voor dat in het kader van het zelfbeschikkingsrecht relevant is. De Nederlandse regering⁷⁶⁸ achtte het zoals gesteld mogelijk om artikel 43 lid 2 j° artikel 14 e.v. Statuut als grondslag van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba aan te merken. Op grond van het bovenstaande lijkt slechts weinig steun te bestaan voor de toepassing van artikel 43 lid 2 Statuut. Ondanks de vage normstelling kan de ondergrens niet zomaar naar een ongerechtvaardigd hoog niveau worden getrokken; hoe wenselijk men dat ook zou vinden. Bovendien kan niet zonder meer aan afspraken die zijn gemaakt in het Statuut en die voortvloeien uit het zelfbeschikkingsrecht, voorbij worden gegaan. Zoals de RvSK voorstelde, was het mogelijk om de rijkswet op artikel 38 Statuut te baseren en zou de zetel van het GHvJ, indien er na drie jaar geen overeenstemming over zou bestaan, op grond van artikel 43 lid 2 j° 51 Statuut kunnen worden aangewezen. Deze optie was juridisch correct en leidde *de facto* tot eenzelfde resultaat. In elk geval kan worden geconcludeerd dat de gelijkwaardigheid, door vroegtijdig en anticiperend op te treden met een beroep op artikel 43 j° 14 Statuut, inderdaad in het gedrang is gekomen.⁷⁶⁹ Temeer omdat Nederland de overhand heeft op Koninkrijksniveau en is gebleken dat de Caribische landen van het Koninkrijk zich niet altijd effectief kunnen verzetten tegen onjuiste toepassing van het Statuut.⁷⁷⁰ De ‘eenzijdige overheersing’ heeft zich hier sterk gemanifesteerd.

3. Zeggenschap

Uit eerdere hoofdstukken van dit proefschrift is voorts gebleken dat er op Koninkrijksniveau slechts beperkte afspraken over het wetgevingsproces bestaan en dat het voorkomt dat in de praktijk, bijvoorbeeld door tijdsdruk, de zeggenschap van de Caribische landen niet tot zijn recht komt. Ten aanzien van de gelijkwaardigheid is dat een probleem, aangezien zeggenschap, zoals gesteld, ook een op zichzelf staand element van de gelijkwaardigheid is.⁷⁷¹ Daarnaast is het van belang dat de Caribische landen zich effectief kunnen verzetten wanneer een inbreuk op de autonomie wordt gepleegd, of wanneer hun zeggenschap ten onrechte wordt beperkt. In het bijzonder is artikel 12 Statuut hier relevant.⁷⁷²

⁷⁶⁸ De Rijksregering was immers niet bevoegd.

⁷⁶⁹ Hoewel Hirsch Ballin stelt: ‘Artikel 43 tweede lid, van het Statuut (“Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk”) is bijvoorbeeld vaak opgevat als een bevoegdheid om in te grijpen. Dat het “waarborgen” begint met preventie en kwaliteitszorg in het openbaar bestuur, kwam niet onder de aandacht.’ E.H.M. Hirsch Ballin, ‘Herzie de koninkrijksrelaties, want zó past de wereld niet meer in het Statuut!’, in: A.G. Broek (red.), *Christen Democratische Verkenningen, Winter 2005: Antillen/Aruba: uit de gunst*, Boom Tijdschriften 2005.

⁷⁷⁰ Inwoners van Aruba konden ook zelf klagen bij het EHRM als zij artikel 6 EVRM geschonden achten.

⁷⁷¹ *Supra*, p. 38 en 85.

⁷⁷² *Supra*, p. 72-73.

3.1. Artikel 5 lid 1 Statuut

Over artikel 5 lid 1 Statuut kan kort worden gesteld dat het niet gerechtvaardigd kan worden dat de wijze waarop het wetgevingsproces is georganiseerd, afbreuk doet aan de invulling van de bevoegdheden die onder meer in de artikelen 10, 12, 16, 17 en 18 Statuut aan de Caribische landen van het Koninkrijk zijn toegekend. Hiervoor zijn geen hogere rechtsbronnen van toepassing die afwijking rechtvaardigen; tenzij men zich zou buigen over algemene, abstracte beginselen, zoals het natuurrechtelijke beginsel 'de behartiging van het algemeen belang'.⁷⁷³ In dat geval zou bijvoorbeeld tijdsdruk kunnen rechtvaardigen dat de zeggenschap werd ingeperkt, omdat het algemeen belang vereiste dat de rijkswet met spoed tot stand diende te komen. Echter, over de interpretatie van de open, overigens staatsrechtelijke norm 'het algemeen belang' en de afweging om 'ter behartiging van het algemeen belang' geringere invulling aan de zeggenschap te geven, kan worden getwist. Terughoudendheid om een beroep op het algemeen belang te doen is dan ook geboden, aangezien zich hetzelfde probleem hier voordoet als bij de interpretatie van onder meer artikel 43 Statuut. Een objectief oordeel is vereist, maar politieke actoren bepalen en zoals uit hoofdstuk IV blijkt, wordt niet altijd rekening gehouden met de geest van het Statuut. Daarbij komt dat feitelijk, Nederland als grootste partner binnen het Koninkrijk de overhand heeft en daardoor in staat is om naar eigen inzicht te beslissen. Deze beslissing kan in strijd zijn met de mening van de Caribische landen van het Koninkrijk en, zoals de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie illustreert, met het recht. Overigens lijkt ook het Statuut zelf uit te gaan van terughoudendheid. Zoals artikel 21 Statuut veronderstelt:

Indien, na gepleegd overleg met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, in geval van oorlog of in andere bijzondere gevallen, waarin onverwijld moet worden gehandeld, het naar het oordeel van de Koning onmogelijk is het resultaat van het in artikel 16 bedoelde onderzoek af te wachten, kan van de bepaling van dat artikel worden afgeweken.

Het feit, bijvoorbeeld, dat Aruba niet in de gelegenheid is gesteld om op grond van artikel 16 Statuut verslag uit te brengen over de Rijkswet aanpassing rijkswetten, lijkt dan ook niet gerechtvaardigd te kunnen worden op grond van het algemeen belang; in dat geval zou er blijkens artikel 21 Statuut bovendien overleg met de Gevolmachtigde Minister zijn geweest. Evenmin kan het gerechtvaardigd worden dat artikel 43 lid 2 Statuut werd toegepast omdat niet *tijdig* tot overeenstemming met Aruba kon worden gekomen.⁷⁷⁴ Hoewel het 'algemeen belang' een abstract beginsel is, biedt het Statuut dus wel de nodige aanwijzingen binnen welke kaders ruimte voor toepassing ervan bestaat.

⁷⁷³ Een norm die in het Staatsrecht relevant is: vgl. adviezen RvS (bijv. advies d.d. 13 september 2000, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 III, nr. A) en Thorbecke's opvatting van rechtsstatelijkheid en 'algemeen belang': Te Velde 2002, p. 25.

⁷⁷⁴ *Supra*, p. 146.

Het is dan ook, ondanks dat het onduidelijk is in hoeverre de zeggenschap op Koninkrijksniveau georganiseerd dient te worden om de voornoemde artikelen 10, 12, 16, 17 en 18 Statuut voldoende tot hun recht te laten komen, wel mogelijk een ondergrens vast te stellen. De Caribische landen van het Koninkrijk dienen in de gelegenheid te worden gesteld hun bevoegdheden naar behoren uit te oefenen; ondanks het ongeschreven recht, het algemeen belang, kan niet zonder meer van het Statuut worden afgeweken.

3.2. Artikel 12 Statuut

De geconstateerde problematiek omtrent bijvoorbeeld bevoegdheidskwesties en interpretatie van het relevante recht, waaronder het Statuut, vereist een adequate geschillenprocedure. Kennelijk is men er in de jaren vijftig van de vorige eeuw, toen het Statuut tot stand werd gebracht, van uitgegaan dat artikel 12 Statuut voldeed aan deze eis. De praktijk wees echter anders uit. Uiteraard kan een Caribisch land worden overruled en kan die beslissing sec gerechtvaardigd worden. De zaak ligt anders wanneer er een fundamenteel mankement in de procedure ligt besloten. In dit geval betreft de zere plek de opzet dat de Nederlandse Minister-President het intern appel voorziet. Hoewel hij dit overleg als Minister-President van het Koninkrijk voorziet, is het de vraag in hoeverre dat in de praktijk een houdbare positie is. Daarmee is de onafhankelijkheid van de geschillenprocedure in het gedrang gebracht. Omdat deze situatie de kern van het probleem omtrent de inbreuk op de gelijkwaardigheid betreft,⁷⁷⁵ kan deze niet worden gerechtvaardigd; hetgeen ook bij de behandeling van het voorstel voor de Rijkswet wijziging Statuut is erkend. Voor de waarborg van de gelijkwaardigheid is het noodzakelijk dat de Caribische landen van het Koninkrijk zich effectief kunnen verzetten tegen een inbreuk op de gelijkwaardigheid.

4. Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat artikel 3 lid 1 sub b Statuut niet had mogen worden toegepast als grondslag voor de Rijkswet Kustwacht, indien sprake zou zijn van het regelen van eigen aangelegenheden. Ten aanzien van artikel 38 Statuut is geconcludeerd dat de autonomie niet ongerechtvaardigd wordt beperkt indien de opzegging door andere partijen wordt bemoeilijkt en samenwerking de enige manier is om bijvoorbeeld aan verdragsrechtelijke normen te voldoen. Voorts is geconstateerd dat de aanvankelijke keuze om de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba op artikel 43 Statuut te baseren, de gelijkwaardige positie tussen de landen van het Koninkrijk, juridisch en feitelijk gezien, ongerechtvaardigd ondermijnt.⁷⁷⁶ Wil men een hoger niveau van rechtsbescherming bereiken dan dat in het Statuut is afgesproken, of wil men anticiperen op een mogelijk toekomstige terugval?⁷⁷⁷ Dit laatste kan wenselijk zijn gezien het feit dat voorkomen

⁷⁷⁵ Immers, artikel 18 Statuut kan slechts een drempel voor de eindstemming opwerpen. *Supra*, p. 76-77.

⁷⁷⁶ Bestuurlijke en politieke belangen en inzichten blijven hier verder buiten beschouwing.

⁷⁷⁷ Op grond van de derde paragraaf van het Statuut.

beter werkt dan genezen, maar dan is samenwerking, op grond van bijvoorbeeld artikel 38 Statuut, de aangewezen weg. Anticipatie is precies wat met het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie werd beoogd. Eventueel, in uitzonderlijke gevallen, kunnen de artikelen 43 j° 51 Statuut worden toegepast; zoals de RvSK in dit geval voorstelde. Voor een dergelijke samenwerking is een goede relatie noodzakelijk en daarvoor is vertrouwen nodig. Dat het vertrouwen momenteel ontbreekt, ziet men terug in de totstandkomingsprocedure van het voorstel voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, die voorziet in de samenwerking op het gebied van rechtspleging op Koninkrijksniveau.⁷⁷⁸ Hier werd de samenwerking voor Aruba opgelegd,⁷⁷⁹ hetgeen het gevoel opriep dat het grootste betrokken land toch 'altijd zijn zin krijgt', en dat leidde tot wantrouwen. Dat ongenoegen blijkt bijvoorbeeld uit het Statenverslag van de Nederlandse Antillen.⁷⁸⁰ Daarom is het een cruciaal gegeven dat een dergelijk vertrouwen wordt verdiend;⁷⁸¹ politici dragen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid om zich respectvol jegens elkaar op te stellen, maar niet in de laatste plaats om het Statuut op juiste wijze toe te passen: in de geest van de gelijkwaardigheid.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het niet kan worden gerechtvaardigd als de zeggenschap van de Caribische landen ten onrechte wordt beperkt; zij dienen hun zienswijzen naar voren te kunnen brengen. In het bijzonder kan het niet worden gerechtvaardigd dat de Caribische landen van het Koninkrijk zich niet effectief kunnen verzetten tegen dergelijke schendingen van de gelijkwaardigheid. Daarmee wordt de eenzijdige overheersing nogmaals benadrukt.

⁷⁷⁸ Vgl. de officiële algemene toelichting op het Statuut: 'Ook waar de rechtsband van het Koninkrijk geen werking heeft is er plaats voor onderlinge samenwerking. De verdere uitbouw van deze samenwerking is van groot gewicht en zal voor een belangrijk deel het karakter van de gemeenschap der landen bepalen.'

⁷⁷⁹ Hoewel de officiële algemene toelichting op het Statuut op zich wel in de mogelijkheid tot samenwerking voorziet ('Ook waar de rechtsband van het Koninkrijk geen werking heeft is er plaats voor onderlinge samenwerking. De verdere uitbouw van deze samenwerking is van groot gewicht en zal voor een belangrijk deel het karakter van de gemeenschap der landen bepalen.') gaat deze verplichte samenwerking een stap verder. Bovendien is het onjuist toepassen van het Statuut, al geschiedt dit te goeder trouw, strikt genomen ook in strijd met het legaliteitsbeginsel. Immers, er ontbreekt dan een rechtsgrondslag voor het overheidshandelen. Dat brengt de rechtszekerheid in gevaar.

⁷⁸⁰ Hoewel de oppositie zich richt tot zijn regering, worden die gevoelens gevoeld door Nederlandse bemoeizucht; oppositiepartijen aan weerszijden van de Oceaan zorgen voor een polariserend effect binnen het Koninkrijk – waarvoor dient te worden gewaakt.

⁷⁸¹ En thans ook tussen de nieuwe landen; zij kennen ook een feitelijk verschil in grootte en capaciteit.

VII FACTOREN DIE DE GELIJKWAARDIGHEID KUNNEN BEPERKEN

1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat een aantal artikelen in het Statuut zonder rechtvaardiging onjuist is toegepast, hetgeen een inbreuk op de gelijkwaardigheid veroorzaakte. Door bijvoorbeeld het toepassen van artikel 43 lid 2 j° 14 Statuut, werd de autonomie van Aruba ten onrechte beperkt en de zeggenschap was niet toereikend om effectief verzet hiertegen te leveren; voorts heeft de rijkswetgever artikel 3 opgerekt en in strijd met het Statuut toegepast. Nu dit is geconstateerd, is het van belang om de mogelijke oorzaken hiervoor vast te stellen, aangezien aan de hand van deze mogelijke oorzaken kan worden onderzocht welke maatregelen kunnen worden genomen om een dergelijke inbreuk in de toekomst te voorkomen. Een aantal factoren dat van invloed is geweest op het functioneren van actoren en organen, is reeds in de bespreking van de rijkswetprocedures aan de orde gekomen. Zij liggen aan de oppervlakte en betreffen onder meer de tijdsdruk, het verschil in capaciteit, de ruim geformuleerde bepalingen ter zake van de bevoegdheidsverdeling en politieke tegenstellingen. Onder meer de eerstgenoemde factoren leidden tot een beperkte benutting van de zeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk en brachten daarmee artikel 10 Statuut in het gedrang. De laatstgenoemde factor daarentegen is meer van politieke aard. Of is dat schijn? Wordt tijdsdruk bijvoorbeeld ook beïnvloed door politieke overwegingen? Voor een goed begrip van de problematiek, wordt in de analyse dieper ingegaan op dergelijke vraagstukken. Wat schuilt er achter deze symptomen? Speciale aandacht wordt besteed aan de gelaagdheid van het Koninkrijk en het fundament waarop de Koninkrijksrelaties berusten.

In dit hoofdstuk wordt concreet onderzocht welke organen, dan wel actoren betrokken zijn geweest bij het handelen dat leidde tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid en wat de aard van de mogelijke oorzaak is. De beperking van deze studie ligt in de staatsrechtelijke constructie die in de praktijk anders bleek te werken dan oorspronkelijk werd beoogd. Sociologische of politieke factoren,⁷⁸² voor zover zij niet ook staatsrechtelijk relevant zijn, blijven buiten beschouwing. Het gaat om de wijze waarop het recht, zoals het Statuut, de Grondwet, de onder-

⁷⁸² Zoals het handelen vanuit een persoonlijke overtuiging, of in eigen, persoonlijk belang; mogelijke besluiteloosheid van bestuurders; cultuurverschillen; taalbarrières; of instanties al dan niet beschikken over een bibliotheek; verschillen van interpretatie van actoren: beschikte Sint Maarten bijvoorbeeld over een beperkte personele capaciteit of was het land (in spe) onwelwillend om actie te ondernemen? En moet het land meer belasting heffen of zou het land moeten kunnen lenen?, etc.. In een ander geval komt de juridische constructie vreemd voor, maar leidt het niet tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid zodat het om deze reden buiten beschouwing blijft. Een concreet voorbeeld hierbij is het volgende: De rol van Nederlandse ambtenaren in de parlementaire fase is voor Caribische actoren vreemd voorgekomen. Zij kunnen zoals in hoofdstuk III is gesteld, ondersteuning verlenen bij het opstellen van amendementen. Echter, omdat deze ambtenaren met hun Caribische collega's hebben onderhandeld over de tekst van consensusrijkswetten, verleenden zij in de ogen van de Caribische betrokkenen ondersteuning met het 'doorbreken' van de afspraken. Hoewel deze manier van handelen vreemd voorkomt, leidt het niet tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid in juridische zin.

scheidenlijke Staatsregelingen, relevante wet- en regelgeving en aanwijzingen, is opgesteld. Hoe zit de juridische structuur in elkaar en welke situatie werkt deze in de hand? Deze studie geschiedt aan de hand van een analyse van het functioneren van ambtenaren, de rijksministerraad, de Raad van State van het Koninkrijk en de Staten-Generaal. Voorts wordt ingegaan op het functioneren van andere actoren, te weten de regeringen en parlementen van de respectievelijke Caribische landen van het Koninkrijk; ook deze organen kunnen opereren op Koninkrijksniveau. Daarbij wordt, voor zover relevant, tevens gekeken naar de ontwikkelingen sinds 1954, zodat goed onderscheid kan worden gemaakt tussen het politieke klimaat en het staatsrechtelijke kader waarbinnen de organen functioneerden in de tijd dat de Nederlandse Antillen en Suriname akkoord gingen met samenstelling van de Koninkrijksorganen, en het politiek klimaat en staatsrechtelijk kader dat wij thans in Nederland kennen. Voorts wordt ingegaan op de ontwikkeling van de onderscheidenlijke staatsbestellen van de Caribische landen van het Koninkrijk. Gezien de constructie van het Koninkrijk, zijn alle betrokken rechtsordes en actoren die zich daarbinnen bewegen van belang voor de bepaling van de werking van het Statuut in de praktijk.

2. Het functioneren van Koninkrijksorganen en andere actoren

2.1. Ambtenaren

Op het eerste gezicht lijken de positie en het functioneren van ambtenaren politiek neutraal te zijn en weinig aanleiding te geven tot een beperking van de gelijkwaardigheid. Bij de totstandkoming van nagenoeg alle besproken rijkswetten⁷⁸³ zijn Caribische ambtenaren betrokken geweest. Deze betrokkenheid werd in de loop der decennia bovendien nauwer en de onderhandelingen met betrekking tot de concrete voorstellen van rijkswet die nodig waren om de staatkundige vernieuwingen te realiseren, begonnen open⁷⁸⁴ en er werd steeds naar consensus gestreefd.⁷⁸⁵ Toch is gebleken dat de huidige wijze waarop de inspraak van de Caribische landen is georganiseerd, op bepaalde vlakken te wensen over laat. De betrokkenheid van deze landen verschilde bijvoorbeeld per stadium, terwijl ambtenaren uit Nederland in alle stadia waren betrokken of zelfs het voortouw namen; daarnaast was de Caribische ambtenaren soms slechts een zeer korte termijn gegund om te reageren. Dit leidde uiteindelijk tot een beperking van de zeggenschap.

De enkele constatering dat de tijdsdruk hoog was of de inspraak van de Caribische landen beperkt, volstaat niet. Voor een goed begrip is het zaak te onderzoeken wat de reden was dat de termijnen om te reageren kort waren en waarom de inspraak in latere stadia, zoals bij de opstelling van het nader rapport, beperkt was of zelfs achterwege bleef. Hierbij wordt niet alleen gedoeld op de betrok-

⁷⁸³ Alle rijkswetten, behoudens de Rijsoctrooiwet 1995.

⁷⁸⁴ Voor zover het de consensusrijkswetten betrof.

⁷⁸⁵ Hetgeen in het kader van de gelijkwaardigheid van groot belang is geweest, maar wat wel leidde tot vertraging.

kenheid van Caribische ambtenaren, maar ook op de adviezen van de betreffende instanties, zoals het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Veronderstel dat de betrokkenheid van Caribische actoren en instanties die het betreft, het wetgevingsproces te zeer zou vertragen, dan volstaat het niet om te concluderen dat zij niet betrokken zijn vanwege tijdsdruk; daar schuilt een andere problematiek achter. Het is daarom belangrijk te achterhalen welke factoren een rol kunnen spelen bij het opvoeren van de tijdsdruk. Een nadere analyse van de ambtelijke organisatie en de regels omtrent de totstandkoming van (rijks)wetten, is daarom hier op zijn plaats.

2.1.1. Ministeriële verantwoordelijkheid en het handelen van ambtenaren

Een van de factoren die aanleiding kunnen geven tot het beperken van de invloed van Caribische ambtenaren, betreft de verwevenheid met de politieke realiteit via de ministeriële verantwoordelijkheid. Ingevolge de artikelen 42 lid 2 Grondwet, II.1 lid 3 Staatsregeling Aruba, 28 lid 3 Staatsregeling Curaçao en 32 lid 3 Staatsregeling Sint Maarten, zijn de ministers verantwoordelijk. Uit de artikelen 44 lid 1 Grondwet, II.5 Staatsregeling Aruba, 32 Staatsregeling Curaçao en 38 Staatsregeling Sint Maarten, volgt dat een minister leiding geeft aan het ministerie, indien een ministerie is ingesteld. Volgens de literatuur strekt de ministeriële verantwoordelijkheid zich mede uit over al het doen en laten van zijn ambtenaren.⁷⁸⁶ Voorts zou, zoals gesteld in hoofdstuk V van dit onderzoek, de betrokkenheid van ambtenaren ertoe leiden dat ook ministers in een eerder stadium op de hoogte zijn van de ontwikkelingen van concepten van rijkswetten;⁷⁸⁷ dit via de ministeriële verantwoordelijkheid. Op zijn beurt leidt dat ertoe, dat via het vragenrecht het parlement op de hoogte kan zijn van de ontwikkelingen, voordat het voorstel daadwerkelijk wordt aangeboden. Zodoende kunnen actoren in een vroeg stadium op de hoogte zijn van de (verwachte) inhoud van een voorstel van rijkswet. De ministeriële verantwoordelijkheid kent echter ook een keerzijde; het werk van de ambtenaren is verweven met de politieke realiteit.

Dat het functioneren onder het gezag van een politicus tot verwevenheid met de politieke realiteit leidt, blijkt onder meer uit het volgende. In de eerste plaats kan een minister de ambtenaren beïnvloeden,⁷⁸⁸ zodat zij met een advies komen in

⁷⁸⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2007/08*, 31 202, nr. 4, p. 5-6. Er moet op worden gewezen dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid verschillend wordt opgevat. Zo bestaat in de literatuur in Nederland geen eenduidigheid over het leerstuk en lopen de leidende opvattingen omtrent dit leerstuk, van de Raad van State en de commissie-Scheltema, zelfs sterk uiteen. Een verschil in opvatting tussen de verschillende landen van het Koninkrijk ligt dan ook in de rede. In kleinere gemeenschappen, zoals de Caribische landen van het Koninkrijk, is politiek sneller persoonlijk, zodat bijvoorbeeld de technische benadering van de commissie-Scheltema minder steun vindt in de praktijk. In Nederland daarentegen lijkt het te volstaan als via een juridische constructie de minister in theorie verantwoordelijk kan zijn. Met andere woorden, de uitgangspunten en beleving van het leerstuk verschillen sterk op Koninkrijksniveau. Niet alleen de opvatting van de minister is dus relevant, maar ook de onderliggende cultuur en feitelijke omstandigheden die van invloed zijn op het handelen van de minister. Omdat de beleving van de ministeriële verantwoordelijkheid sterk subjectief is en verder niet juridisch relevant, blijft een dergelijke bespreking hier verder buiten beschouwing.

⁷⁸⁷ *Supra*, p. 164.

⁷⁸⁸ Overigens ook mogelijk vanwege het feit dat de mandaatgever te allen tijden bevoegd is om de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen (artikel 10:7 Awb).

lijn met zijn denken. Voor het wetgevingsproces kan de invloed van de minister betekenen dat de ambtenaar terughoudend zal zijn in de onderhandelingen en hij niet meer dan een 'doorgeefluik' van het beleid van de minister is.⁷⁸⁹ Hij zal steeds moeten terugkoppelen naar zijn minister over de voortgang van de onderhandelingen en toestemming vragen om met voorstellen in te stemmen, hetgeen een verdragend effect heeft op deze onderhandelingen. Door de vergaande inmenging van de minister, kan de politiek bovendien sterk tot de voorgrond dringen. Dat kan ertoe leiden dat terwijl ambtenaren op grond van hun expertise tot overeenstemming trachten te komen over de interpretatie van Statutaire bepalingen, de minister uit politieke overwegingen een ruim geformuleerde bepaling invult zoals het hem uitkomt. Een voorbeeld hierbij betreft de omstrede rechtspositivistische opvatting van voormalig minister Hirsch Ballin, met betrekking tot artikel 43 lid 2 Statuut.⁷⁹⁰ Zijn opvatting houdt in dat het Statuut bindend is en de officiële toelichting niet. Volgens de tekst van artikel 43 lid 2 Statuut, kan de waarborgfunctie preventief worden ingeroepen.⁷⁹¹ Als Minister van Justitie achtte hij het daarom mogelijk dat artikel 43 lid 2 Statuut werd toegepast als grondslag van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, voor Aruba. Echter, hoewel dat volgens de letter van het Statuut wellicht juist is, gaat hij daarmee voorbij aan de bredere context van de Koninkrijksrelaties; want ook beginselen spelen een rol. Aan de andere kant is de tegenovergestelde situatie ook mogelijk en kan een ambtenaar juist ruimte krijgen in de onderhandelingen, bijvoorbeeld vanwege zijn expertise; in dat geval geldt in beginsel dat de politiek verder buiten de onderhandelingen staat en kunnen onderhandelingen vlotter verlopen. Er hangt dus veel vanaf hoe de betreffende minister zich opstelt. Dat geldt zowel voor de ministers in Nederland als voor de ministers in de Caribische landen van het Koninkrijk.

Ten tweede geldt dat los van de invulling die de minister aan zijn ambt geeft, het heel wel mogelijk is dat hij het politiek wenselijk acht om een dossier binnen zijn ambtstermijn af te ronden; bijvoorbeeld omdat hij verwacht dat de politieke situatie in zijn land dusdanig verslechtert dat hij vreest dat een positieve afronding van het dossier in gevaar komt, of omdat de feitelijke situatie het niet toestaat dat het dossier te lang zal lopen.⁷⁹² In dat geval kan hij zich genoodzaakt voelen om het tempo op te voeren. Het algemeen belang kan vlot handelen vereisen, zodat de minister kan besluiten om de betrokkenheid van de Caribische ambtenaren in te perken. Een dergelijke situatie deed zich voor in aanloop naar de opheffing van het land de Nederlandse Antillen en het proces moest worden doorgezet om de nieuwe staatkundige verhoudingen zo spoedig mogelijk te realiseren. Overigens gold dat niet alleen voor de politieke situatie, maar ook voor de feitelijke situatie.

⁷⁸⁹ Vgl in de Nederlandse wetgeving artikel 10:6 lid 1 en 2 Awb. In deze situatie wordt ervan uitgegaan dat sprake is van onderhandelingen en betrokkenheid van de Caribische ambtenaren. Zoals de Rijksdoctrooiwet 1995 illustreert, was dat echter niet altijd het geval.

⁷⁹⁰ Zie bijvoorbeeld Thiel, die deze visie bestrijdt (Thiel 2009); en er is intern appel ingesteld.

⁷⁹¹ E.H.M. Hirsch Ballin, 'Visie en Constitutie', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 59-71, p. 66.

⁷⁹² Overigens met name onder druk van de Nederlandse Antillen. Weide 2010, p. 169 e.v.

2.1.2. Beperkte ambtelijke capaciteit van de Caribische landen van het Koninkrijk

Behalve de invloed van de politiek op het handelen van ambtenaren, is een mogelijke oorzaak van de soms beperkte inspraak van de Caribische landen in de ambtelijke voorfase, de beperkte ambtelijke capaciteit waarover deze landen beschikken; in het bijzonder ten opzichte van Nederland. Sinds 1954 is de beperkte capaciteit een probleem geweest in de Caribische landen van het Koninkrijk.⁷⁹³

Dat geldt zowel kwalitatief, met betrekking tot bepaalde expertise, als kwantitatief. Daardoor ligt het in de rede dat het niet altijd mogelijk is voor de ambtenaren om binnen korte termijnen te reageren op voorstellen die zijn opgesteld door ambtenaren uit Nederland. Voor de voortvarendheid van de totstandkoming van de rijkswet kan dat problematisch zijn.

Daarbij komt dat ambtenaren voorts zijn belast met andere zaken die de aandacht vereisen. Het werk dat zij moeten verrichten om de nationale wet- en regelgeving op orde te krijgen en te houden, is een doorlopend proces. Er zijn niet zonder meer extra personen beschikbaar om het bijkomende werk te verrichten; hoewel het voorkomt dat zij technische bijstand vanuit Nederland krijgen. Een hoogtepunt wellicht in de hoeveelheid tot stand te komen rijkswetgeving, rijksregelgeving en de diverse taken die op land- en eilandniveau moesten worden uitgevoerd, betrof de situatie waarin twee nieuwe landen, Curaçao en Sint Maarten, werden opgebouwd en het toenmalige land de Nederlandse Antillen werd ontmanteld. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld worden gegeven.

In een gesprek legde Holiday, destijds adviseur van en betrokken namens Sint Maarten, uit welke functies hij bekleedde in aanloop naar '10/10/10' en welke taken hij daarvoor onder meer verrichtte. Reeds voor 2000, voor het referendum, was hij op eilandelijk niveau betrokken als voorzitter van een commissie die werd belast met het in kaart brengen van de financiële implicaties van de vier opties.⁷⁹⁴ Daarna werd hij lid van de Sint Maartense Werkgroep Constitutionele Zaken (Workgroup Constitutional Affairs) die was belast met het treffen van technische voorbereidingen, adviseren, de onderhandelingen en de coördinatie van de werkzaamheden op weg naar de landstatus; later, in 2002, werd hij voorzitter van deze werkgroep. Daarnaast was hij op eilandelijk niveau betrokken bij de Political Steering Group en de Permanente Commissie Constitutionele Aangelegenheden. Op nationaal niveau, was Holiday betrokken bij de Commissie Toekomst Inzicht en de Commissie Gezamenlijke Centrale Bank. Ten slotte was hij op Koninkrijksniveau covoorzitter van de Projectgroep Financiën – en lid en covoorzitter van verschillende subgroepen van deze projectgroep – en was hij betrokken bij de PRRC, regiegroep, politieke stuurgroep, de Voorbereidings-Ronde Tafelconferentie en Ronde Tafelconferentie V-RTC en RTC. Holiday bekleedde dus veel functies van 2000 tot 2010, en een groot aantal tegelijkertijd; dat terwijl hij in het dagelijks leven President was van Princess Juliana International Airport. Hij was een van de schaarse personele krachten van Sint Maarten.

⁷⁹³ *Supra*, p. 40.

⁷⁹⁴ Te weten: onafhankelijkheid, blijven binnen het staatsverband Nederlandse Antillen, integratie of Status Aparte.

Hoewel de schaarste in personele krachten beperkingen met zich bracht, heeft hij dat niet als negatief ervaren. In een gesprek legde Holiday uit dat de kwaliteit van de betrokkenen de kwantiteit overtrof.⁷⁹⁵ Inhoudelijk beschikten zij over veel kennis. Op bepaalde vlakken bood het bovendien voordelen om met een klein aantal personen betrokken te zijn. Zo konden beslissingen vlot worden genomen en kon efficiënt worden gewerkt. Op ander vlak echter, had het zijn van de kleinste partij in de onderhandelingen ook nadelen. Zoals Richardson, destijds adviseur van Sint Maarten, uitlegt dat het '[...] niet altijd vanzelfsprekend was dat [z]e betrokken werden in de onderhandelingen.'⁷⁹⁶

2.1.3. Het Draaiboek voor de regelgeving

Hoewel de ambtelijke capaciteit van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Aruba, die ook bij de totstandkoming van een aantal rijkswetten betrokken was, groter was dan die van Sint Maarten, blijft de capaciteit in verhouding tot Nederland klein.⁷⁹⁷ Het verwondert daarom niet dat Nederland het voortouw nam bij het opstellen van voorstellen van rijkswet. Daartegen bestaan geen staatsrechtelijke bezwaren, mits de inspraak van de Caribische landen van het Koninkrijk voldoende tot zijn recht komt.

Wanneer Nederland het voortouw neemt, dient wel helderheid te bestaan over de wijze waarop dat kan geschieden. Op Koninkrijksniveau zijn daarover nauwelijks tot geen afspraken gemaakt. Zoals gesteld in hoofdstuk III van dit onderzoek, is er begin jaren vijftig voor gekozen om het functioneren van rijksorganen en andere (Nederlandse) organen en actoren die op Koninkrijksniveau opereren, niet in het Statuut te regelen, maar over te laten aan het Nederlandse staatsrecht; dit via artikel 5 Statuut. Naar aanleiding van deze keuze rees in hoofdstuk III de vraag of een sobere uitwerking van de structuur van het Koninkrijk een gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk niet in het gedrang zou brengen. Voor zover het antwoord op deze vraag betrekking heeft op het tot stand brengen van rijkswetgeving, is in het bijzonder het Draaiboek voor de regelgeving van belang.⁷⁹⁸ Dit Draaiboek wordt in de praktijk gehanteerd als leidraad bij het opstellen van (rijks)wet- en regelgeving⁷⁹⁹ en de aard ervan wordt door Eijlander en Voermans als volgt omschreven:

Het Draaiboek voor de wetgeving werd voor het eerst in 1984 door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW)

⁷⁹⁵ Vgl. opvatting Richardson: 'De coördinatie in het team van Sint Maarten was heel goed. Dat komt omdat het een klein en intelligent team was, dat nagenoeg in stand is gebleven gedurende het gehele proces.' S. Hillebrink & L. Weide, 'Interview met Dennis Richardson, adviseur Sint Maarten', in: *Staatkundige hervormingen in beeld; het wetgevingstraject van de staatkundige hervormingen van het Koninkrijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010. Niettegenstaande dat voor bepaalde technische vraagstukken, zoals de discussie met betrekking tot de vaststelling van zee grenzen, externe adviezen nodig zouden zijn. Richardson, ook betrokken namens Sint Maarten, was ook zeer tevreden over de kwaliteit van de groep.

⁷⁹⁶ Hillebrink & Weide 2010.

⁷⁹⁷ Zoals Aruba aangaf met betrekking tot de implementatie van verdragen, *supra*, p. 126.

⁷⁹⁸ Niettegenstaande dat inhoudelijk wel steeds naar consensus wordt gestreefd.

⁷⁹⁹ Het Draaiboek is slechts ten dele gevolgd bij de totstandkoming van de laatste tien besproken rijkswetten. Intern en in latere stadia was het Draaiboek wel van belang.

vastgesteld, om als baken en gids te dienen ten aanzien van de inmiddels vele circulaire, aanwijzingen, richtlijnen en brieven waaraan gedurende het wetgevingsproces aandacht diende te worden besteed. Om deze functie te kunnen vervullen, beschrijft het Draaiboek [...] het proces van de totstandkoming van regelingen [...] op centraal niveau stap voor stap en meldt daarbij de voorschriften die binnen zo'n stap in acht moeten worden genomen. [...] Voorop staat in het Draaiboek de systematische ordening van de reeds bestaande (procedurele) voorschriften, met daarbij, waar dat te pas komt, een korte toelichting op de achtergronden van de voorschriften.⁸⁰⁰

Het is dan ook de vraag of het Draaiboek voor de regelgeving voldoende rekening houdt met de geest van het Statuut. De nauwe aansluiting met het Nederlandse wetgevingsproces, dat uitgaat van efficiëntie en een draaiboek waarin de te doorlopen stappen staan omschreven, lijkt deze vraag ontkennend te beantwoorden. Opmerkelijk bijvoorbeeld, en dit blijkt ook uit het bovengenoemd citaat uit het werk van Eijlander en Voermans, is dat dit Draaiboek in het bijzonder een stappenplan behelst. Niet wordt ingegaan op fundamentele beginselen waar de rechtsorde van het Koninkrijk op stoelt, zoals de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk; enkel de procedure wordt beschreven. Zelfs in hoofdstuk 3, paragraaf 1 van het huidige Draaiboek waarin het karakter van de rijkswetgeving wordt omschreven, wordt hier geen aandacht aan besteed. Ook de aard van de Aanwijzingen voor de regelgeving lijkt aan te sturen op een voornamelijk rechtspositivistische opvatting.⁸⁰¹

Sinds 1951 kennen we in Nederland al aanwijzingen en richtlijnen op het gebied van wetgeving. Waar die Aanwijzingen aanvankelijk nog voornamelijk gericht waren op louter wetstechnische aspecten, zoals vormgeving, structuur en formulering van wettelijke regelingen, is met de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984 een ontwikkeling in gang gezet waarbij in toenemende mate aandacht werd besteed aan wetgevingsmethodistische, procesmatige kanten van regelgeving. In de Aanwijzingen voor de regelgeving van 1992 is die trend voortgezet. Al is er nog steeds veel ruimte voor de verschillende wetstechnische aspecten van wet- en regelgeving in de Aanwijzingen ingeruimd, nog nadrukkelijker dan voorheen wordt aandacht besteed aan wetgevingsmethodistische en procesmatige aspecten van het wetgeven.⁸⁰²

Beziet men het Draaiboek in de geest van het Statuut in plaats van letterlijk, dan krijgt het Draaiboek een andere lading. Het horen van en overleggen met Caribische ambtenaren en experts is geen voorgeschreven formaliteit maar beoogt de kwaliteit van de wetgeving te bevorderen. Hoewel dat wellicht voor zich spreekt,

⁸⁰⁰ Eijlander & Voermans 2000, p. 378.

⁸⁰¹ Hetgeen strookt met de algemene tendens in het Nederlandse staatsrecht. Sinds de Tweede Wereldoorlog raakte het Nederlandse staatsrecht doordrenkt met rechtspositivistische opvattingen. P.W.C. Ackermans e.a. (red.), *Staatsrechtconferentie 1985. Staatsrecht: geleerdheid, wetenschap?*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 1986, p. 192 e.v. Ook: Jacob & Maris 2003, p. 1-5.

⁸⁰² Eijlander & Voermans 2000, p. 373.

ligt deze opdracht niet in het Draaiboek besloten. In veel gevallen is sprake van een afwegingsbevoegdheid volgens het Draaiboek, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de RvSK wordt gehoord over een amendement,⁸⁰³ of wordt slechts gesteld dat overleg plaatsvindt, zonder dat de termijn die daaraan gekoppeld wordt, bepaald is. Een voorbeeld hierbij betreft de bespreking van een nota van wijziging in de rijksministerraad.⁸⁰⁴ Is de termijn die ad hoc wordt vastgesteld te kort, dan zijn de Caribische landen van het Koninkrijk formeel wel in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen, conform artikel 10 Statuut, maar is hun zeggenschap niet tot zijn recht gekomen. Daarom dient niet alleen rekening te worden gehouden met het Draaiboek voor de regelgeving, of het belang van de voortvarendheid van het wetgevingsproces, maar ook met het beginsel van gelijkwaardigheid.

Door niet in te gaan op de fundamentele beginselen, zou het Draaiboek daarom in theorie wellicht tekort doen aan de geest van het Statuut, die als fundamenteel uitgangspunt van de rechtsorde wordt geacht. Dat terwijl Van Helsdingen heeft gewaarschuwd voor de afbreuk aan de geest van het Statuut in geval van een strikt juridische interpretatie ervan.⁸⁰⁵

2.1.4. Projectgroepen

Voor een gedeelte zijn de bovengeschetste problemen ondervangen door het instellen van ad-hocprojectgroepen, zoals de eerder genoemde Projectgroep Financiën en de PRRC. De ambtenaren die in de projectgroepen waren vertegenwoordigd, waren zowel afkomstig uit de verschillende Caribische landen van het Koninkrijk, als van verschillende ministeries in Nederland. Zo waren Caribische ambtenaren onder meer nauwer betrokken in het wetgevingsproces, konden ambtenaren gebruikmaken van elkaars expertise⁸⁰⁶ en werden bijeenkomsten gepland.⁸⁰⁷ Voorts is uit hoofdstuk IV gebleken dat, bijvoorbeeld ten aanzien van de laatst besproken consensusrijkswetten, op ambtelijk niveau werd afgeweken van de procedure zoals neergelegd in het Draaiboek voor de regelgeving. In plaats van de procedure stonden inspraak en overeenstemming in projectgroepen voorop.⁸⁰⁸ Ondanks deze voordelen van een projectgroep, zitten er ook keerzijden aan deze constructie. Een probleem bijvoorbeeld dat met de instelling van een projectgroep niet wordt opgelost, heeft betrekking op de gevolgen van de ministeriële

⁸⁰³ Vgl. Draaiboek voor de regelgeving, p. 91.

⁸⁰⁴ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 119, inzake een nota van wijziging: 'Opnieuw overleg met de Gevolmachtigde Ministers (en eventueel in de rijksministerraad) is nodig indien een voorgenomen wijziging van het voorstel van rijkswet buiten de in de rijksministerraad bereikte overeenstemming valt. Bij een wijziging van puur technische aard zal dit niet het geval zijn.'

⁸⁰⁵ *Supra*, p. 47.

⁸⁰⁶ Hetzij met betrekking tot (juridisch) inhoudelijke vraagstukken, hetzij met betrekking tot de feitelijke, lokale cultuur en situatie. Dat gebruikmaken van elkaars expertise geldt ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk in verband met de beperkte capaciteit, maar ook voor de verschillende Nederlandse ministeries.

⁸⁰⁷ De toegevoegde waarde van het bijeenkomen, kan niet worden onderschat. Uit stukken die betrekking hadden op de Rijksoctrooiwet 1995, bleek hoezeer ambtenaren langs elkaar heen communiceerden omdat zij elkaar niet leken te begrijpen.

⁸⁰⁸ Vgl. bespreking Wetten voor de West.

verantwoordelijkheid. Dat betreft het probleem dat wordt veroorzaakt doordat behalve de relevante landen, ook de relevante – veelal Nederlandse – ministeries zijn vertegenwoordigd.

Uit deze constructie volgt dat de onderhandelingen niet enkel tussen de landen plaatsvinden, maar dat ook ministeries uit hetzelfde land tot onderlinge overeenstemming moeten komen; mandaten verschillen. Hoewel de mandaten vooraf door ambtenaren uit Nederland worden afgestemd, kunnen tijdens de onderhandelingen inzichten verschillen. In dat geval zullen de ambtenaren weer tot overeenstemming proberen te komen. Dat is, zoals in het bovenstaande is besproken, een moeilijk uitgangspunt dat onder meer vertragend kan werken. Terwijl het in Nederland gebruikelijk is dat ministers en ambtenaren onderhandelen over wetteksten, is het op Koninkrijksniveau van belang dat de inspraak van de Caribische actoren is gewaarborgd. Brengen onderhandelingen op ambtelijk niveau vertragingen met zich, en verlangt het algemeen belang vlot handelen, dan wordt wellicht de inspraak op een later moment in de rijkswetprocedure ten onrechte beperkt. Dit is geïllustreerd in diverse rijkswetprocedures, in het bijzonder ten aanzien van de rijkswetten tot stand gekomen in het kader van de laatste staatkundige vernieuwingen.

In de praktijk is het voorgekomen dat de ambtenaar van het eerstverantwoordelijke ministerie de doorslag gaf in het bepalen van de ‘koers van Nederland’. Hoewel dat de efficiëntie in het nemen van beslissingen bevorderde, was ook dat volgens Caribische actoren soms een vreemd voorkomen. In enkele gevallen waren ambtenaren van het ene Nederlandse ministerie bereid om mee te gaan met de inzichten van de Caribische collega's, terwijl ambtenaren van het eerstverantwoordelijke ministerie een ander standpunt innamen. Waarom kreeg die dan gelijk? Een groot nadeel van deze constructie is dat het principe van ‘onderhandelingen’ in de ambtelijke fase wordt benadrukt. Daarmee kan de objectiviteit verloren gaan omdat vanuit een bepaald, vaak eigen, kader wordt gehandeld. Kenmerkend aan onderhandelingen is dat de belangen van partijen tegen elkaar worden afgewogen, terwijl dat beter past op – uitsluitend – politiek niveau. Zijn de ministers tot een oordeel gekomen, dan is het zaak dat de concrete tekst van het voorstel zo goed mogelijk aansluit op de praktijk. Aangezien het staatsrecht ervan uitgaat dat ministers het algemeen belang behartigen, is het belangrijk dat de objectiviteit zo goed mogelijk bewaard blijft.

2.2. Raad van State van het Koninkrijk

Evenals de positie van de ambtenaren, oogt de positie van de RvSK politiek neutraal. De RvSK heeft in veel oudere adviezen die in voorgaande hoofdstukken zijn besproken, laten blijken zich politiek terughoudend op te stellen en acht te slaan op het Koninkrijksbelang zonder een vooringenomen oordeel te vellen. Echter, naar mate de contextuele benadering van de RvSK meer doorklonk in zijn adviezen,⁸⁰⁹ vervaagde de grens tussen de beleidsmatige toets en de juridi-

⁸⁰⁹ *Supra*, p. 166.

sche toets;⁸¹⁰ en werd de positie van de RvSK in sommige ogen kwetsbaarder.⁸¹¹ Hoewel de RvSK beleidsanalytisch kan toetsen, kan daarmee de schijn worden gewekt dat op basis van beleidsoverwegingen een voorkeur wordt uitgesproken over de lijn van het advies. Als voorbeeld van een grensgeval wellicht, kan de eerdergenoemde Rijkswet Kustwacht worden beschouwd. De grondslag artikel 3 lid 1 sub b was formeel gezien niet van toepassing, maar artikel 3 lid 1 sub a was daarentegen zonder meer aan de orde, zodat sprake kon zijn van een Koninkrijksaangelegenheid. Hoewel de Nederlandse Antillen en Aruba artikel 38 Statuut als exclusieve grondslag van de rijkswet wilden handhaven, valt vanuit juridisch oogpunt moeilijk in te zien waarom de keuze van de RvSK om de grondslag uit te breiden onjuist was.⁸¹² Dat advies beruiste op een juridische toets. Mocht een beleidsafweging worden gemaakt, dan was het uiteindelijk aan de rijksministerraad om te beslissen om het advies van de RvSK om de grondslag te verbreden naast zich neer te leggen. Gezien deze politieke terughoudendheid, en het feit dat de adviezen van de RvSK niet bindend zijn, lijkt de vraag of een minimale aanvulling met Caribische staatsraden leidt tot een ongelijkwaardige positie, nauwelijks een punt van discussie.

Daarbij komt dat de Caribische actoren vooral positief naar de RvSK kijken. Zoals Saleh beargumenteert, is een belangrijke verklaring hiervoor dat de RvSK, als onafhankelijk orgaan, zich minder laat leiden door partijpolitieke gevoeligheden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Rijksregering, die door de RvSK wordt geadviseerd. Het adviescollege kijkt meer naar de functionaliteit, de zin, de noodzaak en de werkbaarheid in Koninkrijksverband.⁸¹³

2.2.1. Objectiviteit en het toetsen van beleid

Het adviescollege wordt kwetsbaarder naarmate beleidsoverwegingen sterker doorklinken in adviezen. Dat veronderstelt ook Oosting in zijn bijdrage aan de bundel *Raad van State in Perspectief*.⁸¹⁴ Daarbij komt dat de RvSK in het advies ter zake van de Rijkswet financieel toezicht zelfs zozeer op het belang van beleidsoverwegingen leunde, dat het de vraag oproept of de RvSK niet te ver ging. Zoals in hoofdstuk IV is gesteld, adviseerde de RvSK om de weg naar de bestuursrechter uit te sluiten en de onderwerpen van geschil te beperken tot bestuursgeschillen. Het voordeel van het Kroonberoep ten opzichte van bestuurs-

⁸¹⁰ Zie over het toetsen van de Raad van State: J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *De rol en betekenis van de Grondwet; Constitutionele toetsing in relatie tot de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2010, p. 17-57. De diverse juridische interpretatiemethoden leiden tot verschillende uitkomsten. Vergelijk bijvoorbeeld de 'taalkundige en de grammaticale' methode met de 'fundamentele waardenmethode' (d.w.z. toetsing aan de morele, politieke, sociale of economische uitgangspunten van de rechtsorde). Zie ook: R.J. Hoekstra, 'Constitutionele toetsing', in: H.A. Van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 133-137, p. 135.

⁸¹¹ Vgl. Oosting 2011, p. 266.

⁸¹² Hooguit zou men zich kunnen afvragen of het, mede uit procedureel oogpunt, juridisch zuiver is om de grondslag uit te breiden. Dat leidt tot vermenging tussen Koninkrijksaangelegenheden en eigen aangelegenheden. Zoals eerder gesteld lag het wellicht meer in de rede dat een keuze werd gemaakt in de te volgen lijn.

⁸¹³ Zie ook over de rol van de RvSK in het kader van de staatkundige vernieuwingen: Oostindie & Klinkers 2012, p. 50-55.

⁸¹⁴ Althans stelt dat kritische (beleidsanalytische) adviezen spanningen kunnen geven; Oosting 2011, p. 266.

rechtspraak zou zijn, dat een Kroonberoep gelegenheid biedt om het beleid te toetsen; de bestuursrechter toetst enkel op rechtmatigheid.⁸¹⁵ Volgens Hoogers is dat een begrijpelijk advies, voor zover het geschillen betreft die betrekking hebben op financieel beleid. Echter, hij wijst op de verwachting dat de RvSK deze lijn in zijn adviezen zal handhaven; ook in zijn advies over de geschillenregelingen die op grond van artikel 12a en 38a Statuut in het leven zullen worden geroepen.⁸¹⁶ Zoals in hoofdstuk IV gesteld, gaat de RvSK in dat geval voorbij aan de mogelijkheid dat sommige geschillen louter juridisch van aard zijn. Ook lijkt het dat de RvSK met een dergelijke keuze er stellig van uitgaat dat het wenselijk is om beleid te toetsen; daarbij wordt de mogelijkheid of wenselijkheid om louter juridische geschillen te beslechten buiten beschouwing gelaten. Deze stelligheid wekt de schijn dat het adviescollege hier te zeer aanstuurt op de conclusie dat de weg naar de bestuursrechter dient te worden afgesloten. Hoogers wijdt hier nader over uit en legt uit dat de bestuursrechter, de Raad van State in hoogste instantie, ook beslist in geschillen tussen provincie of gemeente enerzijds, en het rijk anderzijds. Hij vraagt zich af waarom bestuursgeschillen binnen Nederland (inclusief de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zich wel lenen voor bestuursrechtspraak en geschillen tussen landen van het Koninkrijk niet. Gezien het gebrek aan een overtuigende, juridische motivering om hier onderscheid in te maken, bestaat het gevaar dat de RvSK aan gezag zal inboeten, indien hij een advies in deze lijn zal uitbrengen. Hoogers' conclusie over het advies, is dat 'het de regering [zou] sieren als zij deze voorlichting naast zich neer zou leggen en met een ontwerp van Rijkswet zou komen dat recht doet aan de bedoelingen van artikel 12a (en 38a) van het Statuut, dat ook recht doet [aan] de in 2010 gedane harde toezeggingen omtrent een dergelijke regeling en dat voldoende tegemoet komt aan de in de West levende bezwaren ten aanzien van de procedure van artikel 12 Statuut.'⁸¹⁷ Datzelfde geldt ten aanzien van de beperking van het

⁸¹⁵ De RvSK zou door de Rijksregering moeten worden gehoord, alvorens de Rijksregering besluit. Om te voorkomen dat de Rijksregering een onwettig advies naast zich neer kan leggen, kan de Rijksregering slechts in zeer uitzonderlijke gevallen contrair gaan. *Supra*, p. 114.

⁸¹⁶ Hij ontleent deze verwachting aan een passage uit een bijdrage van de vicepresident, aan een bundel die is uitgegeven ter gelegenheid van het vijftiende jaar bestaan van de Raad van Advies van Aruba (H.D. Tjeenk Willink, 'Raad van Advies en Raad van State: bondgenoten in één Koninkrijk', in: H.A. Van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 25-33). De passage betreft: 'het ligt in de lijn der verwachting dat de Koninkrijksregering voorstellen zal doen voor een in het leven te roepen geschillenregeling. De argumenten die gelden voor Kroonberoep bij financieel toezicht gelden naar het oordeel van de Raad in algemene zin ook voor andere bestuurlijke geschillen tussen de landen onderling of met het Koninkrijk.' Zie: H.G. Hoogers, 'Samenwerking en geschilbeslechting in het Koninkrijk der Nederlanden na 10 oktober 2010', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p.73-98, p. 94. Zie voor het originele citaat: Tjeenk Willink 2011, p. 31.

⁸¹⁷ Hoogers 2011, p. 97-98. Daarbij wijst hij onder meer op het feit dat de regeling moet voorzien in behandeling door een onafhankelijke instantie, zoals is toegezegd. Het Kroonberoep, zo wijst Hoogers erop, is dat niet; zo is in de zaak *Benthem* (EHRM 23 oktober 1985) beslist. Daarbij overwoog het Hof onder meer: 'It is true that, in order to decide whether the Convention rights have been infringed, one must frequently look beyond the appearances and the language used and concentrate on the realities of the situation [...]. However, a power of decision is inherent in the very notion of 'tribunal' within the meaning of the Convention [...]. Yet, the Division tenders only an advice. Admittedly, that advice is – as happened on the present occasion – followed in the great majority of cases, but this is only a practice of no binding force, from which the Crown can depart at any moment.'

onderwerp van geschil. Hoogers wijst er terecht op dat de Caribische landen zijn aangewezen op de huidige geschilprocedure ex artikel 12 Statuut, indien de nieuwe geschillenregeling niet strekt tot oplossingen van geschillen over grondslagen van rijkswetten. Zoals in de voorgaande hoofdstukken is aangetoond, zijn onjuiste grondslagen van rijkswetten (regelmatig) voorkomende problemen, hoewel niet iedere onjuiste toepassing heeft geleid tot conflicten. Deze conflicten zijn principieel en vragen om een objectieve geschillenbeslechting; het betreft immers het fundamentele legaliteitsbeginsel dat in het gedrang is. Het zou daarom niet slechts vanwege een inbreuk op de gelijkwaardigheid een adequate oplossing behoeven, maar bovendien uit hoofde van het algemeen aanvaarde principe dat overheidshandelen op een wettelijke grondslag dient te berusten.

2.2.2. Politieke onafhankelijkheid

Ten slotte is in de Tweede Kamer en in de media veel aandacht besteed aan de vraag of de RvS(K) zijn gezag als politiek onafhankelijk orgaan zelfs dreigt te verliezen, indien politieke benoemingen plaatsvinden. Deze discussie ontstond nadat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Donner, werd voorgedragen door de ministerraad om vicepresident Tjeenk Willink op te volgen.⁸¹⁸ Daartegen bestonden volgens Kamerleden en academici bezwaren. Zo stelde Kamerlid Sap (GroenLinks): 'Donner heeft zich als minister verbonden aan het kabinetsbeleid, ook aan alles wat er voor de komende jaren in de pijplijn zit.'⁸¹⁹ Haar fractie en de SP verzetten zich tegen de mogelijkheid dat een zittende minister moet adviseren over wetgeving waar hij zelf bij betrokken en verantwoordelijk voor is geweest.⁸²⁰ Dat zou de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Raad van State in het gedrang brengen. In de literatuur, onder meer bij monde van Voermans, wordt het argument van GroenLinks en de SP in abstracto weerlegd, omdat er vanuit staatsrechtelijk oogpunt geen bezwaren tegen bestaan en er bovendien precedenter zijn. Echter, zo concludeert Voermans:

Minister Donner is niet zo maar een minister. Hij is bepalend geweest voor de formatie van dit kabinet, het regeer- en gedoogakkoord. Op het moment dat het CDA-smaldeel van de onderhandelaars in de kabinetsformatie 2010 in de touwen lag, nam hij de regie daarover achter twee gesloten houten deuren over. De aanstoot ertoe en de inhoud ervan zijn van zijn hand. Natuurlijk, hij

[...] *The proceedings before the Administrative Litigation Division of the Council of State thus do not provide the 'determination by a tribunal of the matters in dispute' which is required by Article 6 para. 1.* (rechtsoverweging 40 van het arrest). Overigens kan het standpunt van Hoogers op grond van deze rechtsoverweging enigszins worden genuanceerd: in *Bentham* overwoog het hof dat de Kroon het advies van de RvS vrijelijk naast zich neer kon leggen, terwijl in de procedure zoals deze is vastgesteld in de Rijkswet financieel toezicht, het de Kroon wordt bemoeilijkt om contrair te gaan.

⁸¹⁸ <<http://www.nrc.nl/nieuws/2011/10/13/kabinet-wil-donner-in-raad-van-state/>>; <<http://www.nu.nl/politiek/2631136/donner-wordt-vicevoorzitter-raad-van-state.html>>; (websites geraadpleegd op 20 oktober 2011).

⁸¹⁹ <<http://www.nu.nl/politiek/2637316/meer-verzet-donner-bij-raad-van-state.html>>; website geraadpleegd op 20 oktober 2011.

⁸²⁰ <<http://www.nu.nl/politiek/2637316/meer-verzet-donner-bij-raad-van-state.html>>; website geraadpleegd op 20 oktober 2011.

kan als vice-president van de Raad van State wegstappen bij de wetsvoorstellen die van zijn hand zijn (dat zijn er niet eens zoveel, want het kabinet is nog maar een jaar bezig), maar hij kan zich niet eenvoudig terzijde houden van alle wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeerakkoord in de komende drie jaar. Kunnen ministers vice-president worden van de Raad van State? 'Jazeker'. Kan deze minister vice-president worden?: 'Nee, dat zou onverstandig zijn.'⁸²¹

Dat de benoeming vooral een politieke aangelegenheid betreft, zal niet worden ontkend. Dat blijkt uit de afspraak dat de nieuwe vicepresident van CDA-huize zou komen; die afspraak werd gemaakt tijdens de kabinetsformatie.⁸²² Tegelijkertijd is het echter de vraag in hoeverre critici ook acht slaan op de integriteit van de benoemde persoon. Zoals Saleh beargumenteert zal een vicepresident ook tegen zijn eigen partijstandpunten in moet kunnen gaan; evengoed als Tjeenk Willink tegen de standpunten van de PvdA moest kunnen ingaan. Als iets juridisch onhaalbaar is, zal hij tot die conclusie moeten komen en zijn college niet aansturen op een andere uitkomst. Bovendien is over Donner zelfs geschreven:⁸²³

Oud-minister Donner van Justitie – tot aan zijn ministerschap zelf jarenlang staatsraad – staat bekend als een fel tegenstander van iedere structuurverandering bij De Raad van State. Hij had dan ook geen enkele boodschap aan dit rapport, zo bleek uit de brief die hij in april 2005 stuurde aan het parlement. 'Het is aan de Raad en alleen aan de Raad om te bepalen welk toetsingskader hij hanteert bij de beoordeling van ontwerp-regelgeving. Met dit uitgangspunt staat op gespannen voet dat met de Raad overlegd zou kunnen worden over de inhoud van het te hanteren toetsingskader.' Verhey vindt deze redenering van Donner 'eigenaardig'. 'Ik denk dat hij hier uitgaat van een te ruime uitleg van de onafhankelijkheid van de Raad van State [...].'

Het zijn veeleer de eenzijdige berichtgevingen over de benoeming van de nieuwe vicepresident die het gezag van de RvS ondermijnen. Dat terwijl er tegelijkertijd partijen in de Tweede Kamer zijn die een grotere rol voor de Tweede Kamer in de benoemingsprocedure zien weggelegd.⁸²⁴ Het is daarom meer de verwachting dat de discussie meer invloed heeft op de politiek onafhankelijke positie van de Raad van State dan de eigenlijke benoeming zelf. Gezien het feit dat de RvSK hoofdzakelijk bestaat uit leden van de RvS, klinkt dat probleem bovendien door op Koninkrijksniveau.

⁸²¹ W. Voermans, *Ministers die vice-president worden, kan dat, mag dat en is dat een goed idee?* <<http://www.publiekrechttenpolitiek.nl/ministers-die-vice-president-worden-kan-dat-mag-dat-is-dat-een-goed-idee/>> (website geraadpleegd op 1 november 2011).

⁸²² Zie ook: <<http://www.nu.nl/politiek/2727101/kritiek-rvs-heel-vervelend.html>> (website laatst geraadpleegd 9 februari 2012).

⁸²³ J. Sanders en M. Swirc, *'De mysterieuze machthebbers op de Kneuterdijk', 28 september 2006*: <<http://swirc.wordpress.com/2006/09/28/de-mysterieuze-machthebbers-op-de-kneuterdijk/>> (website laatst geraadpleegd 9 februari 2012).

⁸²⁴ Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van de wens van D66 om de Kamer een rol in de benoeming toe te dichten: <<http://www.nu.nl/politiek/2674832/kamer-wil-rol-bij-benoeming-vicepresident-rvs.html>> (website geraadpleegd op 24 november 2011).

Datzelfde geldt voor de wijze waarop adviezen soms in de media verschijnen. Oosting wijst erop dat politici in de media hun kritiek uitten op de adviezen van de Raad van State, indien deze adviezen kritisch waren. Een van de voorbeelden die Oosting hierbij geeft, is: 'In februari 2011 liet Tweede Kamerlid mevrouw Lucas (VVD) in de media weten het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel verhoging collegegeld langstudeerders wel heel inhoudelijk te achten waar het nauwelijks gaat over de technische, juridische kwaliteit van de wet. Zij had dat bij eerdere adviezen van de Raad van State nog niet meegemaakt.'⁸²⁵ Op zijn beurt waarschuwt Oosting dat 'niet valt uit te sluiten dat dergelijke reacties worden ingegeven door politieke overwegingen, namelijk ongenoegen over het feit dat opmerkingen gebaseerd op een BAT [beleidsanalytisch toets, I.B.] kritisch uitpakken voor een voorstel dat een belangrijk onderdeel is van het regeringsbeleid van de betreffende coalitie.'⁸²⁶

2.3. rijksministerraad

2.3.1. Politieke stuurgroep

Hoewel de politieke stuurgroep dient te worden onderscheiden van de rijksministerraad, en daarmee buiten de strekking van deze beschouwing zou vallen, verdient het volgende procedurele aspect in het kader van de gelijkwaardigheid hier wel de aandacht. Dat betreft de aanwezigheid van een omvangrijke achterban aan de zijde van Curaçao tijdens de onderhandelingen die op politiek-bestuurlijk niveau plaatsvonden in verband met de laatste staatkundige vernieuwingen; daarbij waren onder meer verschillende maatschappelijke organisaties aanwezig.⁸²⁷ De regering van de Nederlandse Antillen pleegde vooraf en ter plaatse overleg met hen. Niettegenstaande de vertraging die de onderhandelingen daardoor opliepen, werd deze werkwijze van de regering van de Nederlandse Antillen in het kader van de gelijkwaardigheid gerespecteerd. Daarmee werd de mogelijkheid geboden om een breed draagvlak te creëren voor de uitkomst van de onderhandelingen. De zeggenschap was daarom groot op het moment dat beslissingen genomen werden, en niet achteraf. Dat was van groot belang nadat de regering van de Nederlandse Antillen, zoals Verhey opmerkt, 'terugonderhandelde' om bepaalde punten uit de Slotverklaring van 2006 te doen vervallen.⁸²⁸ Na de Slotverklaring was de kous nog niet af.

Voorts is het van belang hier op te merken dat de regering van de Nederlandse Antillen met deze handelwijze tevens uiting gaf aan de opvatting dat de consensusrijkswetten overeenkomsten tussen regeringen betreffen. De regering won het

⁸²⁵ Oosting 2011, p. 266.

⁸²⁶ Oosting 2011, p. 266.

⁸²⁷ Zie R.K. Visser, 'Sfeertekening van een politiek proces; Staatkundige veranderingen van het Koninkrijk der Nederlanden', in: Roos & Verhey 2010, p. 81-84; p. 83: 'Curaçao had een permanente ondersteuningsgroep voor het draagvlak voor de onderhandelingen, waarin alle sectoren van de Curaçaose samenleving waren vertegenwoordigd, de zogenaamde achterban. Totaal ongeveer tachtig personen van wie er per vergadering vaak zeker de helft aanwezig waren. Het totaal was niet een setting die het besluitvormingsproces ten goede kwam. Vergaderen, onderhandelen en besluiten in aanwezigheid van zo velen gaat nu eenmaal niet.'

⁸²⁸ Verhey 2010a, p. 37. en *supra* p. 106.

gevoelen van de achterban en de steun van de Staten in en sloot aan de hand daarvan de politiek-bestuurlijke akkoorden. Deze akkoorden werden tot en met de behandeling in de rijksministerraad gehandhaafd. Daarna, in de parlementaire fase, kwam de consensus in het gedrang. Tweede Kamerleden dienden amendementen in op de voorstellen van rijkswet, waarvan sommige werden aangenomen. Zoals bleek in hoofdstuk IV van dit onderzoek, waren Nederlandse politici van mening dat ze hun amendementsrecht ten volle te konden gebruiken. Van Bochove legde uit in een gesprek dat de bijzondere gedelegeerden zich al hadden vastgepind op het standpunt van hun regering en dat het hun ook vrij had gestaan om amendementen in te dienen. Tweede Kamerleden gaven daarmee blijk van een andere interpretatie betreffende consensusrijkswetten en wetgevingsprocessen, dan de Caribische betrokken actoren. De onduidelijkheid in het Statuut en de harde opstelling van de Tweede Kamer leidden tot deze complexe situatie en botsingen tussen de politici uit de onderscheidenlijke landen.

2.3.2. Constructie rijksministerraad

2.3.2.1. *'All politics are local'*

Zoals in hoofdstuk III van dit onderzoek erop is gewezen, bestaat de rijksministerraad uit de Nederlandse ministerraad aangevuld met de onderscheidenlijke Gevolmachtigde Ministers. Elke Gevolmachtigde Minister vertegenwoordigt zijn regering. Met andere woorden, de visies en belangen van vier regeringen zijn in de rijksministerraad vertegenwoordigd.⁸²⁹ Deze regeringen zijn gevormd naar aanleiding van verkiezingsuitslagen, en zij worden gecontroleerd door de onderscheidenlijke parlementen. Deze constructie heeft onherroepelijk impact op het functioneren van de rijksministerraad, wanneer politieke overwegingen op de voorgrond treden. Uiteindelijk geldt het adagium *'all politics are local'*.

De in 1848 ingevoerde algemene, politieke, ministeriële verantwoordelijkheid en de sinds 1868 gevestigde vertrouwensrelatie tussen de regering en de Staten-Generaal hebben tot gevolg gehad dat de Staten-Generaal onwelgevallig regeringshandelen effectief kunnen bestrijden.⁸³⁰ Niet ondenkbaar is dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarmee verbonden inlichtingenplicht van invloed zijn op het handelen van de ministers. Indien zij zich moeten verantwoorden in de Kamer, worden hun besluiten onder de aandacht van het publiek gebracht en daarmee van hun potentiële achterban.

Belangrijk in dit kader, is de notie dat de rol van de media sinds 1954 sterk is veranderd.⁸³¹ Terwijl zij tot begin jaren zestig met name als spreekbuis van de

⁸²⁹ En voor zover dat niet via de Gevolmachtigde Minister geschiedt, ook door een minister uit het Caribische gedeelte van het Koninkrijk zelf, zie artikel 10 lid 2 Statuut. Hoewel de Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense organen en actoren, niet de doorslaggevende rol spelen op Koninkrijksniveau, is de houding die zij aannemen even belangrijk als de houding die wordt aangenomen door de Nederlandse organen en actoren. Het heeft invloed op de samenwerking tussen de landen.

⁸³⁰ D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006 p. 144-149.

⁸³¹ L. Dalhuisen e.a., *Nederland en haar gezagsdragers 1950-1990*, Baarn: Uitgeverij Nijgh Versluys bv 2002, p. 42-46.

regering en van de gezagsdragers van hun zuil functioneerden, hebben de media zich thans een onafhankelijke en kritische rol toegedicht. Aanvankelijk trachtten de gezagsdragers de controle op de media te behouden. Later, vanaf de jaren zeventig, veranderde dat en probeerden politici hun imago in de media juist op te vijzelen. Die omslag zorgde ervoor dat politici actualiteitenrubrieken bezochten en zich promootten, zodat de zwevende kiezers bekend met hun partij zouden raken. Omgekeerd geldt dat de media kritisch werden en zij zorgden ervoor dat politieke besluiten en uitspraken snel onder de landelijke aandacht werden gebracht. Deze ontwikkeling is belangrijk geweest voor de Nederlandse politiek; zij brengt het gevaar met zich dat regeringspartijen in hun beleid en hun handelen rekening houden met de opvatting van hun (potentiële) achterban. Immers, het ligt in de rede dat zij de daaropvolgende verkiezingen ook zullen willen winnen.⁸³² Daarnaast zijn sinds 1954 de verschillen tussen regeringspartijen aangescherpt. Hoewel aan het einde van de negentiende eeuw de partijpolitiek onderdeel van het politieke bestel is geworden, was het tot circa 1950 gebruikelijk dat ook niet-partijgebonden ministers deelnamen in de regering.⁸³³ Wellicht is dat een verklaring voor het feit dat Van Helsdingen in zijn boek *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* niet zozeer ingaat op de partijpolitiek en partijbelangen die een rol konden spelen bij de totstandkoming van het Statuut en in de Koninkrijksverhoudingen in hun algemeenheid. Hij voert hoofdzakelijk een juridisch betoog. Kasteel besteedt daarentegen in haar proefschrift wel aandacht aan het feit dat de ministerraad uit verschillende partijen bestaat en dat partijen een eigen agenda kunnen hebben. Toch lijkt ook haar conclusie te zijn dat partijpolitiek *not done* was voor zover het Koninkrijksrelaties betreft.⁸³⁴

Dat is vandaag de dag anders. Hoewel partijpolitiek nooit een plek heeft verworven binnen het geformaliseerde Nederlandse staatsbestel, heeft deze manier van politiek bedrijven een grote invloed gekend op, onder andere, de tot stand te komen wetgeving. Men kan zich terecht afvragen of de partijpolitiek, in combinatie met de vertrouwensregel, ertoe leidt dat ook voor zover het Koninkrijksbelangen betreft wordt afgestemd op een overeenstemming over het te voeren beleid tussen de regerings- en coalitiepartijen. Als er tot een akkoord moet worden gekomen, ligt het in de rede dat er water bij de wijn moet worden gedaan door partijen. Dit kan goed of minder goed uitkomen voor de Caribische landen van het Koninkrijk. Hoe openlijker partijen zich uitspreken tegen de Caribische landen van het Koninkrijk, hoe moeilijker het wordt voor de regering om zich neutraal op te stellen, zoals in 1954 is beoogd. Ook dat kan de gelijkwaardigheid dan ondermijnen; immers de uitslag van overleggen met de onderscheidenlijke regeringen van de Caribische landen van het Koninkrijk, staat dan op voorhand al vast. Ten slotte zij opgemerkt (hier wordt in de paragraaf over het Nederlandse parlement op teruggekomen) dat ook de opstelling van Kamerfracties, met name van de oppositiepartijen, invloed kan hebben op het handelen van de ministerraad en

⁸³² L. Dalhuisen e.a. 2002, p. 42-46.

⁸³³ <http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Ministerraad/Kabinetten_sinds_1945/Kabinet_Drees_Van_Schaik> (website laatst geraadpleegd op 12 januari 2010).

⁸³⁴ Kasteel 1956, p. 291.

de rijksministerraad. Omgekeerd – dit is een punt dat Ellis in een gesprek heeft gemaakt en dat voorts stoelt op de uitleg van Remkes – kan de opstelling van de ministerraad ook invloed hebben op het handelen van de Kamerfracties. Indien de Tweede Kamer een amendement wil aannemen terwijl de ministerraad het onaanvaardbaar verklaart, is de kans reëel dat coalitiepartijen het amendement niet steunen. Het is niet ondenkbaar dat coalitiepartijen in dat geval ervoor kiezen om hun regering te steunen. Het probleem dat speelde tijdens de voortzetting van de behandeling van de tien consensusrijkswetten, waaronder de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, was dat het kabinet reeds was gevallen en de coalitiepartijen daarmee ‘ongebonden’ waren. Indien de Nederlandse regering demissionair is, mist zij daardoor het ultieme wapen om een amendement onaanvaardbaar te verklaren. Daarom is het onzeker of de amendementen die worden ingediend, zullen worden gesteund door de Kamermeerderheid ondanks dat zij de bereikte consensus ondermijnen. De huidige rechtspraktijk wijst uit dat het mogelijk is om de consensus te behouden.⁸³⁵

Wat geldt voor de relatie tussen de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement, geldt ook voor de relatie tussen de onderscheidenlijke Caribische regeringen en hun parlementen. De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt deze relatie op soortgelijke wijze te beïnvloeden; niettegenstaande dat de ministeriële verantwoordelijkheid een geheel eigen ontwikkeling kent. Ten aanzien van dit leerstuk kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het verschil tussen de individuele verantwoordelijkheid op landsniveau en collegiale verantwoordelijkheid op decentraal niveau, en anderzijds de wisselwerking tussen regering en parlement. Kort en goed heeft de regering in het bijzonder voor het zeggen; het parlement volgt. Sinds de intrede van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid op (ei)landelijk niveau,⁸³⁶ klinken partijprogramma’s dan ook sterker door op regeringsniveau. Per partij kan ‘politiek worden gescoord’ en de politiek wordt dikwijls op persoonlijk niveau bedreven.

Ten slotte is het zelfs in regeerakkoorden afgesproken wat partijen op Koninkrijksniveau willen bewerkstelligen, zonder dat ze daartoe de bevoegdheden hebben. Denk bijvoorbeeld in Nederland aan de afspraak om een rijkswet personenverkeer tot stand te brengen en in Curaçao om consensusrijkswetten op te zeggen.⁸³⁷

2.3.2.2. Tijdsdruk voor de Caribische landen van het Koninkrijk en het gebrek aan afspraken op Koninkrijksniveau

Uit de constructie van de rijksministerraad, inhoudende dat de Gevolmachtigde Ministers hun onderscheidenlijke regeringen vertegenwoordigen, volgt voorts het volgende probleem. Om de standpunten van hun regeringen naar voren te kunnen brengen, dienen de Gevolmachtigde Ministers instructies van hun Minis-

⁸³⁵ Zie gewijzigd amendement van Remkes c.s.

⁸³⁶ Toen Aruba, Curaçao en Sint Maarten nog eilandgebied van de Nederlandse Antillen waren, kenden de bestuurscolleges gezamenlijke verantwoordelijkheid. Van Rijn 1999, p. 282-283.

⁸³⁷ Oostindie & Klinkers 2012, p. 84 en Verhey 2010a, p. 17.

ters-Presidenten te ontvangen. Hoewel snelle communicatiemiddelen voorhanden zijn, ligt het inwinnen van een instructie niet zo eenvoudig. De procedure is omvangrijk en verschillende actoren, bijvoorbeeld personen werkzaam bij het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister en ambtenaren werkzaam onder de relevante minister of onder de Minister-President, zijn bij het opstellen van een instructie betrokken. Om tot een weloverwogen oordeel te komen, is advies nodig. Deze procedure ligt ten dele besloten in de onderscheidenlijke Staatsregelingen. Een aspect waarop kan worden gewezen, betreft het inwinnen van het advies van de Raad van Advies; artikelen IV.1 Staatsregeling van Aruba, 64 Staatsregeling van Curaçao en 69 Staatsregeling van Sint Maarten.⁸³⁸ Het opstellen van een dergelijk advies kost tijd, maar is van belang ten behoeve van de kwaliteit van de instructie.⁸³⁹ Het belang van de adviezen is van dusdanig gewicht dat in de onderscheidenlijke Staatsregelingen is vastgelegd, dat zij worden ingewonnen. De besproken procedure omtrent het voorstel van Rijkswet Kustwacht, wijst echter uit dat de termijnen te kort waren om een advies te vragen. De termijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving, van drie weken, is daarom te beperkt.⁸⁴⁰ Daarbij geldt voorts dat, evenals in het bovenstaande is besproken, de Caribische landen van het Koninkrijk de beschikbare capaciteit moeten verdelen onder een beperkt aantal actoren die de bewindslieden van een advies kunnen voorzien.⁸⁴¹ Gezien de besproken praktijkvoorbeelden in hoofdstuk IV, lijkt het bovendien niet mogelijk dat de tijdsdruk kan worden verhoogd tot het niveau dat is bepaald in het Draaiboek voor de regelgeving.

In feite worden daarom de Staatsregelingen van de Caribische landen van het Koninkrijk opzij geschoven door een aanwijzing voor de regelgeving en prevaaleert efficiëntie boven zorgvuldigheid, kwaliteit of zelfs een constitutie. Dat terwijl, zoals Eijlander en Voermans erop wijzen, de aanwijzingen in beginsel slechts bindend zijn voor ambtenaren ressorterend onder een (Nederlandse) minister.⁸⁴²

⁸³⁸ In tegenstelling tot Aruba en Curaçao, heeft Sint Maarten geen uitzonderingsbepaling opgenomen. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, van 1955, bevatte de bepaling dat de Raad van Advies niet gehoord zou worden over een ontwerp of voorstel van rijkswet, indien '[...] daaromtrent tussen de Regering van de Nederlandse Antillen en de Gevolmachtigde Minister geen overleg plaats vindt of naar het oordeel der Regering om andere redenen het horen van de Raad bezwaarlijk is.' Een dergelijke bepaling is overgenomen in de Staatsregeling van Aruba en in die van Curaçao.

⁸³⁹ Tenzij de Raad van Advies speciaal bijeenkomt om het onderwerp te behandelen, wordt het voorstel besproken tijdens de reguliere vergadering die twee maal in de maand wordt gehouden, zoals bijvoorbeeld de Raad van Advies van Curaçao; artikel 2 lid 1 RvO RvA Curaçao. De Raad van Advies van Sint Maarten streeft ernaar om binnen drie maanden advies uit te brengen. Deze termijn zou dan dus ook heel sterk moeten worden ingekort.

⁸⁴⁰ Aanwijzing nr. 8; in het Draaiboek voor de regelgeving wordt tegenwoordig wel aangegeven dat er rekening mee gehouden dient te worden dat de regeringen van de Caribische landen advies moeten (kunnen) inwinnen van hun Raden van Advies hoewel de termijn van drie weken is gehandhaafd (Draaiboek voor de regelgeving, p. 162). Dat terwijl andere actoren, de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, wel met zoveel woorden de ruimte om tot een goed standpunt te komen wordt gegeven: 'Het voorleggen, bedoeld in het eerste lid, geschiedt dusdanig tijdig, dat er voldoende ruimte is voor reëel overleg over alternatieve mogelijkheden, indien de Directie Wetgeving dat noodzakelijk acht.' Aanwijzing 254 lid 4.

⁸⁴¹ Die op hun beurt ook andere werkzaamheden te verrichten hebben.

⁸⁴² Aangezien de aanwijzingen zijn vastgesteld door de Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Eijlander & Voermans 2000, p. 374. Zie ook: M. Lokin, 'Nieuw gereedschap voor de wetgever', in: *RegelMaat* afl. 1996/2, p. 76-77, p. 76.

Andere organen die in het wetgevingsproces zijn betrokken, zijn volgens hen '[i]n principe [...] natuurlijk niet aan de Aanwijzingen gebonden, nu er geen direct gezagsrelatie tussen hen en ministers en staatssecretarissen bestaat.'⁸⁴³ Indien Nederlandse organen dus niet gebonden kunnen worden aan de aanwijzingen, zou het in de rede liggen dat de Caribische organen en actoren in het geheel niet gebonden kunnen worden aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daardoor wordt zowel in strijd met het constitutionele Koninkrijksrecht, als met het Nederlandse staatsrecht en het staatsrecht van de onderscheidenlijke Caribische landen gehandeld. De zeggenschap ex artikel 10 Statuut wordt ten onrechte beperkt, de Caribische landen worden ten onrechte gebonden aan de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Staatsregelingen worden niet of beperkt nageleefd. Het gebrek aan afspraken op Koninkrijksniveau is wat dat betreft een probleem.

2.3.3. Intern appel

In hoofdstuk V en VI van dit onderzoek is ingegaan op de procedurele knelpunten van het intern appel dat is neergelegd in artikel 12 lid 2 tot en met 5 Statuut. Gewezen is onder meer op het feit dat de objectiviteit van het oordeel van de Nederlandse Minister-President, dat hij geeft als partijen er onderling niet uitkomen, in het geding is. Die opgave om als Minister-President van een van de landen die deelnemen aan het overleg, tot een objectief oordeel te komen, is groot en lijkt een innerlijke tegenstrijdigheid te bevatten. Het oordeel wordt óf op grond van *politieke* overwegingen vastgesteld door het *bestuur*, óf *objectief* vastgesteld door een *onafhankelijk orgaan*.⁸⁴⁴ Het bestuur wordt, zoals gesteld, beïnvloed door partijpolitiek en kan door het behartigen van bepaalde belangen moeilijk als onafhankelijk gelden. Bovendien is beargumenteerd dat de Minister-President geneigd zou zijn om aan de Nederlandse zijde te staan, om zo zijn eigen ministers niet af te vallen.⁸⁴⁵ Ten slotte zou de objectiviteit in het geding zijn, omdat de Minister-President reeds voor de aanvang van het gesprek van het geschil en de inhoud ervan op de hoogte is.

Behalve deze en eerder genoemde procedurele knelpunten, is het van belang om op te merken dat de zaken die in het intern appel worden besproken, zaken betreffen die politiek gevoelig kunnen zijn. In dat geval zullen de politieke tegenstellingen toenemen. In beginsel zal het niet nodig zijn om de procedure in te stellen.

⁸⁴³ Eijlander & Voermans 2000, p. 374.

⁸⁴⁴ Vgl. de redenering van de RvSK in het advies ten aanzien van het voorstel van Rijkswet financieel toezicht en het Kroonberoep dat daarin ligt besloten. 'Het mogelijke bezwaar dat de Raad in een bestuursgeschil niet zelf een rechtens bindend oordeel kan geven en dat de Koninkrijksregering, die tevens partij is in het geschil, een haar onwettig advies naast zich neer zou kunnen leggen, wordt naar het oordeel van de Raad voldoende ondervangen door de procedurele waarborgen zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 26, negende, tiende en elfde lid. Door deze waarborgen wordt bereikt dat het advies van de Raad van State van het Koninkrijk materieel gezien wordt opgevat als bindend, behoudens zeer uitzonderlijke omstandigheden.' *Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R1888)*, nr. 4, p. 4. Zie ook *supra*, p. 114.

⁸⁴⁵ Op grond van de vertrouwensregel is de praktijk ontstaan dat in het geval dat de regeringspartijen niet met elkaar verder willen, nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. Uiteraard kan niet worden geconcludeerd dat deze praktijk per definitie invloed heeft op de positie van de Minister-President die hij inneemt in een artikel-12-Statuut-procedure. Wel kan worden gewezen op de moeilijkheid van die positie. Men kan zich afvragen of hij volledig onafhankelijk is, of dat hij de kant van zijn ministers kiest teneinde een kabinetscrisis te voorkomen.

Voordat de rijksministerraad het voorstel bespreekt, wordt het behandeld door de onderraad.⁸⁴⁶ Zelfs wordt het concept niet ter behandeling naar de rijksminister-raad gestuurd zolang de Nederlandse Antillen en/of Aruba het daar niet mee eens zijn; tenzij de conclusie van de Gevolmachtigde Minister(s) is dat er sprake is van een geschilpunt, zodat dit punt aanhangig kan worden gemaakt.⁸⁴⁷ Vervolgens is het (politieke) uitgangspunt, zoals Borman benadrukt, dat wordt gestreefd naar consensus binnen de rijksministerraad. Komen de ministers en Gevolmachtigde Ministers er niet uit, dan kan de procedure van het intern appel worden ingesteld. Wanneer het intern appel wordt ingesteld, wordt het meningsverschil op de spits gedreven; ofwel omdat Nederlandse ministers zich hard opstellen ofwel omdat de regering(en) van de Caribische landen van het Koninkrijk in het gelijk wil(len) worden gesteld. Politieke agenda's aan een zijde of aan weerszijden kunnen daaraan ten grondslag liggen. Zoals in de bovenstaande subparagraaf is uitgelegd, wordt het behartigen van het algemeen belang van het betreffende land of het algemeen belang van het Koninkrijk bemoeilijkt wanneer politieke overwegingen een rol spelen op Koninkrijksniveau. Dat betreft de crux van het probleem. Temeer wanneer open bepalingen als artikel 43 Statuut geïnterpreteerd dienen te worden, of wanneer beslist dient te worden over de vraag of de materie bij een gewone rijkswet – op grond van artikel 3 lid 1 Statuut – of bij consensusrijkswet dient te worden geregeld. Dergelijke bepalingen zouden in de geest van het Statuut worden geïnterpreteerd, zoals het recht vereist en zoals ook in de beginjaren na de totstandkoming van de nieuwe rechtsorde veelvuldig is herhaald. Gezien de open formulering van deze bepalingen en normstellingen, is het gelijkwaardigheidsbeginsel een belangrijk kader waarbinnen de actoren dienen te handelen. Deze gedachte raakte echter op de achtergrond toen politieke overwegingen een rol speelden. Wanneer politici echter de gedachte van gelijkwaardigheid loslaten en zich laten leiden door politieke overwegingen, zal duidelijker naar voren komen dat Nederland de feitelijke en juridische overmacht heeft. Het is daarom in het kader van de gelijkwaardigheid een procedure die – mede vanwege de politiek – niet voldoet. Exclusieve handhaving van deze geschillenregeling ten aanzien van fundamentele vraagstukken inzake het legaliteitsbeginsel, is gezien het bovenstaande niet verdedigbaar. Dit lijkt door de aannahme van het amendement van Wever en Thijsen op artikel 12a Statuut door de rijkswetgever te zijn bevestigd.⁸⁴⁸

Ten slotte kan de ruimte voor politieke overwegingen worden vergroot, vanwege het feit dat de gesprekken achter gesloten deuren plaatsvinden en de overwegingen die leiden tot de uitkomst van het intern appel geheim zijn. Ondanks dat er geen eenheid van de Kroon hoeft te zijn,⁸⁴⁹ is er geen controle op het verloop van het intern appel; hetgeen niet bevorderlijk is voor de kwaliteit van de belangenafweging en argumentatie om tot een bepaald oordeel te komen.

⁸⁴⁶ Draaiboek voor de regelgeving: aanwijzing nr. 114a.

⁸⁴⁷ Ook als het niet om consensusrijkswetgeving gaat. Borman 2005, p. 92-93; vgl. Nap 2003, p. 50-51.

⁸⁴⁸ *Supra*, p. 138.

⁸⁴⁹ *Supra*, p. 58, noot 205.

2.4. De onderscheidenlijke parlementen

2.4.1. Geen Koninkrijksparlement, maar vier nationale parlementen

In het bovenstaande is er al kort op gewezen: *'all politics are local'*. Daarop lijkt het Statuut echter niet te zijn ingespeeld. Het Statuut is gelaagd en de Koninkrijksorganen zijn samengesteld. Een belangrijk orgaan in een *democratische* rechtsstaat ontbreekt het Koninkrijk en dat is het Koninkrijksparlement; zo bevestigde de Rijksregering bij monde van staatssecretaris Bijleveld terecht in een Tweede Kamerdiscussie. Veel wetenschappers hebben over dit democratisch deficit geschreven, al dan niet gekoppeld aan het vraagstuk omtrent de gelijkwaardigheid.⁸⁵⁰ In dit onderzoek blijft de discussie over het democratisch deficit, het ontbreken van stemrecht en enkele andere parlementaire rechten,⁸⁵¹ verder buiten discussie. De focus van dit onderzoek is hoe in het Statuut vorm is gegeven aan de gelijkwaardigheid en de naleving ervan; een discussie over een rechtvaardige zeggenschap – zeker in constitutionele, rechtsstatelijke context beschouwd – dient hiervan te worden onderscheiden. In deze paragraaf wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de consequenties van het feit dat er geen gemeenschappelijk parlement bestaat, maar dat vier nationale parlementen samenwerken.

Het Nederlandse parlement heeft zijn eigen achterban; datzelfde geldt voor de overige landen. Blijkens de artikelen 50 Grondwet, III.1 Staatsregeling Aruba, 39 Staatsregeling Curaçao en 44 Staatsregeling Sint Maarten vertegenwoordigen de volksvertegenwoordigingen het *eigen* volk. Er zijn geen aanvullende bepalingen in het Statuut die nopen tot het vertegenwoordigen van alle volken van het Koninkrijk. Een bepaling als resolutie X die werd aangenomen tijdens de Koninkrijksconferentie in 1948, is niet in het Statuut opgenomen. Omdat het Nederlandse parlement medewetgever is op Koninkrijksniveau, is de opdracht om de belangen van de andere volken van het Koninkrijk in acht te nemen echter van grote waarde, wil geen sprake zijn van eenzijdige overheersing. De voorlichting die wordt gegeven door een Gevolmachtigde Minister of bijzondere gedelegeerde draagt alleen bij, indien deze in acht wordt genomen.

2.4.2. De ontwikkeling van de onderscheidenlijke parlementaire stelsels

De voornoemde ontwikkeling in de Koninkrijksrelaties vindt zijn grondslag in de ontwikkelingen van de parlementaire stelsels op nationaal niveau. Zoals blijkt uit deze paragraaf, werkt het nationale staatsrecht een politieke stagnatie in de hand; zowel op nationaal niveau, als op Koninkrijksniveau. In Nederland zou blijken dat het gedachtegoed van Thorbecke – het bevorderen van het rechtsstate-

⁸⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Römer en Croes. De aan Swaen ontleende term 'volwaardigheid', lijkt mij hier beter gepast; mede gezien het feit dat de discussie een ander juridisch vraagstuk behandelt en daarom dient te worden onderscheiden van het vraagstuk omtrent de gelijkwaardigheid. Hoewel Swaen niet specifiek duidde op de positie van de Caribische landen van het Koninkrijk, maar op de positie van de Raad van Advies van Aruba, lijkt de term de discussie wel goed samen te vatten. A.J. Swaen, 'Naar een volwaardige positie binnen het staatsbestel', in: H.A. van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 33-40, p. 33.

⁸⁵¹ Uitzondering is bijvoorbeeld het recht van interpellatie. Indien bijzondere gedelegeerden een adequaat standpunt willen innemen, dan is het zaak dat zij goed worden voorgelicht. Daarvoor is het van belang dat hun de informatie wordt verschaft die zij nodig denken te hebben voor het goed uitoefenen van hun Statutaire recht om voorlichting te geven.

lijk bestuurshandelen en democratie – zou afbrokkelen, terwijl daar geen nieuwe staatsrechtelijke waarborgen voor in het leven werden geroepen. In hoofdstuk II van dit onderzoek zijn de staatsrechtelijke ontwikkelingen van 1815 tot 1954 in vogelvlucht geschetst; daarbij is ingegaan op zowel de relatie tussen Nederland en diens koloniën als op zuiver Nederlandse staatsrechtelijke doctrines die van invloed waren op de wijze waarop de koloniën geregeerd werden. Kort samengevat bleek dat de door Thorbecke ontwikkelde ideeën over het bevorderen van het rechtsstatelijk handelen van het bestuur en over democratie, reeds kort na de Grondwetsherziening van 1848 geen stand hielden in de praktijk.⁸⁵² Problemen die tegenstanders van Thorbecke vreesden met de rechtstreekse verkiezingen staken spoedig de kop op. Campagnes werden gevoerd, partijen werden gevormd en verkiezingsbeloften kwamen aan de orde van de dag. Zelfs trok Van Vollenhoven het zo ver, dat ook de wijze waarop de toenmalige koloniën geregeerd werden onderdeel van verkiezingsprogramma's zou mogen zijn. Voorts is in hoofdstuk II een beknopte beschouwing gegeven over het ontstaan van het Caribische staatsbestel. De kern van deze beschouwing is dat het kiesrecht in de toenmalige kolonie Curaçao pas achttien jaar voor de totstandkoming van het Statuut werd ingevoerd en in slechts in zeer beperkt mate. Deze paragraaf borduurt op deze beschouwingen voort en behandelt de periode 1954 tot en met 2010.

2.4.2.1. De ontwikkeling van het Nederlandse parlement sinds de totstandkoming van het Statuut in vogelvlucht

DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Hoewel aan de ontwikkeling van het functioneren van de Tweede Kamer tussen 1954 en heden veel woorden kunnen worden gewijd, blijft de bespreking zo beknopt en gefocust als mogelijk. Zoals gesteld, zal in deze paragraaf uitvoeriger worden ingegaan op de verhouding tussen de Tweede Kamer en de ministerraad. Daarbij wordt met name de aandacht gevestigd op de invloeden die dit heeft op de Koninkrijksrelaties. Eerst zal enige aandacht uitgaan naar de algemene sociale ontwikkelingen die plaatsvonden in de jaren zestig en zeventig; de jaren waarin de politiek geloofde in een maakbare samenleving en waarin de maatschappij en politiek in hun geheel mondiger werden.⁸⁵³ Daarbij wordt echter wel bij de kern gebleven, opdat de bespreking in de context van het onderzoek blijft. Behalve deze ontwikkeling, wordt in deze paragraaf vrijwel uitsluitend de politiek sinds de opkomst van Pim Fortuyn besproken;⁸⁵⁴ vanaf dat moment hebben 'one-issuepartijen' hun opmars gemaakt, waarvan sommige partijen zelfs een plek in het democratisch bestel hebben verworven. Deze partijen hebben veel losgemaakt binnen het politieke en het staatsbestel.

⁸⁵² *Supra*, p. 25-27.

⁸⁵³ R.J.S. Schwitters, *Recht en samenleving in verandering*, Deventer: Kluwer 2000, p. 67-88.

⁸⁵⁴ Daarmee worden de kwestie Janmaat, de opkomst, fusie en ondergang van diverse partijen, en dergelijke buiten beschouwing gelaten teneinde het onderwerp binnen de perken te houden.

HET GELOOF IN EEN MAAKBARE SAMENLEVING: EMANCIPATIE EN NIEUWE POLITIEK⁸⁵⁵

Terwijl in 1954 de wederopbouw van Nederland nog in volle gang was, begon de welvaart vanaf de jaren zestig aanzienlijk toe te nemen. Met de toename van de welvaart ging een grote mentaliteitsverandering gepaard; zowel op maatschappelijk niveau als in de politiek. De gevestigde politieke verhoudingen werden doorbroken⁸⁵⁶ en nieuwe partijen die op deze ontwikkeling inhaakten, zoals Democraten '66 (hierna, D66), maakten hun opmars. Kenmerkend van deze nieuwe partijen was dat zij zich veelal uit onvrede verzetten tegen de bestaande, conventionele (politieke) cultuur en bovendien veel mondiger waren in hun pogingen om hun doel te bereiken. Nederland moest 'moderner', en vrouwen en jeugd trachtten zich te emanciperen. Dit alles⁸⁵⁷ leidde ertoe – en ik ben mij er terdege van bewust dat dit héél kort door de bocht is – dat de samenleving langzamerhand individualiseerde, mondiger werd en het traditionele overheidsgezag niet zonder meer aanvaardde; (deels) ondersteund door politieke partijen die zetels behaalden in vertegenwoordigende lichamen, waaronder de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁸⁵⁸

Relevant voor dit onderzoek is de notie van het feit dat de opbouw van de verzorgingsstaat en het geloof in een maakbare samenleving gepaard gingen met een belangrijke toename van overheidsbemoediging. Hoewel dit geloof eind jaren zeventig, begin jaren tachtig afbrokkelde, perkte de overheid de autonomie van lagere overheden en soms van private instellingen nog steeds verder in. Mogelijk is deze mentaliteit van invloed geweest op de Koninkrijksrelaties en de overtuiging dat het Koninkrijk, aangevoerd door Nederland, eind jaren tachtig een goed bestuur in de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba kon creëren. Dat terwijl, zoals gesteld, de Caribische landen van het Koninkrijk deze intenties als ongewenste bemoediging ervoeren.⁸⁵⁹ Immers, artikel 43 lid 2 Statuut gold als *ultimum remedium*, zodat de Caribische landen van het Koninkrijk primair zelf verantwoordelijk waren voor het verwezenlijken van een goed functionerend bestuur en democratische rechtsstaat. Deze bevoegdheidsverdeling in het Statuut leidde ertoe dat het Nederlandse parlement de minister niet verantwoordelijk kon houden voor de wijze waarop de Caribische landen daar invulling aan gaven. Vragen die het Nederlandse parlement aan de minister zou stellen, zouden daarom, ten minste vanuit staatsrechtelijk oogpunt, ten onrechte worden gesteld.⁸⁶⁰

DE OPKOMST VAN ONE-ISSUE-PARTIJEN SINDS PIM FORTUYN

Van grotere impact op de Koninkrijksrelaties is wellicht geweest de ontwikkeling die ertoe leidde dat de Nederlandse Antillen en Aruba speelbal van de Nederlandse

⁸⁵⁵ Van Rossem 2010, p. 9-16.

⁸⁵⁶ De samenleving ontzuilde.

⁸⁵⁷ De ontzuiling, de emancipatie van bepaalde groepen uit de samenleving, enz.

⁸⁵⁸ Schwitters 2000, p. 77.

⁸⁵⁹ *Supra*, p. 184-185.

⁸⁶⁰ Dat geldt zowel voor de leer van de Raad van State als voor de leer van commissie-Scheltema. Naar opvatting van de Raad van State, zoals uiteengezet in *Kamerstukken II 1999/00*, 26 800 VII, nr. A, p. 2. en de opvatting van de commissie-Scheltema: *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 40 en 41 (Rapport commissie-Scheltema, 'Steekhoudend ministerschap').

politiek werden.⁸⁶¹ Terwijl de samenleving meer individualiseerde en de onvrede verder toenam, zijn politieke partijen opgericht die zich richtten, en richten, op bijzondere problemen die spelen in de maatschappij.⁸⁶² Duidelijke voorbeelden zijn partijen die zijn gekomen na Pim Fortuyn.

Dit onderzoek dient er niet toe, het zij nogmaals benadrukt, om een waardeoordeel te vellen; deze beschouwing dient er – zoals gesteld – toe om de houding van actoren in kaart te brengen en te verklaren, teneinde de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk te begrijpen. Het punt is dat de harde toon die door dergelijke partijen wordt aangeslagen in het politieke en maatschappelijke debat, de solidariteit binnen de samenleving ondermijnt en bovendien ook binnen Koninkrijksverband een polariserende doorwerking heeft. Hoewel het niet direct zichtbaar hoeft te zijn, heeft hun aanwezigheid zijn weerslag op de traditionele partijen. Duidelijk is dat deze nieuwe partijen trachten te concurreren met de reeds gevestigde partijen om aanhang. Daarbij maken zij dikwijls gebruik van het bestaande ongenoegen binnen de samenleving; dat ongenoegen is de voedingsbodem voor hun bestaan. Aantrekkelijke verkiezingsbeloften werden gemaakt, hoewel deze lang niet altijd konden worden nagekomen. Decennia lang werden aan de kiezer dergelijke beloften voorgelegd in de wetenschap dat er waarschijnlijk weinig van terecht zou komen. Het effect van deze partijen op de traditionele partijen is dat het de traditionele partijen potentieel wordt bemoeilijkt om tegen de wil van de samenleving besluiten te nemen indien zij vrezen dat het besluit leidt tot verlies van eigen aanhang. Ook de ‘zwevende kiezer’ zal gemakkelijker overstappen naar dergelijke populistische partijen. Dat is zorgelijk, omdat sommige besluiten wellicht niet populair maken, maar wel noodzakelijkerwijs genomen moeten worden om het land goed te kunnen blijven besturen.⁸⁶³ Kiezers die een alternatief denken te hebben gevonden, stappen mogelijk over. Uit een dergelijke vrees kunnen de regeringspartijen zich in het nauw gedreven voelen en zich gedeeltelijk aanpassen aan de gemoedstoestanden in de samenleving. Dat laatste kan dan ook zijn weerslag op regeringsniveau vinden, gezien de relatie tussen de coalitiepartijen in de regering en in de Tweede Kamer. Zolang deze partijen succes boeken, kan de invloed die hun uitspraken hebben op de gevestigde partijen, blijven voortbestaan.

Ook de relatie tussen de landen van het Koninkrijk is een onderwerp van discussie geworden dat steeds gevoeliger is komen te liggen. Partijen hebben het tot campagneonderwerp gemaakt. Er wordt Nederlands geld geïnvesteerd in de Caribische landen van het Koninkrijk en de Caribische Nederlanders die in Nederland wonen, worden dikwijls negatief in de media gebracht. Het is daarom niet moeilijk om in te spelen op de gevoelens van de Nederlandse kiezers die van de criminele Antillianen af

⁸⁶¹ Vgl. M. van Rossem, *Waarom is de burger boos?*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2010. Ook: Oostindie & Klinkers 2012, p. 55-60.

⁸⁶² Zowel in de linkse als in de rechtse vleugel.

⁸⁶³ Bovendien kunnen niet alle problemen binnen de bestaande wettelijke kaders worden opgelost. Sommige mogelijke oplossingen stuiten op beperkingen binnen het internationale recht, terwijl andere oplossingen conflicteren met het nationale (constitutionele) recht. In tegenstelling tot hetgeen sommige politici beweren, zoals Pechtold: <<http://www.nu.nl/politiek/2660291/pechtold-ziet-uittocht-politieke-centrum.html>> (website geraadpleegd op 5 oktober 2011). Zie ook: I.L.A. Broekhuijse, *Van ministeriële verantwoordelijkheid tot ondercuwatelestelling?*, Utrecht: masterscriptie 2010b (niet openbaar).

willen en die niet willen dat belastinggeld naar ‘de West’ gaat. Daarbij wordt betoogd dat als Nederland dan moet betalen, ze ook willen bepalen.⁸⁶⁴

Op dit moment lijkt de positie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zwaar te lijden onder partijen – zowel linkse⁸⁶⁵ als rechtse – die de relatie tussen Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk als campagnepunten hebben ingezet; zoals is gebleken uit de Kamerdiscussies over het al dan niet controversieel verklaren van de tot stand te komen consensusrijkswetten en de wijziging van het Statuut in verband met de ontmanteling van de Nederlandse Antillen.⁸⁶⁶

Voorts is dit geïllustreerd in verschillende Kamerverslagen en bijdragen aan wetgevingsoverleggen en plenaire behandelingen, die zijn besproken in hoofdstuk IV van dit onderzoek. Zo zijn in het Kamerverslag en tijdens de behandeling van het voorstel van Rijkswet Kustwacht en andere politiek gevoelige rijkswetten de ongenoegens jegens de Caribische landen van het Koninkrijk met name door bepaalde oppositiepartijen duidelijk naar voren gebracht. Opmerkelijk, en aanleiding om het vermoeden te sterken dat dergelijke uitspraken politiek gewin beoogden, is dat Kamerleden aan andere recente rijkswetten die neutraler ogen, zoals de Rijksoctrooiwet 1995, de Rijkswet aanpassing rijkswetten, de Rijkswet vaststelling van een zee grens en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur, weinig aandacht hebben besteed; daarnaast leken politici ten aanzien van deze rijkswetten veelal eensgezind.

Dit is echter geheel in strijd met hetgeen in 1954 werd beoogd, zoals blijkt uit de – inmiddels bekende – veronderstelling van Van Helsdingen en uit het proefschrift van Kasteel. Zij schrijft:

Inmiddels konden vele kamerleden en een gedeelte van de pers het gevoel niet van zich afzetten, dat de Nederlandse oppositieleider – die dit overigens ten

⁸⁶⁴ Daarbij kan direct worden opgemerkt dat als het adagium ‘wie betaalt, bepaalt’ onverkort gaat gelden, de gelijkwaardigheid ver te zoeken zal zijn in de toekomst. Het is een belangrijk bestuursmiddel waar uitsluitend Nederland in ruime mate over beschikt.

⁸⁶⁵ Ook Van Raak (SP) heeft zeer beledigende uitspraken gedaan. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Van Raak tijdens de plenaire behandeling, (*Handelingen II* 2009/10, 76, p. 6477), toen hij een man op de tribune provoocde: ‘De eilanden zijn gekolonialiseerd, niet door ons, niet door Nederland, maar door het internationale bedrijfsleven. Ik bedoel daarmee de internationale pornosites, de seksindustrie, de goksites. (geroep in de zaal: Schei toch uit met die onzin, man!).’

⁸⁶⁶ Het dossier is niet controversieel verklaard door de Tweede Kamer; wel was een grote minderheid tegen de voortzetting van de wijziging van het Statuut, Verhey, p. 21, E. de Grijff, ‘In de ban van de Commissie NAAZ’, in: Roos & Verhey (red.) 2010, p. 87-88, p. 88. De PVV, bij monde van Brinkman, verwoordde dit op niet mis te verstane wijze: ‘Ik wil er niet te veel woorden aan vuilmaken, maar het is te gek dat wij tijdens een demissionair kabinet deze wetsvoorstellen behandelen. De PVV wijst erop dat niet de huidige Tweede Kamer, maar de Nederlandse kiezer zich bij de komende verkiezingen had moeten kunnen uitspreken over het gehele pakket aan staatkundige hervormingen. De val van het kabinet en de verkiezingen op 9 juni gaven een mooie gelegenheid om de mening van het Nederlandse volk te vragen over die staatkundige vernieuwingen. [...] Ik ben dan ook van mening dat de kiezer bij de komende verkiezingen op 9 juni een unieke kans heeft om zijn stem over de Antillen te laten horen. Vindt de Nederlandse belastingbetaler dat wij grenzeloos geld moeten blijven sluisen naar die grotendeels corrupte eilanden, dan moet zij op partijen als hier aanwezig blijven stemmen. Vindt hij dat het genoeg is, vindt hij dat de eilanden rijk genoeg zijn om voor zichzelf te kunnen zorgen en hun eigen broek op te houden, stem dan op de PVV. Een zeer groot deel van het Nederlandse volk is het wat dit betreft eens met de PVV.’ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 28.

stelligste tegenspraak – met het uiten van zijn bezwaren misschien een politiek bijmotief van intern-Nederlandse aard had.⁸⁶⁷

In hoeverre partijen als de PVV directe invloed hebben op het handelen van andere partijen, is echter de vraag. Van Beek, toenmalig voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse zaken en Tweede Kamerlid voor de VVD, legt uit dat de PVV geen invloed heeft op de koers die de VVD vaart op Koninkrijksniveau.⁸⁶⁸ Zo was de PVV tegen de staatkundige vernieuwingen, terwijl de VVD het proces onder strikte voorwaarden heeft gesteund.⁸⁶⁹ Van Beek stelt dat de VVD staat voor een stevig beleid op gebied van politie, justitie en democratie; op Koninkrijksniveau is dat niet anders. Het valt volgens hem bovendien niet uit te leggen aan de kiezer dat hij als parlementariër zijn Nederlandse pet heeft verwisseld voor zijn Koninkrijkspet. Voor de kiezer is elke Nederlandse parlementariër ook op Koninkrijksniveau een Nederlandse parlementariër; de kiezer kent het onderscheid niet. Zo kan naar de mening van Van Beek de belastingbetaler ook niet worden uitgelegd waarom er meer dan een miljard aan belastinggeld aan de Nederlandse Antillen wordt besteed, zonder de garantie dat er geen nieuw begrotingstekort ontstaat. Juist daarom zou er volgens de VVD een goed financieel toezicht op de overheidsuitgaven van de nieuwe landen, Curaçao en Sint Maarten, moeten komen. Ook dat is de opvatting van de VVD. De invloed van de PVV dient volgens Van Beek ruimer te worden begrepen. De PVV heeft ervoor gezorgd dat Koninkrijksrelaties politiek gevoelig zijn komen te liggen; daarmee zijn partijstandpunten duidelijk zichtbaar geworden en met het oog op de verkiezingen van 9 juni 2010, wellicht ook aangescherpt. Begin 2000 waren de partijen het erover eens dat de schuld van de Nederlandse Antillen gesaneerd zouden worden door Nederland; aan het eind van het staatkundig proces lagen de meningen verdeeld. De invloed van de PVV is ook voelbaar in de relatie tussen de betrokken landen. De verschillen tussen de Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse delegaties zijn sinds de opkomst van de PVV op parlementair niveau vergroot.⁸⁷⁰ Niettemin blijkt Van Beek positief terug op het gezamenlijk wetgevingsoverleg en de parlementaire behandeling.⁸⁷¹ Eenmaal schoffeerde Brinkman (PVV) Atacho (bijzondere gedelegeerde namens de Nederlandse Antillen; PAR) tijdens het wetgevingsoverleg van 9 april 2010. Daarop greep Van Toorenburg (CDA) in; Van Gent (GroenLinks) viel het CDA bij.⁸⁷²

⁸⁶⁷ Kasteel 1956, p. 291; vgl. uitspraak minister Van Middelkoop, Minister van Defensie: *Handelingen II* 2007/08, 6, p. 380; *supra*, p. 102.

⁸⁶⁸ Hoewel men verwacht dat de PVV een directe concurrent is voor de VVD.

⁸⁶⁹ Motie Brinkman: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 29. Wilders verzocht de voorzitter om een hoofdelijke stemming te houden (ex artikel 70 lid 1 RvOTK); de motie werd met 120 stemmen tegen – 9 stemmen voor verworpen; bijvoorbeeld amendement Remkes c.s. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 019 (R1886), nrs. 9 en 10.

⁸⁷⁰ Zo is Brinkman toegang tot de Staten van de Nederlandse Antillen ontzegd. Motie: De Staten van de Nederlandse Antillen in vergadering bijeen op 7 januari 2008. Besloten is: 'De heer Hero Brinkman van de Partij voor de Vrijheid (PVV) de toegang tot het gebouw van de Staten van de Nederlandse Antillen te ontzeggen, zonedig met behulp van de sterke arm, zolang hij weigert zijn verontschuldiging publiekelijk aan de Antilliaanse bevolking aan te bieden.' Ook: Oostindie & Klinkers 2012, p. 98-99.

⁸⁷¹ Van 9 tot en met 14 april 2010.

⁸⁷² Een correctie vanuit de Kamer is van grote waarde aangezien het, zoals Van Beek het uitlegt, thans niet meer mogelijk is om uitspraken uit de handelingen te schrappen. Dat voorkomt de indruk dat overige aanwezigen

Ook het CDA vaart zijn eigen koers. Van Bochove legt uit dat het CDA de keuze van de Caribische landen van het Koninkrijk respecteert. Willen deze landen deel uit blijven maken van het Koninkrijksverband, dan wordt die keuze gerespecteerd. Indien de landen er echter voor kiezen om hun positie in het Koninkrijk te behouden, dan aanvaarden zij daarmee volgens Van Bochove ook de regels die daarbij horen. Regels, neergelegd in het Statuut en in aanvullende rijks wetten zoals het geval is om de staatkundige vernieuwingen te bewerkstelligen, worden door betrokkenen samen opgesteld. Dat het Nederlandse parlement hier meer zeggenschap over heeft, hoeft zoals Van Bochove beargumenteert, de gelijkwaardige positie van de landen niet in het gedrang te brengen. Door te overleggen komt een Nederlandse politicus achter de visie van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse actoren. Daarom is het belangrijk dat Nederlandse politici, bijvoorbeeld op grond van artikel 17 Statuut, worden voorgelicht in vergaderingen en beraadslagingen. Deze voorlichting is des te belangrijker, aangezien de cultuurverschillen tussen het Europese en het Caribische deel van het Koninkrijk erg groot zijn. Zoals Van Bochove constateert, overigens met vele andere geïnterviewden, is een Nederlander veel directer in het uitdrukken van opinies dan een Antilliaan of Arubaan. 'Het kan ook anders,' is bijvoorbeeld een beleefde vorm van 'nee.' 'Waarom anders, zo werkt het toch prima?' denkt de 'Hollander'. Na doorvragen blijkt waarom de Nederlandse Antillen en/of Aruba het voorstel afwijzen. De cultuurverschillen zijn in veel gevallen de aanleiding van negatieve gevoelens. Opzettelijke beledigingen komen minder voor; daarnaast worden deze, zoals blijkt uit het bovenstaande, ook dikwijls gecorrigeerd. Om geen afbreuk te doen aan de gelijkwaardigheid, is het echter wel zaak dat de naar voren gebrachte visies daadwerkelijk in acht worden genomen. Formeel blijft het Nederlandse parlement de medewetgever in Koninkrijkszaken. Kiest het leeuwendeel van het Nederlandse parlement om de Nederlandse dan wel de partijbelangen te behartigen dan ondermijnt dat de gelijkwaardige positie van de Caribische landen. Om de visies van de Caribische actoren goed in acht te kunnen nemen, is overleg vooraf van groot belang; temeer indien een Tweede Kamerlid overweegt om een motie of zelfs een amendement in te dienen. Uit hoofdstuk IV van dit onderzoek bleek echter dat amendementen en moties met betrekking tot de laatste staatkundige vernieuwingen, pas op het laatste moment werden ingediend, zodat de Caribische regeringen en de bijzondere gedelegeerden er mee op het moment suprême werden overvallen. De tijd om over de moties en amendementen te spreken was zeer gering en de zeggenschap van de Caribische actoren kwam daardoor niet tot zijn recht. Daarbij komt dat het amendement van Remkes c.s. ten aanzien van de Rijkswet politie, de reeds bereikte consensus zelfs doorkruiste.⁸⁷³ Een belangrijke reden voor het indienen van deze amendementen op het laatste moment, is volgens Van Bochove de media-aandacht die het politieke optreden kan krijgen. Op het moment dat de Kamerdebatten gaan plaatsvinden, zijn de media meer

het met de uitspraak eens zouden zijn. Uiteraard kan in aanvulling op deze mogelijkheid, de voorzitter van de Kamer of van de Kamercommissie de persoon die de uitspraak doet, vermanen. Vgl. artikel 58 en 59 (j^e artikel 35) RvOTK.

⁸⁷³ Hoewel het *gewijzigde* amendement wel formeel is aanvaard.

betrokken dan enkele weken daarvoor. Bij het gebrek aan vastgestelde termijnen waarop amendementen en moties konden worden ingediend, anders dan tijdens de dag voor het bijeenkomen van de rijksministerraad, maakten Kamerleden dankbaar gebruik van de gelegenheid om de media-aandacht te optimaliseren. Ook kwam deze werkwijze de zorgvuldigheid niet ten goede. Het tempo waarin de wetgevingsjuristen van Bureau Wetgeving, en eventueel de ambtenaren die werkzaam waren bij een betrokken ministerie,⁸⁷⁴ moesten werken, lag daardoor zeer hoog. Het kon voorkomen dat een Kamerlid of in dit geval ook Statenlid, tot aan de dag waarop de rijksministerraad bijeen kwam, om assistentie verzocht bij het opstellen van een amendement. Dat bood de jurist hooguit de ruimte om een juridisch-technisch goed in elkaar stekend amendement op te stellen.

De houding van sommige parlementariërs en het adagium ‘wie betaalt, bepaalt’, zijn funest voor de verwezenlijking van de gelijkwaardigheid van de Caribische landen van het Koninkrijk. Ten eerste wordt de zeggenschap van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ondermijnd als parlementariërs hun eigen ideeën opleggen. Ten tweede wordt op die manier getracht om autonome bevoegdheden tot Koninkrijksbevoegdheden te bestempelen, zoals het geval is ten aanzien van artikel 43 lid 2 Statuut.

DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Hoewel de Eerste Kamer der Staten-Generaal ook enige ontwikkelingen heeft doorgemaakt sinds 1954,⁸⁷⁵ kan de bespreking daarvan voor het doel van het onderhavige onderzoek buiten beschouwing blijven. De invloeden van de Kamer op Koninkrijksniveau zijn voorsnog zeer beperkt gebleven, en het ligt niet in de lijn der verwachting dat daar in de toekomst rigoureuze verandering in komt. Wel kan worden geconstateerd dat sommige Kamerfracties, in elk geval de die van de VVD, het standpunt dat door hun partij in de Tweede Kamer naar voren was gebracht, in de Eerste Kamer hebben benadrukt.⁸⁷⁶ Uiteraard is het ook mogelijk dat de Eerste Kamer zijn goedkeuring aan een voorstel van rijkswet onthoudt, of dat hij een novelle afdwingt terwijl de rijkswet op artikel 38 Statuut gebaseerd is;⁸⁷⁷ doch deze theoretische mogelijkheden liggen niet in realistische sferen. Te meer daar dat in zou druisen tegen de politieke en staatsrechtelijke praktijk op nationaal niveau.

2.4.2.2. De ontwikkeling van de parlementen van de Caribische landen van het Koninkrijk sinds de totstandkoming van het Statuut

Voor een goed begrip van het functioneren van de Caribische parlementen op Koninkrijksniveau in de huidige staatkundige context, is een historische beschou-

⁸⁷⁴ Zoals Suzy Römer uitlegde, kwam dat overigens vreemd over op Caribische actoren; zij hadden immers eerst onderhandeld met deze ambtenaren en zij zagen deze personen nu parlementariërs ‘helpen’ met het ongedaan maken van de overeenstemming.

⁸⁷⁵ Zoals de professionalisering van de politiek en de toegenomen relatie tussen partijen in de Eerste Kamer en in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat heeft invloed op het functioneren van de actoren en wellicht wel van de Eerste Kamer in zijn geheel. Daarentegen heeft de Kamer nog altijd zijn karakter behouden – te weten de *Chambre de Réflexion*.

⁸⁷⁶ *Kamerstukken I* 2007/08, 30 531 (R1810), B, p. 1. *Supra*, p. 133-134.

wing van de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en van het Antilliaanse staatsbestel, van groot belang. Wanneer is het streven naar autonomie door Aruba, Sint Maarten en Curaçao ontstaan en wat zijn de consequenties daarvan op het functioneren van een parlement? Dergelijke vragen brengen aan het licht dat eilandelijke belangen, althans op politiek niveau, in grote mate een rol spelen. Omdat een algemene beschouwing van het staatsrecht en het functioneren van de parlementen van de onderscheidenlijke Caribische landen buiten de strekking valt van dit onderzoek, wordt een beperking gesteld.⁸⁷⁸ In deze paragraaf staan in het bijzonder centraal de coalitievorming in de Staten en het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

1954 – 1986: DE ZES EILANDEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN ALS STAATKUNDIGE EENHEID

Van 1954 tot 1986 bestonden de Nederlandse Antillen uit de zes Caribische eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze eilanden werden centraal bestuurd door de regering (Gouverneur en ministers) en de Staten; het Hof van Justitie sprak recht.⁸⁷⁹ Daarnaast had ieder eilandgebied een eigen, lokaal bestuur. De eilandgebieden waren als volgt ingedeeld. Voor Aruba, Bonaire en Curaçao viel de geografische grens samen met de bestuurlijke grens; Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba vormden gezamenlijk een eilandgebied.

De zetelverdeling in de Staten heeft begin jaren vijftig veel discussie opgeleverd.⁸⁸⁰ Uiteindelijk kreeg Aruba acht zetels, Bonaire één, de Bovenwinden één en Curaçao twaalf zetels toebedeeld.⁸⁸¹ Deze zetelverdeling en de structuur die daaruit voortvloeide, hadden belangrijke staatsrechtelijke gevolgen. Gezien deze zetelverdeling, en overwegende dat geen enkele partij op Curaçao ten minste elf zetels behaalde, waren de coalities inter-eilandelijk.⁸⁸² Zoals Van Rijn erop wijst, speelden eilandelijke belangen een grote rol in de centrale politiek,⁸⁸³ hetgeen er volgens hem toe leidde dat

[e]ilandelijke belangen daardoor in de dagelijkse regeringswerkzaamheden een prominente rol [kunnen] spelen. [...] Een aanzet tot een in meerdere of mindere mate krachtdadig beleid kan daardoor al snel verzanden in het doolhof van inter-eilandelijke strubbelingen binnen de ministerraad. Het gevolg van dit alles is dat de speelruimte van de landsregering en de houding van de Staten jegens de regering grotendeels worden bepaald door eilandelijke sentimenten.

⁸⁷⁷ D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 665-666.

⁸⁷⁸ Voor een uitvoeriger beschouwing kan worden verwezen naar onder meer het boek van Van Rijn, getiteld *Het Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*.

⁷⁷⁹ Artikel 111 Staatsregeling NA 1955.

⁸⁸⁰ Zie onder meer Van Helsdingen hierover: Van Helsdingen 1956, p. 130-185.

⁸⁸¹ Artikel 44 lid 3 Staatsregeling NA 1955.

⁸⁸² Hoewel het in theorie mogelijk zou zijn geweest dat Curaçaose partijen samen een coalitie konden vormen.

⁸⁸³ Van Rijn 1999, p. 224. Niettegenstaande dat Statenleden niet mochten stemmen onder last van ruggespraak met kiezers; artikel 61 Str.NA '55.

De wijze van toepassing van de vertrouwensregel en van het ontbindingsrecht in de Antilliaanse praktijk reflecteert dit. Parlementaire en regeringscrises zijn tot dusver niet zozeer ontstaan door principiële en breedlopende conflicten tussen parlement en regering als zodanig, waarbij de grootste coalitiepartners betrokken waren, maar door het weglopen van een kleine eilandelijke coalitiepartner in het kader van een veelal door particuliere belangen ingegeven actie [N.B. Van Rijn wijst er op p. 223 op dat het parlement in het verleden ook als ‘rubber stamp’ werd afgeschilderd, toevoeging I.B.].⁸⁸⁴

Met andere woorden, waar de staatsrechtleer, voor zover men deze wil vergelijken met het Nederlandse staatsrecht, ervan uitgaat dat de regering het algemeen belang behartigt, speelden in de toenmalige Nederlandse Antillen in het bijzonder lokale belangen een rol. Zoals uit hoofdstuk IV is gebleken, gold dat idem dito op Koninkrijksniveau. Zo stelde Booi letterlijk: ‘Ik ben hier eigenlijk gekomen als bijzonder gedelegeerde van de Antillen, maar ik begin te merken dat iedereen eigenlijk praat over het eiland van afkomst. Dat maakt dat ik wat veranderingen zal aanbrengen in hetgeen ik naar voren wou brengen, want anders komt niemand op voor Bonaire.’⁸⁸⁵

Gedecentraliseerde aangelegenheden werden behartigd door de besturen van de eilandgebieden;⁸⁸⁶ het bestuurscollege, de Gezaghebber en de eilandsraad.⁸⁸⁷ Naar aanleiding van de uitslag van de verkiezingen van de eilandsraad, werd het bestuurscollege samengesteld. De gedeputeerden werden gekozen door de leden van de eilandsraad en zij maakten deel uit van het vertegenwoordigende lichaam. Het aantal gedeputeerden varieerde per eilandgebied. Gemeenschappelijk hadden ze dat niet meer dan de helft van de eilandsraad uit gedeputeerden mocht bestaan.⁸⁸⁸ Ten slotte kan erop worden gewezen dat, in tegenstelling tot ministers, de gedeputeerden die gezamenlijk het bestuurscollege vormden, gezamenlijk verantwoordelijkheid droegen voor het beleid.⁸⁸⁹

Zoals eerder is gesteld, zijn het de actoren die invulling geven aan het (staats) recht. Daarom is de bespreking van de ontwikkeling van de politieke cultuur in de – thans voormalige – Nederlandse Antillen sinds de totstandkoming van het Statuut op nationaal niveau op zijn plaats. Deze sterke ontwikkeling is met name te wijten aan de emancipatie van nieuwe groepen uit de samenleving. Voor zover het de Nederlandse Antillen betreft, wordt in deze paragraaf hoofdzakelijk

⁸⁸⁴ Van Rijn 1999, p. 224.

⁸⁸⁵ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 213 (R1903), nr. 45, p. 37. *Supra* p. 136. Ook: Nota Toekomst in Samenwerking, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 605, nr. 2, p. 3. ‘De Antilliaanse politiek dient vooral de belangen van de afzonderlijke eilandgebieden.’

⁸⁸⁶ Zie over bevoegdheidsverdeling: Van Rijn 1999, p. 187-208.

⁸⁸⁷ Van Rijn 1999, p. 272-292.

⁸⁸⁸ Borman 2005, p. 57.

⁸⁸⁹ *Supra*, noot 836. Op grond van artikel 11 Staatsregeling NA 1955, waren de ministers verantwoordelijk; deze verantwoordelijkheid gold op individueel niveau, niettegenstaande het staatsrechtelijke uitgangspunt dat voor het regeringsbeleid gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt gedragen. Zie ook Van Rijn 1999, p. 211.

ingegaan op Curaçaose en Arubaanse ontwikkelingen en politieke partijen. Het Nederlands-Antilliaanse staatsbestel was immers zo ingericht dat deze eilandgebieden het politieke overwicht hadden in de Staten.⁸⁹⁰

Allereerst kan worden opgemerkt dat het niet verwondert, dat de politiek zich in belangrijke mate heeft ontwikkeld. De politiek stond in de aanloop naar het Statuut nog ‘in de kinderschoenen.’ Zoals in hoofdstuk II van dit onderzoek is gesteld, begon de politieke ontwikkeling van de toenmalige Nederlandse Antillen vanaf 1936 – op het moment dat de Staatsregeling werd aangenomen.⁸⁹¹ Ten tijde van de totstandkoming van het Statuut had men nog geen twintig jaar een zekere vorm van zelfbestuur.⁸⁹² Door de onstuimige oorlogsjaren die volgden, maakte het bestuur wel een belangrijke ontwikkeling door. In de periode dat Nederland door nazi-Duitsland werd bezet en de Nederlandse regering uitweek naar Londen, nam de (financiële) onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen toe.⁸⁹³ Na de oorlog voelde men zich dan ook in staat om een autonomere positie ten opzichte van het moederland in te nemen.⁸⁹⁴ Deze positie werd met de invoering van het Statuut tot op zekere hoogte bewerkstelligd. In deze periode – de periode van de totstandkoming van het Statuut – werd het politiek landschap gedomineerd door de KVP (Curaçao), COP (Curaçao), PNP (Curaçao),⁸⁹⁵ DP (Curaçao), PPA (Aruba), AVP (Aruba) en UNA (Aruba).⁸⁹⁶

Tot eind jaren zestig bleef de landsregering vrij constant. De sociale onlusten van 30 mei 1969 maakten daaraan een einde.⁸⁹⁷ Een nieuwe bevolkingsgroep stond op tegen de gevestigde, overwegende blanke, orde en nieuwe politieke partijen vonden vervolgens hun bestaan.⁸⁹⁸ Naast de reeds bestaande partijen zoals DP Curaçao en de PPA die sinds de totstandkoming van het Statuut tot eind jaren zestig, mede dankzij DP Bovenwinden en DP Bonaire⁸⁹⁹ een stabiele meerderheid voor de landsregering vormden, ontstond de FOL (Frente Obrero Liberas-hon 30 di mei; Curaçao). In 1971 werd ook de MAN (Movimientu Antia Nobo; Curaçao) opgericht. Onder leiding van Don Martina, sinds eind jaren zeventig, heeft de MAN een aantal belangrijke verkiezingsoverwinningen geboekt. Ook de MEP werd in 1971 opgericht. Deze partij ontstond onder leiding van Betico

⁸⁹⁰ Tot 1986 gezamenlijk met Aruba; de zetelverdeling was als volgt: twaalf voor Curaçao, acht voor Aruba, één voor Bonaire en één voor Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. (artikel 44 lid 3 Staatsregeling Nederlandse Antillen van 1955).

⁸⁹¹ Veertien jaar na de grondwetwijziging van Nederland; zie hoofdstuk II. Echter, dat is met name relevant voor zover het Curaçao betreft. Andere eilanden hadden zoals gesteld in hoofdstuk II, reeds langer het kiesrecht.

⁸⁹² Zie ook hoofdstuk I.

⁸⁹³ G.J. Cijntje, *Electoral instabiliteit op Curaçao* (proefschrift Amsterdam (UVA)) 1999, p. 9-10.

⁸⁹⁴ Zie ook: Cijntje 1999, p. 9.

⁸⁹⁵ Opgericht door Da Costa Gomez; hij was oorspronkelijk lid van de KVP. Na de eerste verkiezing in 1950 won hij in één keer vier van de Curaçaose zetels in de Staten, tegen één van de KVP. A. Reinders, *Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba 1950-1993*, Zutphen: Walburg pers 1993, p. 12.

⁸⁹⁶ Reinders 1993, p. 24. Bovendien waren met name Curaçao en Aruba vertegenwoordigd in de onderhandelingen voor het Statuut; zie hoofdstuk II van dit onderzoek.

⁸⁹⁷ Duijf & Soons 2011, p. 10.

⁸⁹⁸ Cijntje 1999, p. 13.

⁸⁹⁹ Reinders 1993, p. 50.

Croes die zich afscheidde van de AVP.⁹⁰⁰ Hij maakte zich hard voor de Status Aparte van Aruba, een wens die Aruba al decennia koesterde. Het verlangen naar de autonomie reikte zo ver dat het op den duur zelfs niet meer mogelijk was om op landsniveau met de MEP te regeren.⁹⁰¹ Sinds deze periode is het politieke landschap zeer dynamisch geworden.

1986 – 2010: NEDERLANDSE ANTILLEN – ARUBA

In 1986 trad Aruba uit het Nederlands-Antilliaanse staatsverband. Naast deze belangrijke staatsrechtelijke gebeurtenis, vond echter nog een aantal belangrijke zaken plaats. Zo werden de zetels van Aruba verdeeld onder de overige eilandgebieden, en werden Sint Eustatius en Saba zelfstandige eilandgebieden. De nieuwe zetelverdeling in de Staten werd als volgt. Veertien zetels voor Curaçao, drie voor Bonaire, één voor Saba, één voor Sint Eustatius en drie voor Sint Maarten. Daarnaast kan erop worden gewezen dat de Samenwerkingsregeling Gemeenschappelijk Hof van Justitie tot stand kwam. Volledige autonomie kreeg Aruba dus niet; ook zou het land op andere terreinen met de Nederlandse Antillen blijven samenwerken.⁹⁰²

Hoewel de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen voor het overige op hoofdlijnen werd gehandhaafd, lag dit voor Aruba anders. Een complete bestuurslaag kwam te vervallen. Afgezien daarvan, week volgens Borman 'de Arubaanse Staatsinrichting inhoudelijk weinig af van de Antilliaanse'.⁹⁰³

Met de uittreding van Aruba uit het Nederlands-Antilliaanse staatsverband werd de deur geopend voor de overige eilandgebieden om ook over hun status te beschikken.⁹⁰⁴ In de eerste plaats werden begin jaren negentig referenda gehouden. De inwoners van de respectievelijke eilandgebieden spraken zich uit over de vraag welke verhouding zij ten opzichte van elkaar en binnen het Koninkrijk wilden handhaven. De uitslagen van deze referenda wezen met overweldigende meerderheid uit dat het deel uitmaken van de Nederlandse Antillen, in alle eilandgebieden de voorkeur genoot. Begin/medio 2000 lag dat anders. Inwoners van Sint Maarten verlangden naar meer autonomie en in 2000 stemde de meerderheid van de stemgerechtigden die daadwerkelijk hun stem uitbrachten, voor een Status Aparte.⁹⁰⁵ Jaren later organiseerden ook de andere eilandgebieden referenda. Nadat enkel Sint Eustatius deel uit wilde blijven maken van de Nederlandse Antillen, werd besloten om de Nederlandse Antillen op te heffen. Curaçao en Sint Maarten zouden verder gaan als autonoom land binnen het Koninkrijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden een directe band met Nederland hebben.⁹⁰⁶

⁹⁰⁰ Reinders 1993, p. 95 en 345.

⁹⁰¹ Van Rijn 1999, p. 215.

⁹⁰² Zie de Samenwerkingsregeling; Hoogers & De Vries 2002, p. 91-95.

⁹⁰³ Borman 2005, p. 59.

⁹⁰⁴ Duijf en Soons 2011, p. 11.

⁹⁰⁵ Opmerkelijk is dat Reinders er in 1993 van uitging dat Sint Maarten zijn felbegeerde Status Aparte niet zou krijgen; inmiddels is dat wel gebeurd.

⁹⁰⁶ Hoewel ten tijde van het referendum nog niet te overzien was hoe die band eruit zou komen te zien.

De uitslagen van de referenda lieten de politiek niet onberoerd. Na het referendum van begin jaren negentig, werd in Curaçao de PAR opgericht. Deze partij, oorspronkelijk begonnen als beweging, beoogde het land staatkundig te hervormen.⁹⁰⁷ De PAR en PNP hebben sinds deze periode, tot aan '10/10/10,' veel kabinetten geleid. Ondanks dat van de PAR en PNP wel gesteld is dat zij op Koninkrijksniveau traditiegetrouw op goede voet met Nederland staan, zijn zij in de loop der jaren kritischer geworden tegenover Nederlandse overwegingen. Forsa Kòrsou is thans een zeer kritische partij richting de overwegingen van Nederland, zoals ook blijkt uit de aangehaalde Statenverslagen. Ook de MAN staat bekend als zeer kritisch; de oppositie die zij voeren (bij de behandeling van de laatst besproken voorstellen van rijkswet zat de partij in de oppositie) is volgens Cijntje echter niet gericht op het aansturen op onafhankelijkheid. Bij de partij van Wiels, Pueblo Soberano, is dat daarentegen wel het geval.

In de aanloop naar de staatkundige vernieuwingen, begon de Curaçaose politiek zich met name te richten op de mate van autonomie die het nieuwe land Curaçao ten deel zou vallen. In hoofdstuk IV is hier uitvoerig op ingegaan en zijn verschillende voorbeelden gegeven.⁹⁰⁸ Het duiden van fracties in de Statenverslagen zette tevens de deur open voor de politiek om op lokaal niveau populariteit te proberen te winnen. Het ging dan niet altijd om de inhoud, maar om de lokale politieke consumptie. Atacho, de toenmalige voorzitter van de Staten van de Nederlandse Antillen, legt uit dat men alle partijen de ruimte wilde geven om hun visie naar voren te brengen; indirect volgt daaruit dat onderscheid kon worden gemaakt tussen de standpunten van de coalitie en de oppositie.⁹⁰⁹ Deze beslissing zou zijn genomen, nadat de minderheid van 48% zich in het referendum van mei 2009 uitsprak tegen de afspraken in de Slotverklaring. De opzet was om de mening van deze minderheid te respecteren.

Uit de Statenverslagen en uit de handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bleek hoezeer partijen zoals de MAN zich verzetten tegen mogelijke beperkingen van de autonomie. In de verkiezingscampagne toonde Eisden beelden van haar optreden in de Tweede Kamer, in april 2010. De PS ging echter een stap verder en haar staatsrechtelijk boekje te buiten,⁹¹⁰ door niet via het parlementaire systeem, dus via artikel 16, 17 en 18 Statuut, haar standpunten kenbaar te maken, maar in de media. In geen van de Statenverslagen bracht deze partij haar zienswijzen naar voren; noch voegde een bijzondere gedelegeerde zich bij de delegatie van de Nederlandse Antillen.⁹¹¹

⁹⁰⁷ Van Rijn 1999, p. 41-42.

⁹⁰⁸ Bijvoorbeeld p. 117-120, *supra*.

⁹⁰⁹ Een soortgelijke redenering werd gevolgd bij de samenstelling van de delegatie die namens de Staten van de Nederlandse Antillen aanwezig zou zijn bij de mondelinge behandelingen van de rijkswetten. Ook in deze debatten stelde Atacho dat mede rekening werd gehouden met de minderheid.

⁹¹⁰ Vgl. advies van de RvS inzake de ministeriële verantwoordelijkheid aangaande het handelen van de Koning; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 202, nr. 4. *Supra*, pp. 213, noot 860.

⁹¹¹ Ook Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben nagenoeg geen bijdragen geleverd aan de onderscheidenlijke Statenverslagen; wel waren zij vertegenwoordigd in de delegatie van bijzondere gedelegeerden.

Atacho wijst er in een gesprek overigens op, dat de oppositie zich primair op de coalitie en daarmee indirect op Nederland richtte. De coalitie werd verweten akkoord te gaan met rekolonisatie en het toeroepen van een halt aan de emancipatie van de Antillen. Voor zover het een reactie naar Nederland was, kan deze worden beschouwd als een reactie op de harde opstelling van Nederlandse politici. De financieel sterkere positie van Nederland wordt door de Caribische landen van het Koninkrijk veelal als middel gezien om grotere inspraak te rechtvaardigen.⁹¹² Dit terwijl men juist van de bemoeienissen vanuit Nederland afwil. In combinatie met het gevoel dat wordt gecreëerd dat men de eilanden liever kwijt wil, treedt ook in de Caribische landen van het Koninkrijk een verharding op.⁹¹³

Sint Maarten stelde zich, in tegenstelling tot Curaçao, minder kritisch op ten aanzien van de laatste voorstellen van rijkswet. Daarbij kan worden opgemerkt dat voor Sint Maarten de autonomie al werd vergroot doordat het niet langer meer onder het juk van de Nederlandse Antillen – ofwel van Curaçao – viel.⁹¹⁴ Opmerkelijk is het daarom, dat volksvertegenwoordigers zich niet verzetten tegen bepaalde overwegingen die de autonomie zouden beperken, maar wel tegen het feit dat indien de Gouverneur zou worden vervolg, dit in Nederland zou geschieden. Dat zij Curaçao in hun Statenverslag niet bijvielen omtrent dit standpunt, wekt de schijn dat zij voor hun eigen, lokale achterban spraken.⁹¹⁵

Ten slotte geldt de verdediging van de autonomie ook voor Aruba; zowel de AVP als de MEP wilde het bereikte niveau van autonomie handhaven. Zij hadden echter wel hun eigen invalshoek en benadering; met name de MEP, die zich richt op de autonomie van Aruba, heeft zich in de Statenverslagen sterk op de autonomie gefocust.⁹¹⁶ In het bijzonder voor zover het de wijziging van het Statuut en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie betreft. Hoewel de wens voor een zo groot mogelijke autonomie valt voor te stellen, dient men niet uit het oog te verliezen dat de autonomie een middel is om de gelijkwaardigheid te bevorderen en geen doel op zich is. Indien de rechtsstaat wordt bevorderd door middel van samenwerking met een van de andere landen, dan kan samenwerking de aangewezen weg zijn. Vanuit politiek oogpunt daarentegen, kan samenwerken een impopulaire beslissing zijn; politici hebben immers eerder juist stemmen behaald door de autonomie te verwerven.⁹¹⁷ De houding van Aruba hangt dan ook af van de bereidwilligheid van politici om opportunistische overwegingen buiten beschouwing te laten en om de keuze op inhoud te maken. Er zijn geen inhoudelijke, juridische bepalingen die handvatten bieden in de afweging om samen te werken met andere Koninkrijkspartners.

⁹¹² Nederlandse politici hebben dit bevestigd, *supra*, p. 14 en p. 216.

⁹¹³ Oostindie & Klinkers 2012, p. 58-59.

⁹¹⁴ Oostindie & Klinkers 2012.

⁹¹⁵ Datzelfde geldt voor Curaçao, dat Sint Maarten hier niet bijviel.

⁹¹⁶ *Supra*, p. 137, noot 606.

⁹¹⁷ Wat dat betreft staan democratie en het recht op zelfbeschikking op gespannen voet met regeren en het behartigen van het algemeen belang.

Voorts valt op hoe weinig de AVP en de MEP in de Tweede Kamer samenwerkten. Zo dienden zij ieder afzonderlijk eenzelfde amendement in, terwijl zij er ook samen één hadden kunnen opstellen. In dat geval hadden zij meer een blok richting de andere Koninkrijkspartners gevormd en zouden zij sterker zijn overgekomen. Hier is kennelijk niet voor gekozen, wellicht ingegeven door het feit dat zij in Aruba gedoodverfde tegenstanders waren.

2010 <: ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN

Sinds 10 oktober 2010 kennen ook Curaçao en Sint Maarten slechts één bestuurslaag. Daarmee vallen zij direct onder Koninkrijksorganen indien het aankomt op hoger toezicht. Aruba, Curaçao en Sint Maarten staan direct in verbinding met het Koninkrijk; en artikel 3 lid 2 Statuut is nu ten aanzien van alle drie de voormalige eilandgebieden direct toepasbaar. Het gevaar van deze constructie schuilt erin dat vier volksvertegenwoordigingen elk bij hun eigen achterban in de smaak willen vallen. Willen zij echter het constitutionele Koninkrijksrecht goed in acht nemen, dan zullen zij zich moeten losmaken van politiek opportunisme. Er is een lijn tussen politieke overwegingen en staatsrecht die overschreden kan worden. Zoals in hoofdstuk IV is geïllustreerd, gaven de Statenverslagen, waarin politieke meningen sterk naar voren kwamen en niet werden weerlegd, een onjuist – of althans onvolledig – beeld van de situatie; datzelfde gold voor de voorlichting die werd gegeven tijdens de Tweede Kamerdebatten. Artikel 16 en 17 Statuut kwamen daarmee onvoldoende tot hun recht. Deze artikelen strekken echter tot bescherming van de Caribische landen van het Koninkrijk. Door voorlichting te geven over de feitelijke situatie en het gevoel van de samenleving, zouden de Nederlandse actoren goed geïnformeerd kunnen beslissen; ervan uitgaande dat de Nederlandse actoren deze voorlichting in acht nemen. Gebeurt dit niet dan kunnen, zoals gesteld, beslissingen op basis van verkeerde overwegingen worden genomen. Een ander voorbeeld waarbij de politiek de grens naar het staatsrecht overschrijdt, betreft het onjuist toepassen van Statutaire bepalingen die niet leiden tot eigen benadeling, maar tot het niet-nakomen van afspraken. Zoals Nederland het Koninkrijk niet mag aanvoeren in de beslissing om in strijd met het Statuut artikel 43 lid 2 Statuut toe te passen, zo zullen de Caribische landen zich ook aan de afspraken, het recht, moeten houden. In Curaçao is in het regeerakkoord opgenomen dat de regering⁹¹⁸ zich zal inzetten om de consensusrijkswetten op te zeggen. Dat is, voor zover met het opzeggen van de rijkswetten geen alternatieven bestaan om de autonome bevoegdheden zelfstandig uit te oefenen en daarmee niet wordt voldaan aan de waarborging van rechtsstatelijkheid, deugdelijkheid van bestuur en de fundamentele rechten van de mens, in strijd met artikel 38 Statuut.⁹¹⁹

⁹¹⁸ MFK, MAN en PS.

⁹¹⁹ *Supra*, p. 53-55.

Voor de volksvertegenwoordigingen van de Caribische landen van het Koninkrijk geldt dat zij het denken in termen van autonomie moeten loslaten.⁹²⁰ Toch is bijvoorbeeld in Curaçao het ‘autonomie-denken’ onder politici gegroeid. De PAR kwam in de oppositie terecht, terwijl deze partij als grootste partij uit de bus kwam na de verkiezingen van augustus 2010. In plaats van de PAR nam de partij die minder zetels had gewonnen, de MFK (Movimentu Futuro Korsou) het initiatief om een regering te vormen. Deze partij zou gaan regeren met de MAN en de PS. Tweede Kamerlid Van Raak vroeg zich af: is de bevolking verdeeld over de opvatting over de Koninkrijksrelaties of zorgt de politiek voor verdeling? In dit geval is de grootste partij, die zich traditioneel inzet voor samenwerking op Koninkrijksniveau, buitengesloten door partijen die een andere mening over de Koninkrijksrelaties zijn toegegaan.

Daarbij komt dat de regering en de wil van het volk van de Caribische landen dicht bij elkaar staan. Even goed als dat het staatsrecht ervan uitgaat dat de regering het algemeen belang behartigt, en niet het belang van de achterban of de al dan niet vermeende wil van de bevolking, gaat het staatsrecht ervan uit dat het parlement de regering daarop controleert. Zodoende zou het rechtsstatelijk bestuurshandelen worden bevorderd. Sint Maarten is het enige land in ons Koninkrijk dat daarvoor een waarborg in de Staatsregeling heeft opgenomen. Als eerste land in het Koninkrijk heeft Sint Maarten een Constitutioneel Hof dat speciaal is ingesteld om landsverordeningen te toetsen aan de Staatsregeling.⁹²¹ Het Constitutionele Hof staat buiten de politiek. De beperking ligt daarbij dat de wettelijke regeling geen eenvormige landsverordening betreft en niet in nog werking is getreden. Voorts blijft toetsing achterwege ‘indien de bepaling uit de Staatsregeling zich niet voor toetsing leent’.⁹²² Door het aannemen van deze artikelen heeft het Sint Maartense parlement zich bereid getoond om zich in te zetten voor de bevordering van het rechtsstatelijk handelen van de overheid.

Ten slotte kan in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid erop worden gewezen dat de ministers van Curaçao en Sint Maarten voortaan eigen verantwoordelijkheid dragen, in plaats van gezamenlijke. Dit in tegenstelling tot de gedeputeerden. De huidige ministers die voor 10 oktober 2010 gedeputeerden waren, hebben daarom te maken met een omschakeling. De ministers zijn aangemerkt

⁹²⁰ Vgl. echter de preambule van de Curaçaose Staatsregeling: ‘Het zelfbeschikkingsrecht van het volk van Curaçao is absoluut en onvervreemdbaar. Het volk heeft het laatste woord bij de uitoefening van dit heilige recht. Het volk heeft in vrijheid gekozen voor een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden met een eigen constitutie: de Staatsregeling van Curaçao. Curaçao behartigt als autonoom land zelf al zijn eigen aangelegenheden. In onze democratische rechtsstaat worden grondrechten gegarandeerd en geëerbiedigd. Gerechtigheid is ons hoogste rechtsgoed. Onze regering, ons parlement en onze rechterlijke macht zijn de hoekstenen voor een duurzame positieve ontwikkeling van ons Land. Met ons geloof in God zullen wij genieten van Zijn bescherming, want gezegend is het volk dat de Heer als God heeft. We zullen onze krachten bundelen en in gelijkheid en in vrede ons Land met liefde dienen.’

⁹²¹ Opmerkelijk is de oorspronkelijke afkeuring van Nederland hiervan. Dat terwijl Sint Maarten zich terecht op het standpunt stelde dat het wenselijk is om de *rule of law* zo goed mogelijk te handhaven en dat het aanstaande land daarmee juist tegemoet zou komen aan de kritieken geuit in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁹²² Artikel 127 lid 2 Staatsregeling Sint Maarten.

als rechtsopvolgers van het bestuurscollege,⁹²³ en hebben daarmee eigen bevoegdheden. Tegelijkertijd dienen zij in het oog te houden dat de verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid gezamenlijk wordt gedragen. Gezien de soms nauwe relatie tussen ministers en bevolking, kunnen bestuurlijke bevoegdheden gemakkelijker worden aangewend ten faveure van particuliere belangen, indien het parlement in gebreke blijft ten aanzien van de controle. De minister kan in theorie zelf besluiten.

3. Conclusie

De wrijving tussen theorie en praktijk wordt door verschillende factoren veroorzaakt. In de bespreking van de factoren die ertoe leiden dat de zeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk niet voldoende tot zijn recht komt in de ambtelijke voorbereiding, is een aantal punten naar voren gekomen.

Ten eerste is vastgesteld dat de ambtelijke capaciteit van Nederland vele malen groter is dan de ambtelijke capaciteit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dat leidde ertoe dat Nederlandse ambtenaren in de regel het voortouw namen bij het opstellen van voorstellen van rijkswet. In de loop der decennia is de zeggenschap van de Caribische ambtenaren in de ambtelijke voorbereiding vergroot, voor zover het bijvoorbeeld de consensusrijkswetten in het kader van de laatste staatkundige vernieuwingen betreft.⁹²⁴

Door het gezamenlijk opstellen en vaststellen van de conceptvoorstellen, kwam de zeggenschap steeds beter tot zijn recht. Het instellen van dergelijke projectgroepen leidde ertoe dat ambtenaren gebruik konden maken van elkaars expertise; hetzij over de lokale situatie, hetzij op technisch-juridisch gebied. Ten minste één probleem loste het instellen van projectgroepen echter niet op. De mandaten van de ambtenaren van verschillende ministeries en van verschillende landen, liepen uiteen, hetgeen een aantal problemen veroorzaakte. De tijdsdruk werd opgevoerd – ambtenaren moesten een nieuw mandaat krijgen indien een voorstel in de onderhandelingen daarbuiten lag – en de constructie onderstreepte het karakter van onderhandelingen.

Voorts is geconstateerd dat er geen eenduidige lijn is gevolgd ten aanzien van het inwinnen van adviezen van betrokken instanties, zoals het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, en door deze gang van zaken werd de schijn gewekt dat het met betrekking tot de leeftijden van rechters een onwelgevallig advies betrof waar de Nederlandse regering niets mee wilde doen. De betreffende instanties werden daarom wel betrokken, maar de momenten waarop dat gebeurde leken selectief. Zo is het voorgekomen dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie wel over het voorstel van rijkswet had geadviseerd, maar dat het in een later stadium niet om advies werd gevraagd; dat terwijl de inhoudelijke argumentatie in de memorie van toelichting en in het nader rapport scherper kon. Daarna heeft de Rijksregering de eigenlijke vragen van Ortega ook niet inhoudelijk juist beantwoord. In de parlementaire fase bleef onduidelijkheid bestaan. Uiteindelijk was Tweede Kamerlid Ortega zelfs van mening dat de argumentatie van de Rijksregering dusdanig te wensen overliet, dat zij een amendement indiende. Hoe-

⁹²³ Zie HLAR 039/10, d.d. 20 mei 2011, impliciet bevestigd in KG 38451, d.d. 6 september 2011.

⁹²⁴ Bij consensusrijkswet is – wegens de te bereiken overeenstemming – uiteraard overleg vereist; maar de totstandkoming van Rijksocrooiwet 1995 en de Rijkswet Kustwacht wees anders uit. *Supra*, p. 90-94.

wel de verhoging van de maximumleeftijd van rechters in functie wellicht als onbeduidend overkomt, betrof het een amendement op nota bene een consensusrijkswet. Dit amendement strookte echter niet met de adviezen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Gezien het feit dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie een bijzondere instantie is met rechtsmacht in vier landen, die rekening dient te houden met de kleinschaligheid van zowel de landen als de instantie zelf, kan het juist wenselijk zijn dat er heldere afspraken komen over het inwinnen en wellicht ook publiceren van de adviezen van de betreffende instanties. Zodoende kunnen de betrokken actoren te allen tijde goed worden geïnformeerd zodat zij in staat zijn wel overwogen afwegingen maken en de kwaliteit van rijkswetgeving kan worden bevorderd. Voorts kan daarmee (ogenschijnlijk) willekeur worden voorkomen.

Ten slotte is onvoldoende rekening gehouden met de geest van het Statuut in het Draaiboek voor de regelgeving. Zo is niet ingegaan op de betekenis van fundamentele beginselen in het wetgevingsproces, zoals het gelijkwaardigheidsbeginsel. Het Draaiboek behelst in feite een stappenplan dat dient te worden doorlopen. Enkele stappen bevatten bovendien afwegingsbevoegdheden; bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze of een betrokken instantie wel of niet wordt gehoord. Voorts ontbreken in enkele gevallen termijnen. Indien de mogelijkheid wordt geboden om de zienswijzen naar voren te brengen, terwijl de daarvoor ad hoc gestelde termijn te kort is, kan de zeggenschap niet voldoende tot zijn recht komen. Zulks was in de rijksministerraad het geval bij de behandeling van de Paspoortwet en de Rijkswet Kustwacht. In het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel krijgen deze bepalingen echter een andere betekenis. Los van het feit dat het Draaiboek niet ingaat op de betekenis van het gelijkwaardigheidsbeginsel, is het Draaiboek ook op ander vlak niet volledig. Zo wordt wel rekening gehouden met interne Nederlandse bepalingen, zoals grondwettelijke bepalingen, wetten en Aanwijzingen voor de regelgeving, maar niet met interne Caribische bepalingen.⁹²⁵

Ten aanzien van de RvSK kan worden opgemerkt dat op het functioneren van de RvSK weinig is aangemerkt. Deze constatering is gebaseerd op de juridische analyse van circa twintig adviezen. In een enkel advies werd echter wel de schijn gewekt dat de RvSK omwille van een beleidsmatige keuze op een bepaalde conclusie aanstuurde, oftewel dat de RvSK bij gebrek aan transparantie de schijn van partijdigheid wekte. Ten slotte dreigde het gezag van de RvS door de politiek en media te worden ondermijnd; gezien het feit dat de RvSK hoofdzakelijk samenvalt met de RvS had dit bovendien invloed op Koninkrijksniveau.

Het functioneren van politieke organen en actoren leidde ertoe dat de opvatting van Van Helsdingen, inhoudende dat ‘het zeer wel mogelijk [is] dat [...] individuele leden of partijen, ook al zouden zij niet overtuigd zijn – uit politieke overwegingen bereid zijn zich te schikken,’ geen stand kon houden. In de Nederlandse samenleving en politieke cultuur is de tendens ontstaan om te verharder; ook tracht de Tweede

⁹²⁵ Zoals bijvoorbeeld het horen van de Raad van Advies; artikelen IV.1 Staatsregeling van Aruba, 64 Staatsregeling van Curaçao en 69 Staatsregeling van Sint Maarten; *supra*, p. 208.

Kamer bevoegdheden naar zich toe te trekken,⁹²⁶ hetgeen zijn weerslag krijgt op Koninkrijksniveau. In 1954 vielen de tegenstellingen tussen de landen mee, aangezien de verhoudingen tussen de parlementen voornamelijk diplomatiek werden geacht; hierop is in de hoofdstukken II en III van dit onderzoek gewezen. Latere hoofdstukken wezen daarentegen uit dat de tegenstellingen tussen de landen in de loop der decennia werden vergroot.⁹²⁷ Althans, voor zover het politiek gevoelige rijks wetten betref. Aan andere recente rijks wetten die neutraler ogen, zoals de Rijks octrooi wet 1995, de Rijks wet aanpassing rijks wetten, de Rijks wet vaststelling van een zee grens en de onderscheidenlijke Reglementen voor de Gouverneur, hebben parlementariërs weinig aandacht besteed; daarnaast leken politici ten aanzien van deze rijks wetten veelal eensgezind. De Caribische parlementen stelden in de eerste jaren dikwijls een blanco verslag op en gaven later een meer inhoudelijke reactie. Nadat de fracties werden geduid, werd de toon politieker; datzelfde geldt voor reacties van Tweede Kamer fracties. Door kenbaar te maken wie wat opmerkte, werd de deur geopend voor politici om te 'scoren'. Lokale politieke consumptie stond bij sommige partijen voorop, waardoor de inhoud van de reacties kwalitatief onder druk kwam te staan. Echter, doordat partijen – als poging om stemmen te winnen – beledigende uitspraken doen en de onderlinge relatie op scherp zetten, zal duidelijker worden dat de macht de facto en de jure in Nederlandse handen ligt. Als het uitdraait op een conflict, zal degene met de macht de doorslag geven; zoals ook bleek uit de intern-appel procedure. In het bijzonder waar de harde opstelling bezegeld wordt met een ongewenst amendement op een consensus rijks wet of een eigen aangelegenheid als Koninkrijks aangelegenheid wordt aangemerkt, kan de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk worden ondermijnd. Temeer omdat de macht in handen van politici is en er thans geen onafhankelijke geschillenbeslechtende instantie bestaat die dit onconstitutionele handelen kan tegenhouden.

Tegelijkertijd kunnen politieke betogen van de Caribische parlementariërs ook zelf afbreuk doen aan de zeggenschap. De Caribische landen worden ex artikel 16 en 17 Statuut in de gelegenheid gesteld om voorlichting te geven. Deze voorlichting strekt tot doel om de kwaliteit van rijks wetgeving te verbeteren. Geven Statenleden c.q. bijzondere gedelegeerden onjuiste of gekleurde informatie, zonder dat dat in twijfel wordt getrokken, dan zullen Nederlandse politici zich op dat oordeel baseren; hetgeen kan leiden tot onjuiste keuzes die niet stroken met de werkelijkheid. Niettemin waren er partijen die de gelegenheid aangrepen om opmerkingen te plaatsen in Statenverslagen en tijdens de wetgevingsoverleggen en plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer viel dit mee, aangezien slechts coalitiepartijen aanwezig waren.

⁹²⁶ Zie bijvoorbeeld het pleidooi voor een rol voor de Tweede Kamer in de benoemingsprocedure van de vice-president van de Raad van State. Tegelijkertijd tracht de Tweede Kamer de controle op eigen handelen af te stoten: zie bijvoorbeeld het voorstel van de PVV om de Koning uit de regering te zetten; het voorstel van Halsema haalt het steeds niet; voorstel om de Eerste Kamer af te schaffen. Het is dus aan de Caribische landen van het Koninkrijk om vast te houden aan instanties die tegenwicht bieden aan de Tweede Kamer (*supra*, p. 202–203.) Het initiatief voorstel van rijks wet van de PVV is dan ook niet in hun belang: *Kamerstukken II* 2010–2011, 32 865 (R1957), nr. 2.

⁹²⁷ Niet is ingegaan op specifieke gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden, zie hierover onder meer Oostindie & Klinkers, maar zoals gesteld is alleen ingegaan op de staatsrechtelijke constructie die – naar de letter van het Statuut – hier ruimte voor heeft geboden.

VIII CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Inleiding

In dit proefschrift is beargumenteerd dat de gelijkwaardigheid zoals deze ingevolge het internationale recht in het Statuut is vastgelegd, in de praktijk niet altijd voldoende tot uitdrukking komt. Hoewel de structuur van het Koninkrijk de factoren die de gelijkwaardigheid beperken in de hand werkt, kan de gelijkwaardigheid aan de hand van de geconstateerde problemen, binnen de grenzen van het Statuut worden bevorderd.

Gelijkwaardigheid ingevolge het zelfbeschikkingsrecht en ingevolge het Statuut

Het gelijkwaardigheidsbeginsel is, zoals in hoofdstuk en II is uitgewerkt, een juridisch beginsel dat inhoudt dat staten hun voormalige koloniën niet eenzijdig mogen overheersen, tenzij daarmee is ingestemd door de bevolking van deze voormalige kolonie, en dan slechts tot het niveau waarop de instemming reikt. Op grond van deze mogelijkheid kwam voor het Koninkrijk der Nederlanden, destijds bestaande uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, in 1954 het Statuut tot stand. In het Statuut werd de intentie van de nieuwe, gelijkwaardige staatkundige verhouding bevestigd in de preambule, alsmede in de opbouw van het Statuut en individuele bepalingen. Hoewel er verschillende concepten voorafgingen aan het constitutionele document dat de nieuwe staatkundige relaties zou regelen, heeft de gelijkwaardigheid *an sich* nooit ter discussie gestaan. Uiteindelijk is in het Statuut aan de Caribische landen van het Koninkrijk een grote mate van autonomie toegekend en, voor zover het Koninkrijk een aangelegenheid behartigde, zeggenschap. Mede vanwege de schaarse personele krachten die in Suriname en de Nederlandse Antillen beschikbaar waren, werd op Koninkrijksniveau aansluiting gezocht bij de Nederlandse organen, zoals de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal. De Caribische vertegenwoordiging in deze organen was minimaal en, behoudens de rijksministerraad, facultatief. Ter compensatie van deze minimale vertegenwoordiging werden enkele bepalingen opgenomen die de eenzijdige dominantie door Nederland tegen zouden gaan. Voorbeelden van dergelijke bepalingen zijn onder meer de artikelen 12 en 18 Statuut en sinds de laatste Statuutwijziging in 2010, ook de artikelen 12a en 38a Statuut. Daarnaast zou de geest van het Statuut, de gelijkwaardigheid, centraal staan in de Koninkrijksrelaties.

Concreet kwam de nadruk te liggen op de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk. Kort samengevat zijn drie rechtsordes (thans vier: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) binnen het internationaalrechtelijke rechtssubject 'het Koninkrijk der Nederlanden' gecreëerd. De Caribische landen van het Koninkrijk behartigen alle aangelegenheden zelfstandig, tenzij in het Statuut is aangegeven dat het Koninkrijk bevoegd is. Het aantal Koninkrijksaangelegenheden is beperkt, zij zijn hoofdzakelijk te vinden in de artikelen 3 lid 1 en 43 lid 2 Statuut, alsmede in artikel 5. Daaraan kan worden toegevoegd dat laatstgenoemd

artikel betrekking heeft op de ‘autonomie’ van Nederland. In artikel 5 is bepaald dat de Caribische landen betrokken worden bij het wijzigen van de Grondwet, voor zover de wijziging betrekking heeft op de organisatie en bevoegdheden van, bijvoorbeeld, de wetgevende en bestuurlijke macht. Dit vanwege de samenval met de Koninkrijksorganen.

Gelijkwaardigheid in de rechtspraak

In de praktijk echter komt de scheiding van de rechtsordes die het Statuut zou bewerkstelligen, minder goed tot uitdrukking. Datzelfde geldt voor de Caribische zeggenschap bij de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden. Hier wordt gesproken van ‘minder goed’, omdat de gelijkwaardigheid niet altijd in het gedrag komt; zelfs is technisch gezien – in strijd met het Statuut – zeggenschap aan de Caribische landen toegekend waar ze die officieel niet hebben.⁹²⁸ Deze conclusie berust op de analyse van de totstandkoming van een vijftiental rijkswetten. De gelijkwaardigheid is in een aantal gevallen beperkt vanwege het feit dat de Caribische zeggenschap niet tot zijn recht is gekomen bij de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden. Daarnaast is het voorgekomen dat de Caribische landen van het Koninkrijk zich zonder succes hebben kunnen verzetten tegen juridisch ongerechtvaardigde beperkingen van de autonomie. In beide gevallen was sprake van eenzijdige overheersing.

Factoren die een rol spelen bij de beperking van de gelijkwaardigheid

De factoren die een rol spelen bij de beperking van de gelijkwaardigheid, en die specifiek samenhangen met het constitutionele Koninkrijksrecht, betreffen onder meer de tijdsdruk; het gebrek aan kennis aan Nederlandse zijde over de feitelijke situatie in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk, dan wel het gebrek aan expertise en aan personele capaciteit in de Caribische landen van het Koninkrijk; en ten slotte het gebrek aan afspraken op Koninkrijksniveau over het functioneren van Koninkrijksorganen en andere actoren en organen die op Koninkrijksniveau opereren.

TIJDSDRUK

De tijdsdruk werd, behalve door bijvoorbeeld feitelijke omstandigheden, mede in de hand gewerkt door de onderhandelingen die op ambtelijk niveau plaatsvonden. Nadat op politiek-bestuurlijk niveau tot overeenstemming was gekomen, werd behoudens een enkel geval, op ambtelijk niveau flink onderhandeld over conceptvoorstellen van rijkswet. Daarbij kwam dat diverse ambtenaren van verschillende landen en ministeries waren betrokken. Deze ministeries werkten soms langs elkaar heen. Dat leidde ertoe dat mandaten van diverse ambtenaren dikwijls opnieuw moesten worden afgestemd en worden verleend, hetgeen tijd kostte. Deze tijd die verloren ging was hard nodig in latere stadia van de rijkswetgevingsprocessen.

⁹²⁸ *Supra*, p. 133-134.

GEBREK AAN KENNIS OVER DE FEITELIJKE SITUATIE C.Q. HET GEBREK AAN KENNIS OVER HET RECHT

Het gebrek aan kennis over de feitelijke situatie is mede dankzij de uitwisseling van visies, in de voorbereidingsfase beperkt. Datzelfde geldt ten aanzien van de expertise over het recht. Door hier samen op te trekken, kon de beperkte Caribische expertise deels worden gecompenseerd. Op politiek niveau, meer in het bijzonder parlementair niveau, lag dat anders. Het gebrek aan kennis over de feitelijke situatie aan Nederlandse zijde werd mede veroorzaakt door onjuiste voorlichting die werd gegeven door Statenleden; hetzij in Statenverslagen die werden opgesteld naar aanleiding van voorstellen van rijkswet, hetzij in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Zij vertolkten hun partijstandpunten in plaats van dat zij objectieve bevindingen presenteerden. Omdat andere Statenfracties niet altijd van zich lieten horen, werd de eenzijdige informatie bovendien als vaststaande feiten beschouwd. Anderzijds leken Tweede Kamerleden op eigen feiten en opinies af te gaan, die onjuistheden bevatten gericht op de lokale politieke consumptie in Nederland. Door op grond van deze informatie standpunten te bepalen, kwam de Caribische zeggenschap – ter bevordering van de kwaliteit van het voorstel – niet of althans onvoldoende tot zijn recht.

GEBREK AAN CARIBISCHE PERSONELE CAPACITEIT

Hoewel de beperkte Caribische ambtelijke capaciteit deels werd gecompenseerd in bijvoorbeeld projectgroepen, zij hier aangetekend dat het gebrek aan personele capaciteit er wel toe leidde dat zij niet binnen korte termijnen konden reageren op voorstellen van Nederlandse ambtenaren. Deze termijnen werden over het algemeen ad hoc vastgesteld, vanwege het feit dat hierover geen afspraken op Koninkrijksniveau bestonden.

GEBREK AAN AFSPRAKEN OVER HET FUNCTIONEREN VAN KONINKRIJKSORGANEN EN HET RIJKSWETGEVINGSPROCES OP KONINKRIJKSNIIVEAU

Vastgesteld is dat het ontbreken van voorschriften voor het functioneren van Koninkrijksorganen en voor het rijkswetgevingsproces op bepaalde vlakken problematisch is gebleken. De geest van het Statuut, de gedachte van de gelijkwaardigheid, leek steeds verder naar de achtergrond te worden verdrongen, terwijl deze centraal diende te staan. Enerzijds ondermijnde de politieke werkelijkheid de gelijkwaardigheid; zowel op het gebied van autonomie⁹²⁹ als op gebied van zeggenschap.⁹³⁰ Anderzijds leken procedurele normen, het handelen naar ‘de letter van de wet,’ meer een rol te spelen dan abstracte beginselen.

Hiermee kwam mede aan het licht dat Nederland op Koninkrijksniveau de overhand heeft. Nederland kan bij gebrek aan afspraken op Koninkrijksniveau, in principe het wetgevingsproces eenzijdig vaststellen en daarmee de zeggenschap van de Caribische landen feitelijk beperken; hetgeen overigens niet alleen op

⁹²⁹ Bijvoorbeeld door het onjuist invoeren van artikel 3 lid 1 sub b of artikel 43 lid 2 Statuut.

⁹³⁰ Bijvoorbeeld artikel 12 lid 2 tot en met 5 Statuut, dat onvoldoende waarborg bood omdat Nederlandse politici per definitie de overhand hadden en hun eigen argumenten zwaarder lieten wegen.

ambtelijk niveau gebeurde, maar ook op bestuurlijk niveau en door de Tweede Kamer – zodat de artikelen 10 en 16 Statuut niet tot hun recht konden komen. Datzelfde geldt voor de interpretatie van artikelen uit het Statuut die betrekking hebben op de autonomie. Waren Nederlandse actoren van mening dat de autonomie van de Caribische landen kon worden beperkt, dan konden de Caribische actoren zich daar niet of nauwelijks succesvol tegen verzetten. Daardoor is het voorgekomen dat enkele malen een inbreuk werd gepleegd op de autonomie. In het bijzonder leidden de toenemende bemoeienissen van Tweede Kamerleden tot het vervagen van de grens tussen de rechtsorde van het Koninkrijk en de nationale Caribische rechtsorden. Zij stelden steeds meer vragen over eigen aangelegenheden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; via de minister kon de kwestie, indien daar volgens hem aanleiding voor bestond, worden behandeld op Koninkrijksniveau. Dit in tegenstelling tot vroegere tijden, waarin met name de (Rijks)regering en het lokale bestuur zich bekommerden om de lokale situatie. Politici zijn tegenwoordig meer, hoewel uiteraard niet uitsluitend, gericht op de lokale politieke consumptie dan dat zij betrokken zijn bij de Caribische landen.⁹³¹

In dit hoofdstuk wordt een scala aan mogelijkheden uiteengezet om bovengeschetste problemen op te lossen, met daarbij de ‘voors’ en ‘tegens’. Het is niet de opzet om op bepaalde oplossingen aan te sturen, maar bovenal van belang dat het werkbare oplossingen zijn voor de rechtspraktijk; daarvoor worden de onderstaande theoretische mogelijkheden geschetst.

EEN KANTTEKENING

Bij het aandragen van mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problematiek is de beperking gesteld dat deze aanbevelingen slechts zijn toegespitst op de bevordering van de *gelijkwaardigheid*.⁹³²

Afhankelijk van de visie van de onderscheidenlijke landen van het Koninkrijk, zou gestreefd kunnen worden naar een *volwaardige* positie binnen het Koninkrijk. Die visie richt zich niet alleen op het tegengaan van eenzijdige dominantie door het moederland, maar reikt verder. Zo kan het bevorderen van het Koninkrijk als democratische rechtsstaat als uitgangspunt worden genomen. Deze waarden van rechtsstatelijkheid en democratie worden gekoesterd door alle landen van het Koninkrijk, zodat deze norm aan een gemeenschappelijke waarde kan worden ontleend. Daarvoor kan onder meer worden gedacht aan een norm betreffende het toekennen van het kiesrecht aan de burgers van de Caribische landen van het Koninkrijk. Voorts is in de literatuur onder meer gepleit voor een federatie, hetgeen nog een stap verder gaat en een andere staatsrechtelijke constructie be-

⁹³¹ Deze constatering leidt tot de vraag of het daarom wenselijk is dat er aanvullende afspraken waren gemaakt op Koninkrijksniveau. Of biedt het stellen van regels hier geen uitkomst, omdat de aard van het probleem dusdanig politiek is, dat actoren de regels mogelijkterwijls zouden overtreden? Of wellicht dienen Caribische actoren hun mogelijkheden om zienswijzen naar voren te brengen beter te benutten? Voor zover het niet of beperkt politiek gevoelig is, zouden aanvullende afspraken, al dan niet Statutair vastgelegd, inderdaad wenselijk kunnen zijn. Voor het oplossen van politieke problemen dient bovendien te worden gekeken naar mogelijke aanpassingen in de constructie van het Koninkrijk.

⁹³² Het verschil tussen volwaardigheid en gelijkwaardigheid kan liggen in het toekennen van het kiesrecht aan burgers in de Caribische landen van het Koninkrijk.

treft.⁹³³ Dergelijke opties vallen buiten de strekking van dit proefschrift, maar worden ter bevordering van de discussie wel zijdelings aangeraakt. Hier wordt rekening gehouden met de bestaande structuur, die ten gevolge van artikel 5 Statuut de grenzen stelt.⁹³⁴

2. De voorbereidingsfase: het functioneren van betrokken actoren en het wetgevingsproces

2.1. Het instellen van een Koninkrijkssecretariaat

Een mogelijke oplossing voor de problemen op ambtelijk niveau die in hoofdstuk VII aan de orde zijn gesteld, met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid, betreft de instelling van een Koninkrijkssecretariaat. Het idee om een Koninkrijkssecretariaat in te stellen, is reeds door verschillende personen en instanties bepleit; onder meer door de commissie-Jesurun, de RvSK, en het Comité 2004, thans geheten Comité Koninkrijksrelaties.⁹³⁵ Ook Hirsch Ballin heeft gepleit voor een Koninkrijkssecretariaat, en daarbij verwees hij naar 'the Commonwealth Secretariat'.⁹³⁶ Deze voorstellen lopen uiteen en worden in het onderstaande slechts besproken indien ze direct betrekking hebben op de in dit onderzoek geconstateerde problematiek. In deze paragraaf beperkt de studie zich tot de taak van het Koninkrijkssecretariaat om conceptvoorstellen van rijkswet op te stellen.⁹³⁷

2.1.1. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninkrijkssecretariaat

Doordat de instelling van een Koninkrijkssecretariaat ertoe leidt dat de ambtenaren die voorstellen van rijkswet voorbereiden niet ressorteren onder verschillende ministers, zijn de problemen die de huidige situatie omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid met zich brengt niet aan de orde. Er is bij het opstellen van het conceptvoorstel van rijkswet geen sprake van onderhandelingen tussen landen en ministeries,⁹³⁸ hetgeen ten eerste de onpartijdigheid en de objectiviteit vergroot.

⁹³³ Vgl. P.P.T. Bovend'Eert, 'Het Koninkrijk op een keerpunt?', in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman (red.) 2011, p. 33-37.

⁹³⁴ *Supra*, p. 66 en 83. Zie ook over de grenzen van de bestaande structuren de voorlichting van de RvSK van september 2011 ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 14 e.v.

⁹³⁵ De commissie-Jesurun 2004, pleitte voor een Koninkrijksdienst, p. 36-37 (ook aangehaald door Oostindie en Klinkers, in Oostindie & Klinkers 2012, p. 53); Rapport Comité 2004, *Investeren in gezamenlijkheid, Een visie op de toekomst van ons Koninkrijk naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2004, p. 20; Bijvoorbeeld punt 5.2 van de voorlichting van de RvSK van 18 september 2006 inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, nr. 4, bijlage en voorlichting van de RvSK ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50 (paragraaf 3.2.e.), p. 20. Waarnaar bovendien wordt verwezen in de motie Koolmees & Hachchi: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 12.

⁹³⁶ E.H.M. Hirsch Ballin, 'Visie en constitutie, Een bijdrage aan de agenda voor de verder ontwikkeling van het Koninkrijksverband', in Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman 2011, p. 59-71, p. 70.

⁹³⁷ Hirsch Ballin, bijvoorbeeld, trekt het evenals de RvSK breder door ook de voorbereiding van de besluitvorming in de rijksministerraad en de ondersteuning van de Minister-President van het Koninkrijk onder het takenpakket te brengen. Deze opties blijven in dit proefschrift buiten beschouwing.

⁹³⁸ Uiteraard nadat eerst op politiek-bestuurlijk niveau is vastgesteld wat in de rijkswet dient te worden opgenomen.

Ten tweede is het efficiënter, omdat mandaten niet weer opnieuw afgestemd en verleend hoeven te worden tijdens onderhandelingen. Deze tijdswinst is van belang omdat de tijd in andere fasen van het rijkswetgevingsproces hard nodig kan zijn. Het toebedelen van de taak om de concrete tekst van een conceptvoorstel van rijkswet op te stellen, vereist vertrouwen in de onpartijdigheid van de leidinggevende, de verantwoordelijke minister. Daarom is het van belang dat de minister die leiding gaat geven aan een dergelijk secretariaat een positie inneemt die 'boven' de landen staat; de schijn van partijdigheid en (eenzijdige) politieke invloed door een van de landen kan worden vermeden. Zoals door de RvSK is voorgesteld, is het denkbaar dat het Koninkrijkssecretariaat functioneert onder de Minister-President als voorzitter van de rijksministerraad.⁹³⁹ Daarbij komt dat, gezien het feit dat de Minister-President de voorzitter is van de rijksministerraad en onder andere het intern appel voorziet, er gebruikgemaakt zou kunnen worden van de reeds bestaande infrastructuur: het Ministerie van Algemene Zaken.

Mochten partijen de politieke onafhankelijkheid van het secretariaat nog verder willen vergroten, dan kan worden gedacht aan het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan.⁹⁴⁰ Deze mogelijkheid houdt het meest rekening met de politieke onafhankelijkheid van de ambtenaren. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen bestaan immers slechts beperkte mogelijkheden voor de minister om instructies te geven en zijn invloed te doen gelden.⁹⁴¹ Gezien de behoefte 'aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid' ten aanzien van onder meer het Statuut, past het voorstel bovendien binnen het Nederlandse staatsbestel, volgens artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dit artikel stelt:

1. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:
 - a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid

De politiek wordt dus door het instellen van een Koninkrijkssecretariaat voor een belangrijk gedeelte buiten de discussies omtrent de voorbereiding van voorstellen van rijkswet gehouden;⁹⁴² enkel de bewindspersoon die leiding geeft aan het secretariaat draagt verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het voorstel en, indien het Koninkrijkssecretariaat als zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld, slechts voor de voortgang van. De opdracht die het secretariaat meekrijgt

⁹³⁹ Naar voorstel van de RvSK: *supra*, p. 111 (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 4, p. 2, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 4, p. 2; ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV en 30 461, nr. 3, 5.2.). Wat dat betreft zal het Ministerie van BZK hiervoor niet in aanmerking komen, daar dit ministerie vooral de Nederlandse belangen in het Koninkrijk zou behartigen. *Supra*, p. 58.

⁹⁴⁰ In een van de gesprekken die ik heb gevoerd, is dit idee naar voren gekomen. Dit als andere invalshoek dan waar het toenmalige Comité 2004 vandaan kwam: Het Comité stelde voor: 'De rijksministerraad kan worden versterkt met een (gemeenschappelijke) Onderraad onder voorzitterschap van de Voorzitter van de rijksministerraad, met een eigen inhoudelijk secretariaat.' Rapport Comité 2004 uit 2004, p. 20.

⁹⁴¹ Zie ook M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2006, p. 266-267.

⁹⁴² Mits geen 'conflict of interest' ambtenaren.

dient dan wel specifiek genoeg te zijn om een voorstel van rijkswet te kunnen schrijven. Op politiek-bestuurlijk niveau moeten de afspraken over wat in het voorstel van rijkswet wordt opgenomen helder zijn. Wanneer het conceptvoorstel van rijkswet wordt gepresenteerd aan de rijksministerraad zullen de leden van deze raad bepalen of zij zich achter de strekking van het voorstel van rijkswet kunnen scharen. Is te zeer van hetgeen de rijksministerraad voor ogen stond afgeweken, dan kan de rijksministerraad besluiten om het conceptvoorstel terug te zenden en daarmee kan de efficiëntie die met de instelling van het Koninkrijkssecretariaat wordt beoogd, verloren gaan.⁹⁴³

2.1.2. Constitutionele inbedding

Voor de constitutionele inbedding van een Koninkrijkssecretariaat is staatsrechtelijk een aantal mogelijkheden denkbaar. Ten eerste zou het Statuut ervoor gewijzigd kunnen worden; voorts zouden de landen hier een onderlinge regeling voor kunnen treffen en ten slotte kan een rijkswet op grond van artikel 38 lid 2 Statuut worden uitgevaardigd. Artikel 38 Statuut is hier aan de orde, omdat de organisatie van de interne ambtelijke voorbereiding een eigen aangelegenheid betreft.⁹⁴⁴ Voorts kan het op dit artikel worden gebaseerd, omdat het Statuut niet per se gewijzigd hoeft te worden voor het instellen van een Koninkrijkssecretariaat. Ter herinnering kan erop worden gewezen dat artikel 5 Statuut immers stelt dat

Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover *het Statuut* hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk [Cursivering I.B.].

Aangezien in artikel 7 Statuut en artikel 10 Statuut de betrokkenheid van de Caribische regeringen via de Gevolmachtigde Ministers is geregeld, voorziet het Statuut reeds in de zeggenschap van deze landen; dat geldt zowel ten aanzien van rijkswetprocedures als ten aanzien van rijksregelgeving en ander bestuurshandelen op Koninkrijksniveau. Daarom *hoeft* de Grondwet het wetgevingsproces gedurende de ambtelijke voorfase niet te regelen.⁹⁴⁵ Artikel 5 Statuut zou er dus niet aan in de weg staan om op Koninkrijksniveau buiten het Statuut voorzieningen te treffen om de zeggenschap te vergroten, zodat deze Statutaire bevoegdheid beter tot zijn recht komt. In dit geval zou een onderlinge regeling of een rijkswet kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 38 lid 1 dan wel artikel 38 lid 2

⁹⁴³ De ministeriële verantwoordelijkheid wordt dus alleen gereduceerd als het conceptvoorstel van rijkswet wordt opgesteld door het Koninkrijkssecretariaat (in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan). Voordat de opdracht om het voorstel op te stellen, wordt verstrekt, zullen eerst op politiek-bestuurlijk niveau de hoofdlijnen van het voorstel moeten worden vastgesteld. Nadat het conceptvoorstel is opgesteld is de ministeriële verantwoordelijkheid wel 'vol' aanwezig, omdat de rijksministerraad zich zal beraden over het voorstel en het al dan niet gewijzigd zal overnemen.

⁹⁴⁴ Constitutioneel en Statutair valt dat te herleiden uit artikel 42 lid 1 Statuut. Landen dragen zorg voor eigen staatsinrichting. Dat is voorts bevestigd in de rechtspraktijk doordat artikel 5 Statuut er in Nederland kennelijk niet aan in de weg stond om de Wet op de Raad van State bij Nederlandse wet en niet bij rijkswet te wijzigen. De organisatie van organen is een landsaangelegenheid.

⁹⁴⁵ Mocht de bepaling niet declaratoir maar normatief zijn.

Statuut.⁹⁴⁶ Tot slot is een mogelijkheid om een (rijks)wet uit te vaardigen waarin het Koninkrijkssecretariaat als zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht.

2.1.3. Mogelijke personele vormgeving aan het Koninkrijkssecretariaat

Ook ten aanzien van de personele vormgeving aan het Koninkrijkssecretariaat kan worden aangesloten bij reeds bestaande infrastructuren, te weten het ambtelijk voorportaal. Zoals Saleh voorstelt, is het denkbaar dat een soortgelijke constructie wordt gehanteerd; deze constructie houdt in dat ambtenaren afkomstig van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Financiën, Buitenlandse Zaken en Defensie, alsmede van de onderscheidenlijke Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers, standaard⁹⁴⁷ zijn vertegenwoordigd. Voor zover het de voorbereiding van rijkswetten⁹⁴⁸ op Koninkrijksniveau betreft waarvoor specifieke expertise is vereist, kan het secretariaat ad hoc worden aangevuld. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat voor de eerder besproken Rijksocrooiwet 1995, ambtenaren van het Bureau Intellectuele Eigendommen en ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken aanwezig zijn. Volgens de RvSK zou bovendien '[v]oor de bemensing ervan [...] gezocht moeten worden naar ambtenaren die in de verschillende delen van het Koninkrijk letterlijk en figuurlijk de taal spreken en de cultuur – beter: de culturen – kennen.' Zodat, zo vervolgt de RvSK, '[...] het Koninkrijkssecretariaat ook een eigen bijdrage [zou] kunnen geven aan de culturele dimensie van de Koninkrijksband.'⁹⁴⁹

Ten slotte is het denkbaar dat de persoon die de dagelijkse leiding heeft, ook uit het Caribische gedeelte van het Koninkrijk afkomstig kan zijn; hetzij uit een van de Caribische landen, hetzij uit Bonaire, Sint Eustatius of Saba.⁹⁵⁰ Ook kan dit een wisselend leiderschap zijn. Daarvoor zijn verschillende constructies denkbaar; juridisch technisch zijn er diverse mogelijkheden. Wel dient men rekening te houden met andere, sociologische factoren. Stel dat in het dagelijks leven een ambtenaar betrokken is op een ministerie, dan kan er via het betreffende ministerie druk op deze ambtenaar worden uitgeoefend om tot bepaalde keuzes te komen. De onafhankelijkheid van de leidinggevende dient daarom te worden gewaarborgd.

2.2. Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving

Een mogelijke oplossing voor overige geconstateerde problemen in de ambtelijke voorfase, zoals ter zake van termijnen en van het inwinnen van adviezen van instanties, is het vaststellen van een Rijkswet inhoudende een Draaiboek voor de rijksregelgeving.⁹⁵¹ Dit in navolging van het voorstel van Tim Borman, die reeds pleitte voor Aanwijzingen voor de consensusregelgeving.

⁹⁴⁶ Het valt buiten de strekking van artikel 20 Statuut, dat uitsluitend verwijst naar de artikelen 15 t/m 19 Statuut, ofwel de parlementaire fase.

⁹⁴⁷ Standaard maar niet permanent; indien de taak van het secretariaat beperkt is, is het denkbaar dat dit steeds ad hoc bijeenkomt.

⁹⁴⁸ Plus rijksregelingen en ander bestuurshandelen, afhankelijk van het takenpakket dat het Koninkrijkssecretariaat zou worden toebedeeld.

⁹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 20.

⁹⁵⁰ Zie artikel 3 Grondwet. Alle Nederlanders zijn op gelijke voet benoembaar.

⁹⁵¹ Overigens merkt (C.) Borman op dat een rijkswet wellicht te zwaar en een onjuist middel is voor een Draaiboek. Het schept volgens hem geen recht, maar geeft aan hoe bestaande voorschriften moeten worden toegepast. Zijn voorstel is om een apart Draaiboek voor de rijksregelgeving gezamenlijk vast te stellen; waarschijnlijk vergelijkbaar met de circulaire uit 1955.

2.2.1. Inhoudelijke voorstellen voor een Draaiboek voor de rijksregelgeving

De Aanwijzingen voor de consensusregelgeving zouden naar zijn mening onder meer de volgende tekst kunnen bevatten.

3. Een aanwijzing die regelt hoe de betrokkenheid van de Staten van de Caribische landen bij een ontwerpconsensusrijkswet wordt gewaarborgd.
4. Een aanwijzing die tot uitdrukking brengt dat over een voorstel voor een consensusrijkswet overeenstemming tussen de regeringen van de landen moet blijven bestaan gedurende de gehele parlementaire behandeling.
5. Een aanwijzing die de te volgen procedure regelt in gevallen waarin een amendement wordt ingediend of aanvaard dat de consensus raakt.
6. Een aanwijzing die tot uitdrukking brengt welke procedures moeten worden gevolgd als blijkt dat tussen de landen geen overeenstemming meer over het voorstel bestaat.
10. Een aanwijzing die voorschrijft dat in elke consensusrijkswet en – amvrb een regeling wordt opgenomen over de wijze waarop de onderlinge regeling ten aanzien van een of meer landen kan worden beëindigd, zo mogelijk met modelbepalingen.
12. Een aanwijzing die voorschrijft dat de keuze voor het combineren van koninkrijks- en landsaangelegenheden in één regeling wordt gemotiveerd.

Inhoudelijk lijken het aanbevelingen die de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk bevorderen; zij sluiten aan op een aantal eerder geconstateerde problemen. Een kleine kanttekening is echter dat dit voorstel alleen ingaat op de *consensusrijkswet*- en regelgeving,⁹⁵² zodat het geen oplossingen behelst voor andere problemen die in eerdere hoofdstukken van dit onderzoek zijn geconstateerd, met betrekking tot ‘gewone’ rijkswetgeving; dat terwijl ‘gewone’ rijkswetten in de praktijk vaker voorkomen.

2.2.1.1. Voorstellen ten aanzien van de waarborging van de autonomie

Behalve het maken van concrete afspraken over de te doorlopen procedures, verdient het de aanbeveling dat nadere afspraken worden gemaakt over de interpretatie van bepalingen omtrent de autonomie. De artikelen 3, 38 en 43 Statuut hebben in de praktijk voor veel onduidelijkheid gezorgd; niettegenstaande de officiële toelichting, leidden de open formuleringen ertoe dat actoren de bepalingen naar eigen inzicht interpreteerden.⁹⁵³ Voor toetsing van beleid kan het wenselijk zijn dat er meer concrete handvatten bestaan ten aanzien van de interpretatie van deze artikelen. Daarnaast kan worden afgesproken dat eens in de zoveel tijd overleg plaatsvindt tussen regeringen en parlementen over de interpretatie van de artikelen; zoals Van der Woude voorstelt. Hij pleit voor een Raad voor de rechtsonwikkeling.⁹⁵⁴ In het onderstaande worden enkele concrete overwegingen aangedragen.

⁹⁵² Waar hij zich in zijn artikel toe beperkte.

⁹⁵³ Zoals de rechtspositivistische visie van onder andere Hirsch Ballin uitwijst, wordt deze toelichting niet door eenieder als bindend beschouwd. Dat betekent dat zij de richtlijnen van de officiële toelichting terzijde schuiven omdat deze geen rechtskracht zouden hebben. *Supra*, p. 194.

⁹⁵⁴ W. van der Woude, ‘Naar een Raad voor de rechtsonwikkeling’, in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman (red.) 2011, p. 185-189.

Daarbij zij erop gewezen dat hoewel deze overwegingen zijn opgenomen in de paragraaf over de voorbereidingsfase, hetgeen in het onderstaande wordt besproken geldt voor alle actoren die bij de rijkswetprocedure zijn betrokken.

ARTIKEL 3 STATUUT

Zoals blijkt uit hoofdstuk V van dit onderzoek, is ten eerste artikel 3 lid 1 Statuut onderhevig geweest aan verandering in interpretatie. De legisprudentie van RvSK wijst deze ontwikkeling uit. De bevoegdheidsverdeling valt veelal ten faveure van het Koninkrijk uit, tot spijt van de Caribische landen van het Koninkrijk. Een voorbeeld hierbij betreft artikel 3 lid 1 sub b Statuut. De interpretatie van de RvSK wordt in zijn advies ter zake van de Rijkswet Kustwacht zo ruim uitgelegd, dat de rechtsgebieden ten aanzien waarvan verdragen zijn gesloten, onder 'buitenlandse betrekkingen' vallen. Het heden echter, zoals de RvSK zelf terecht opmerkt, laat zich kenmerken door globalisering en internationale afhankelijkheid. Met andere woorden, het ligt voor de hand dat verdragen veel rechtsgebieden domineren of althans van invloed zijn op de (rijks)wetgeving. Om te voorkomen dat deze rechtsgebieden tot Koninkrijksaangelegenheid worden bestempeld, is het gewenst om nadere afspraken te maken; binnen de grenzen van het Statuut en het zelfbeschikkingsrecht.⁹⁵⁵

Een mogelijke oplossing is de introductie van het fenomeen 'indirect Koninkrijksbelang'.⁹⁵⁶ Dat houdt in dat wanneer zowel lokale wetgeving als rijkswetgeving – via verdragen artikel 3 lid 1 sub b Statuut – aan de orde is, gekeken wordt naar de taak die overwegend aan de orde is. Betreft het overwegend een taak ten aanzien waarvan de (lokale) wetgever bevoegd is, dan zal de rijkswet op grond van artikel 38 lid 2 Statuut tot stand komen. Daaraan kan worden toegevoegd dat het Koninkrijksbelang kan worden erkend, bijvoorbeeld door het opzeggen van een consensusrijkswet alleen onder strikte voorwaarden mogelijk te maken. Indien een land niet langer in de rijkswet wenst te participeren, zou het moeten aantonen dat ook zonder de participatie aan de rijkswet, aan de relevante (verdragsrechtelijke) normen wordt voldaan.⁹⁵⁷

Een ander vraagstuk met betrekking tot artikel 3 Statuut, betreft de bevoegdheid ten aanzien van de doorvoering van technische wijzigingen in rijkswetten; deze vraag deed zich voor toen de Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de orde was.⁹⁵⁸ Men ging er toen van uit dat de rijkswetgever bevoegd was, niettegenstaande dat de rijkswet onder meer consensusrijkswetten wijzigde, te weten de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijksoctrooiwet. Omwille van efficiëntie zijn daar tijdens de ambtelijke voorbereidingen geen bezwaren tegen; indien het om

⁹⁵⁵ Overigens geldt dat niet slechts voor de in dit proefschrift besproken situaties, maar ook ten aanzien van andere zaken die onder artikel 3 lid 1 Statuut vallen.

⁹⁵⁶ Met dank aan Theo Caris, wetgevingsjurist bij Wetgeving en Juridische Zaken van Curaçao die dit idee aandroeg.

⁹⁵⁷ Het verschil met de waarborg van artikel 27 Statuut, is dat het mogelijk is dat een Caribisch land structurele steun nodig heeft om aan de norm te voldoen, en daardoor samen moet werken met andere gebiedsdelen. Aangeetoond zou dus moeten worden dat implementatie in nationale wetgeving alleen niet voldoende is.

⁹⁵⁸ In het verleden werd ook al door de rijkswetgever een soortgelijke rijkswet uitgevaardigd; T.C. Borman 2009, p. 436-437.

technische wijzigingen gaat, verdient het de voorkeur om de voorbereidende fase zo spoedig mogelijk te doorlopen. Indien onder hoge tijdsdruk moet worden gewerkt, bijvoorbeeld omdat de feitelijke situatie snel handelen vereist, is het van belang dat niet-gevoelige zaken die snel kunnen worden afgehandeld niet langer duren dan noodzakelijk. Wel is het daarvoor van belang dat inhoudelijke normen worden afgesproken, zoals wat onder ‘technische wijzigingen’ kan worden verstaan. Dit dienen concrete richtlijnen te zijn, zodat er in de toekomst geen misverstanden over kunnen ontstaan; zoals gesteld hebben open normen in het verleden aanleiding gegeven tot meningsverschillen die leidden tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid.

Mocht er een Koninkrijkssecretariaat komen, dan zal er in de voorbereidende fase naar verwachting zelfs geen verschil merkbaar zijn.

ARTIKEL 38 STATUUT

Voor zover het artikel 38 Statuut betreft, kan in de eerste plaats worden verwezen naar de bovengenoemde voorstellen van Tim Borman.

De eerst besproken aanwijzing, betreft ‘[e]en aanwijzing die regelt hoe de betrokkenheid van de Staten van de Caribische landen bij een ontwerpconsensusrijkswet wordt gewaarborgd.’ In aansluiting hierop kan worden verwezen naar het voorstel dat de minister die verantwoordelijkheid draagt voor het Koninkrijkssecretariaat, de onderscheidenlijke parlementen steeds op de hoogte kan brengen van het voorstel.⁹⁵⁹ Zodoende kunnen de parlementen in een vroeg stadium hun standpunten bepalen en kunnen zij tijdig aan elkaar kenbaar maken wat hun eventuele bezwaren zijn. Hoewel het vaststellen van de exacte tekst van de aanwijzing, aan de betreffende personen is die ermee moeten werken in de praktijk, kunnen de volgende elementen als handvat worden aangereikt.

Ten eerste is het doel van de aanwijzing dat parlementariërs in een vroeg stadium van elkaars bezwaren en wellicht amendementen op de hoogte zijn, zodat in beginsel niemand met amendementen hoeft te worden geconfronteerd op het moment dat de tijdsdruk in de parlementaire fase hoog wordt. Een mogelijk scenario echter, indien een Koninkrijkssecretariaat wordt ingesteld, is dat de parlementen niet via de ministeriële verantwoordelijkheid invloed kunnen uitoefenen op hun ministers en daarmee niet op de conceptvoorstellen.⁹⁶⁰

Over Borman’s voorstel om een beëindigingsclausule in voorstellen van rijkswet op te nemen, kan het volgende worden gesteld. In het Draaiboek voor de rijksregelgeving zou inderdaad deze *verplichting* kunnen worden opgenomen, maar de exacte uitwerking van een beëindigingsbepaling zou niet zonder meer op voorhand geschetst kunnen worden. Terecht stelt Borman daarom ‘zo mogelijk met modelbepalingen.’ De ene rijkswet leent zich, bijvoorbeeld in het kader van de rechtszekerheid, niet voor eenvoudige opzegging ervan, terwijl het gemakkelijk opzeggen van een andere consensusrijkswet gerechtvaardigd kan zijn. Hooguit kunnen algemene richtlijnen worden gegeven, waarin de aard van de rijkswet kan

⁹⁵⁹ Al dan niet via de Gevolmachtigde Ministers, zoals C. Borman terecht voorstelt.

⁹⁶⁰ Althans, op het moment dat het politieke akkoord wordt uitgewerkt; daarvoor en daarna kan het wel.

worden geschetst en de omstandigheden waarin de rijkswet kan worden opgezegd dan wel gewijzigd. Voorts kan worden afgesproken dat rijkswetten te goeder trouw worden uitgevoerd en dat de plicht van het verlenen van medewerking tot beëindiging dan wel wijziging van de rijkswet wordt opgenomen; eventueel kan worden aangegeven welke voorwaarden daaraan worden verbonden.

Ten slotte stelde Tim Borman voor een aanwijzing op te stellen 'die voorschrijft dat de keuze voor het combineren van koninkrijks- en landsaangelegenheden in één regeling wordt gemotiveerd.' Wat Borman met deze aanwijzing concreet beoogt, is echter niet duidelijk. Er hebben zich verschillende situaties voorgedaan waarin meer dan één grondslag vermeld is of had kunnen worden.

De eerste betreft de situatie die werd gecreëerd in de Rijkswet aanpassing rijkswetten. Deze rijkswet wijzigde, zoals gesteld, zowel consensusrijkswetten als 'gewone' rijkswetten. In de considerans van deze rijkswet is de grondslag niet geduid. Voor het creëren van helderheid is het in lijn met het voorstel van Borman denkbaar dat beide grondslagen expliciet worden benoemd indien de rijkswet juridisch formeel op twee grondslagen berust. Daarbij kan de motivering zijn dat de rijkswet twee soorten rijkswetten wijzigt; aanvullend verdient het de aanbeveling dat wordt aangegeven welke artikelen op welke grondslag berusten. Door dit onderscheid te benoemen, is helder welke procedures dienen te worden doorlopen indien bepaalde artikelen worden gewijzigd. Ten slotte is het denkbaar dat zowel beide grondslagen, als de keuze om de rijkswet op meerdere artikelen te baseren *in de considerans* van de rijkswet worden opgenomen.

De tweede is de situatie waarin geen onderscheid is gemaakt tussen eigen aangelegenheden en Koninkrijksaangelegenheden. Deze situatie deed zich voor toen artikel 3 aanhef en lid 1 sub a en sub b aan artikel 38 Statuut werd toegevoegd als grondslag van het voorstel voor de Rijkswet Kustwacht. Zoals eerder opgemerkt, is deze ontstane situatie juridisch gezien twijfelachtig en ligt het niet in de verwachting dat een dergelijke situatie zich in de toekomst wederom voor zal doen. Een bevoegdheid is óf eigen óf van het Koninkrijk, zoals de RvSK reeds eerder in zijn advies over het voorstel van Rijkswet Vaarplicht beargumenteerde. Mocht de rijkswet of rijksregeling berusten op twee grondslagen dan is dat mogelijk vanwege de combinatie van twee regelingen, in één rijkswet of rijksregeling. Zoals in het bovenstaande, over de Rijkswet aanpassing rijkswetten, is aangegeven kan in dat geval worden vermeld welke artikelen van de rijkswet op welke grondslag berusten.

Een derde situatie die hier wordt besproken, betreft de situatie die zich voordeed bij de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. In eerste instantie waren de grondslagen waarop het voorstel van rijkswet berustte niet opgenomen in de considerans; wel werden zij toegelicht in de memorie van toelichting. Kenmerkend is dat dit een dubbele grondslag betrof vanwege het feit dat onderscheid werd gemaakt ten aanzien van de verschillende partijen. Voor Nederland, Curaçao en Sint Maarten zou de grondslag artikel 38 zijn, en voor Aruba artikel 43 lid 2 Statuut. Ook deze situatie komt vreemd voor. In dit geval worden bepalingen vastgesteld waarover enerzijds wordt onderhandeld door de landen en anderzijds is het Koninkrijk ermee gemoeid. Dat leidt tot een oneigenlijk wetgevingsproces dat niet strookt met de bevoegdheidsverdeling; óf het Koninkrijk heeft een

bevoegdheid, óf de landen. Daarbij komt dat in hoofdstuk VI is vastgesteld dat het Koninkrijk in dit geval artikel 43 lid 2 Statuut ten onrechte heeft toegepast en het is de vraag of de bepaling in de toekomst aan de orde kan zijn. Artikel 43 lid 2 Statuut dient zeer terughoudend te worden toegepast en op grond van de vereisten proportionaliteit en subsidiariteit zal het de vraag zijn of het artikel als grondslag van rijkswet zal kunnen dienen.⁹⁶¹ In de toekomst zou het daarom in principe niet meer aan de orde kunnen zijn.

Ten slotte is, net als bij de Rijkswet aanpassing rijkswetten, ook de Statutaire grondslag van de Rijkswet vaststelling van een zeegrens niet benoemd in de considerans. Zoals aangegeven berustte deze rijkswet op artikel 3 Statuut en was die grondslag twijfelachtig. Artikel 3 lid 1 sub b kan technisch gezien pas aan de orde zijn in het geval dat een van de Caribische landen onafhankelijk zou worden; *interne* zeegrenzen vallen buiten de strekking van voornoemd artikel. Hoewel het hier niet gaat om een *dubbele* grondslag, kan het expliciet benoemen en motiveren van grondslagen in de considerans ertoe bijdragen dat partijen nadrukkelijker onderzoeken wat juridisch de correcte grondslag kan zijn.

ARTIKEL 43 STATUUT

Ten slotte is in hoofdstuk VI van dit onderzoek geconcludeerd dat het vrijwel onmogelijk is om de norm van artikel 43 lid 2 Statuut vast te stellen; ook niet aan de hand van internationaal recht.⁹⁶² Alleen de officiële toelichting bij de bepaling biedt een handvat en dat is dat het artikel zeer terughoudend toegepast dient te worden.⁹⁶³ Een probleem is dat deze toelichting volgens Hirsch Ballin formeel niet bindend is, niettegenstaande de constatering dat men indertijd de officiële toelichting woordelijk heeft vastgelegd en dat de gelijkwaardigheid vereist dat deze afspraken worden nageleefd. Mocht de opvatting van Hirsch Ballin worden aangehangen dan kan worden voorgesteld dat de tekst zoals vastgesteld in de officiële toelichting, of althans de strekking ervan, wordt overgenomen en deel uitmaakt van de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving. Zodoende krijgt het – ook naar rechtspositivistische opvattingen – rechtskracht. Aan de andere kant kan ervoor worden gekozen om zijn opvatting te steunen; een en ander onder de voorwaarde dat het toepassingsbereik wordt gecontroleerd door een onafhankelijke instantie. Wordt de oorspronkelijke gedachte van de officiële toelichting losgelaten, dan kan men artikel 43 lid 2 Statuut beschouwen als de plicht van Nederland, als grootste partner binnen het Koninkrijk, om ook sociale rechten, zoals onderwijs, gezondheidszorg, etc. te waarborgen, indien de financiële middelen van de Caribische landen onvoldoende toereikend zijn. Niet

⁹⁶¹ Zoals Borman uitlegt: over de inhoud van de te nemen maatregelen zegt de officiële toelichting dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken en dat het ingrijpen steeds gericht moet zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand. Borman 2005, p. 76. Anders: L.F.M. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin?', in: *RegelMaat 2006*, p. 293-308, p. 306; Hirsch Ballin 2011, p. 66.

⁹⁶² In het voorbeeld kon worden teruggegrepen op artikel 6 EVRM, dat goed is uitgekristalliseerd. De normen ten aanzien van de zaken die onder artikel 43 Statuut vallen, zijn echter niet allemaal internationaalrechtelijk helder vastgesteld.

⁹⁶³ Met andere woorden, zoals Borman uitlegt, geldt dit als *ultimum remedium*; voorkomen moet worden dat landsaangelegenheden tot Koninkrijksaangelegenheden worden bestempeld.

omdat Nederland van mening is dat de Caribische landen tekortschieten, maar op verzoek van de Caribische landen van het Koninkrijk.

Wat dat betreft strekt de opvatting van Hirsch Ballin mede tot het voordeel van de Caribische landen van het Koninkrijk. De reden waarom het toepassingsbereik van artikel 43 lid 2 Statuut onderdeel van rechterlijke toetsing dient te zijn, is reeds uiteengezet. Volgt men bovendien de opvatting dat op grond van artikel 43 lid 2 Statuut de plicht op Nederland rust om medewerking te verlenen bij het verwezenlijken van onder andere het goed bestuur en de fundamentele rechten van de mens,⁹⁶⁴ dan is het zaak dat ook de reikwijdte van deze plicht objectief wordt vastgesteld. Op grond van hoofdstuk VII van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat politici, met elk hun eigen belangen vanuit hun eigen land, hier naar verwachting niet uitkomen.

Dat het bestuur op goed niveau behoort te zijn, geldt niet alleen voor het niveau waarop de rechterlijke macht dient te functioneren⁹⁶⁵ – een norm die werd besproken in het kader van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie –, maar voor alle andere zaken. Alles wat onder rechtsstaat wordt verstaan, dient hieronder te worden geschaard. Omdat niet concreet op voorhand kan worden aangegeven wat exact onder goed bestuur wordt verstaan,⁹⁶⁶ ligt het meer voor de hand dat partijen het eens zijn over de procedure die wordt gevolgd bij het vaststellen van een norm in een ad-hocsituatie.

Zoals aangegeven, ligt het niet in de rede dat in de toekomst een rijkswet op grond van artikel 43 lid 2 Statuut wordt uitgevaardigd. Niettemin kan dit artikel ook in andere situaties aan de orde zijn, zodat het belang van een goede afbakening van bevoegdheden blijft bestaan. Een voorbeeld hierbij is het uitvaardigen van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 43 j° 51 Statuut. Voorts kan worden gedacht aan een situatie waarin artikel 21 van het Reglement van de Gouverneur van Aruba, onderscheidenlijk Curaçao en Sint Maarten aan de orde is.⁹⁶⁷ Op grond van deze bepaling kan een Gouverneur een landsbesluit of landsverordening niet vaststellen indien hij van mening is dat deze in strijd is met, bijvoorbeeld, het Statuut. Daarvan stelt hij de Rijksregering terstond op de hoogte. Bij koninklijk besluit beslist de Rijksregering, nadat de RvSK is gehoord, of er volgens haar inderdaad strijd is; acht de Rijksregering dat niet, dan dient de Gouverneur het landsbesluit of de landsverordening vast te stellen.

Behoudens het advies van de RvSK bestaat geen rechtsbescherming tegen dit koninklijk besluit van de Rijksregering. Dat betekent dat de Gouverneur een ondeugdelijke instructie kan krijgen, indien hij een landsverordening of een landsbesluit bijvoorbeeld in strijd acht met de deugdelijkheid van bestuur of

⁹⁶⁴ Los van de minder ver strekkende plicht, neergelegd in artikel 36 Statuut, dat de landen elkaar bijstand verlenen. Volgens de officiële toelichting 'dienen zij rekening met elkander te houden, elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen, waar dit redelijkerwijs mogelijk is.'

⁹⁶⁵ De Rijksregering leek rechtspraak mede onder deugdelijk *bestuur* te verstaan. *Supra*, p. 178.

⁹⁶⁶ Hetgeen ook is uitgelegd in de officiële toelichting op artikel 43 Statuut: 'Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven.' Immers, verder blijkt uit artikel 43 lid 2 slechts dat het gaat om een '*ultimum remedium*'.

⁹⁶⁷ Zie voorlichting van de RvSK van september 2011 ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 19.

rechtszekerheid, en de Rijksregering het advies van de RvSK en de visie van de Gouverneur naast zich neerlegt. In het verleden is het voorgekomen dat de zienswijze van de Gouverneur niet werd gedeeld door de Rijksregering.⁹⁶⁸ Dat was het geval in Aruba, toen de toenmalige Gouverneur Koolman het benoemingsbesluit van een minister niet wilde ondertekenen vanwege de ingevaarbrenging van de deugdelijkheid van het bestuur. De kandidaat-minister Glenbert Croes was onder meer verdachte in een fraudezaak.⁹⁶⁹ De eerste keer dat de Gouverneur deze zaak voorlegde aan de Rijksregering, werd zijn visie gevolgd; twee jaar later, in 2000, kreeg de zaak echter een wending. Naar aanleiding van het advies van de commissie-Biesheuvel, getiteld 'Op afstand verbonden', trok de Rijksregering haar handen van de zaak af.⁹⁷⁰ Zij overwoog daarbij:

De commissie constateert dat de benoeming van de ministers een autonome aangelegenheid van Aruba betreft en dat de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk in dit verband bestaat uit invulling geven aan het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur als bedoeld in artikel 43, tweede lid van het Statuut voor het Koninkrijk. Dit standpunt van de commissie wordt gedeeld. De raad tekent daarbij aan dat de commissie er tevens op wijst dat de zorg voor de deugdelijkheid van het bestuur allereerst de zorg van Aruba zelf is.

De Rijksregering trok haar handen er in zoverre van af dat zij zelfs stelde:

Indien verschil van mening bestaat tussen de minister-president cq. formateur en de Gouverneur omtrent benoembaarheid van een bepaalde kandidaat en na zorgvuldig overleg met de Gouverneur de minister-president cq. formateur persisteert bij zijn voordracht dient de Gouverneur de voordracht naar de Staten te zenden. Het oordeel van de Staten zal uiteindelijk beslissend zijn.⁹⁷¹

De Gouverneur had, vanwege het feit dat de Rijksregering geen verantwoordelijkheid droeg voor zijn besluit, geen andere keuze dan de opvatting van de Arubaanse regering te volgen. Half juni 2000 werd Glenbert Croes daarom toch beëdigd als minister.⁹⁷²

⁹⁶⁸ <<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/513995/1999/10/30/Aruba-trekt-voordracht-minister-opnieuw-in.dhtml>> (website laatst geraadpleegd op??), <<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2693333/1998/06/15/Wisseling-broers-maakt-nieuw-kabinet-op-Aruba-mogelijk.dhtml>> (website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012). Zie hierover Oostindie & Klinkers 2001c, p. 396-400.

⁹⁶⁹ <<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2631595/1998/06/09/Koninkrijksregering-beziet-of-Croes-minister-kan-worden.dhtml>> (website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012).

⁹⁷⁰ Of de Gouverneur de zaak wederom daadwerkelijk heeft voorgelegd of dat hij met de betreffende minister of de Minister-President in Nederland heeft gebeld, is echter onduidelijk. Volgens de RvSK is het slechts eenmaal voorgekomen dat de Gouverneur een zaak heeft voorgelegd aan de Rijksregering. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 10.

⁹⁷¹ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 IV, nr. 17, p. 2.

⁹⁷² <<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2516584/2000/06/19/Croes-junior-toch-minister-van-Aruba.dhtml>> (website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012); kort na het uitbrengen van het verslag van de commissie-Biesheuvel; dit verslag verscheen in maart, *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 IV, nr. 15, en in mei maakte de Rijksregering haar conclusies erover bekend: *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 IV, nr. 17, p. 1. Zie ook hierover Croes 2006, p. 58-60.

Door het niet in acht nemen van de zienswijze van de Gouverneur, creëerde de Rijksregering een situatie waarin het goede bestuur in het gedrang kwam. Daarbij komt dat de Rijksregering op enkele duizenden kilometers afstand zat, terwijl de Gouverneur werd geconfronteerd met de gevolgen van de benoeming. Staatsrechtelijk gezien ligt het daardoor meer voor de hand dat de Gouverneur hier de doorslaggevende stem dient te krijgen; hij kan de lokale situatie het best overzien, terwijl de Rijksregering dat slechts op afstand kan bepalen. Dat is hier van belang, omdat het hier niet altijd om rechtsvragen gaat, maar ook om de praktijk. De Gouverneur is tenslotte benoemd door de Rijksregering vanwege zijn capaciteit. Ook daarom zou hij de ruimte moeten krijgen om naar eigen inzicht te handelen. De Gouverneur dient slechts rechtsvragen voor te leggen aan de Rijksregering. Deze krijgt dan de gelegenheid om zijn opvatting ten aanzien van het recht te geven en de Gouverneur beschouwt deze in de context van de praktijk. Ten aanzien van de praktijk dient de Gouverneur meer ruimte te krijgen dan hem in artikel 21 van de onderscheidenlijke Reglementen is toebedeeld. Mocht het bieden van deze ruimte niet mogelijk zijn, dan is rechtsbescherming tegen het koninklijk besluit van de Rijksregering ter compensatie van groot belang. De objectiviteit dient bij het nemen van een dergelijke beslissing voorop te staan, en de rijksministerraad is, zoals gesteld, politiek. De RvSK wordt weliswaar gehoord, maar dat advies is niet bindend.

2.2.1.2. Voorstellen ten aanzien van het rijkswetgevingsproces

In aanvulling op de bovengenoemde suggesties van Tim Borman ten aanzien van het rijkswetgevingsproces,⁹⁷³ kunnen de volgende voorstellen worden aangedragen. De essentie van deze voorstellen is dat waarborgen worden opgenomen tegen keuzes die worden ingegeven door overwegingen met betrekking tot efficiëntie en die ertoe leiden dat de kwaliteit van de rijkswetgeving wordt veronachtzaamd.

Hoewel is opgemerkt dat het bezwaarlijk is dat het huidige Draaiboek voor de regelgeving geen aandacht besteedt aan het gelijkwaardigheidsbeginsel, volstaan verwijzingen alleen naar abstracte beginselen niet.⁹⁷⁴ Het gelijkwaardigheidsbeginsel blijft een open norm die verschillende actoren verschillend interpreteren; men kan zich niet geheel aan de politieke realiteit onttrekken.⁹⁷⁵ Goede en concrete afspraken zijn daarom van groot belang, mede vanwege het feit dat casestudies illustreerden dat het Draaiboek vaak letterlijk wordt geïnterpreteerd in de praktijk. Daarom is het denkbaar dat het Draaiboek hoofdzakelijk een stappenplan behelst waarin waarborgen voor een gelijkwaardige positie besloten liggen; dit in navolging van de voornoemde voorstellen van Borman.

⁹⁷³ *Supra*, p. 239.

⁹⁷⁴ Eerder in dit onderzoek is het punt van bezwaar naar voren gebracht dat het Draaiboek voor de regelgeving niet ingaat op de gelijkwaardigheid; dat is als probleem beschouwd omdat, indien het Draaiboek letterlijk wordt toegepast het Draaiboek bovendien de ruimte biedt om afwegingen te maken ten faveure van efficiëntie zonder dat rekening wordt gehouden met de positie van de Caribische landen van het Koninkrijk. De praktijk wees uit dat het inderdaad letterlijk wordt toegepast. Wel zou het gelijkwaardigheidsbeginsel kunnen worden beschouwd als *overweging* (al dan niet opgenomen in de considerans) om de afspraken bij rijkswet vast te leggen.

⁹⁷⁵ *Supra*, p. 15-16; vgl. ook interpretaties van de artikelen 3 en 43 Statuut. Ook deze bepalingen zijn open geformuleerd en worden verschillend geïnterpreteerd door de verschillende actoren.

Hoe dit stappenplan er precies uit zou moeten zien, is een punt waarover actoren overeenstemming moeten bereiken; de situatie moet immers voor alle partijen werkbaar zijn. Daarbij komt dat de aanbevelingen afhangen van de vraag of een Koninkrijkssecretariaat wordt ingesteld; in dat geval zal het wetgevingsproces anders verlopen. Om deze reden worden slechts enkele algemene aandachtspunten geschetst en wordt er niet in detail op de voorstellen ingegaan.

Een eerste punt van aandacht betreft de zorgvuldigheid in het rijkswetgevingsproces. Het in acht nemen van zorgvuldigheid kan op verschillende manieren worden vertaald. Daarbij kan worden gedacht aan enerzijds het vaststellen van redelijke termijnen waarbinnen gereageerd dient te worden, zodat de zeggenschap van de Caribische landen goed tot zijn recht komt, en anderzijds aan een consequent beleid voor het horen van instanties met betrekking tot het uitbrengen van advies over voorstellen van rijkswet.

Bij het vaststellen van de termijnen dient rekening te worden gehouden met de gedachte dat zeggenschap van de Caribische landen van het Koninkrijk van belang is; zij zijn immers op de hoogte van de lokale situatie. Wil de rijkswetgeving gedragen worden in het desbetreffende land, dan is het van belang dat deze aansluit op de feitelijke situatie en bij de lokale behoefte. Leunt het voorstel te zeer op het inzicht van Nederlandse actoren, dan ontstaat het risico dat het beoogde beleid, vanwege gebrek aan aansluiting bij de praktijk, niet wordt gerealiseerd.⁹⁷⁶ Mocht de benodigde termijn om een advies of standpunt op te stellen dusdanig lang zijn dat het de voortvarendheid van het wetgevingsproces al te zeer in het gedrang brengt, dan is het denkbaar dat de optie om een Koninkrijkssecretariaat in te stellen in overweging wordt genomen.

Een zelfde redenering geldt voor het horen van instanties. Evenals de Caribische ambtenaren die gehoord worden, zijn de instanties die het betreft het best op de hoogte van de situatie binnen hun gebied. In het bestaande Draaiboek voor de regelgeving bestaat ruimte voor discretie, hetgeen er in de praktijk toe leidde dat er willekeurigheid ontstond in het horen van deze instanties. Dat er een afwegingsbevoegdheid bestaat, is geen bezwaar; het is mogelijk dat er geen aanleiding is om een instantie te horen en de verplichting dat wel te doen kan leiden tot onnodig inefficiënt handelen. Wel verdient het voor de kwaliteit van rijkswetgeving de aanbeveling dat specifiekere richtlijnen worden opgesteld voor het inwinnen van adviezen en dat concrete handvatten worden geboden voor het maken van de afweging of een advies van een instantie anders dan de RvSK wordt ingewonnen. Uiteindelijk is het zaak dat er een werkbaar voorstel van rijkswet tot stand komt waarin partijen zich kunnen vinden, en daarvoor dienen de objectiviteit en de zorgvuldigheid in informatieverstrekking en belangenafweging zo groot mogelijk te zijn. Het proces is daarom van groot belang.

⁹⁷⁶ I.L.A. Broekhuijse, *Gelijkwaardigheid*, in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman (red.) 2011, p. 39-49, p. 45.

2.2.2. Juridische grondslag van de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving

PROBLEMEN OMTRENT DE NORMENHIËRARCHIE

In tegenstelling tot het voorstel van Borman, om afspraken over het wetgevingsproces en de wetgevingsprocedure bij aanwijzing te regelen, kan het wenselijk zijn dat deze bij rijkswet worden geregeld. Een formeel probleem bij het voorstel van Tim Borman is dat de aanwijzingen enkel bindend zijn voor de ambtenaren werkzaam bij een ministerie, aangezien zij ressorteren onder de ministers die deze aanwijzingen hebben vastgesteld. Daarom is het denkbaar dat de hiaten en inconstitucionaliteiten⁹⁷⁷ die het huidige Draaiboek voor de regelgeving (en dus de relevante wet- en regelgeving) vertoont, kunnen worden opgelost op een wijze dat alle actoren in de wetgevingsprocedure en het wetgevingsproces eraan gebonden zijn. Datzelfde geldt voor de onderscheidenlijke Staatsregelingen; de Staatsregeling van Sint Maarten, bijvoorbeeld, is enkel bindend voor dit land.

Daarbij dient gelijk te worden opgemerkt dat er vooralsnog geen juridische oplossing bestaat ten aanzien van de vraag wat prevaleert indien de normen met elkaar in conflict komen. Zulks was het geval toen de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen niet werd gehoord omdat de termijn waarbinnen de Caribische landen moesten reageren, daarvoor te kort was; niettegenstaande dat de Staatsregeling het horen van de Raad van Advies voorschreef, voordat de Gevolmachtigde Minister zijn instructie kon ontvangen.⁹⁷⁸ Hoogers gaat ervan uit dat de onderscheidenlijke Staatsregelingen prevaleren.⁹⁷⁹ Deze aanname is niet alleen logisch vanwege het gewicht van een constitutie, zeker ten opzichte van een aanwijzing, maar mede omdat de Staatsregelingen zijn vastgesteld met instemming van de rijksministerraad.⁹⁸⁰

Het voordeel van een rijkswet in tegenstelling tot een onderlinge regeling, is voorts dat ook de lagere, lokale wetgeving dient te stroken met de afspraken die op Koninkrijksniveau zijn en worden gemaakt. Volgens Hoogers dient dat ook het geval te zijn ten aanzien van een onderlinge regeling, maar een belangrijk verschil is dat de rechter de lokale wetgeving buiten toepassing laat als deze in strijd wordt bevonden met de rijkswet.⁹⁸¹ Dat is belangrijk indien er een brede vorm van constitutionele toetsing zou worden ingevoerd. Daarvoor is het vereist dat de afspraken wel juridisch bindend en daarmee een rechtsbron zijn. Zodoende kunnen er 'sancties' aan worden verbonden wanneer afspraken niet worden nagekomen.

⁹⁷⁷ Zie bijvoorbeeld p. 174 van het Draaiboek. Indien de consensus komt te vervallen, wordt de stemming niet aangehouden, maar kan de rijkswet niet tot stand komen.

⁹⁷⁸ *Supra*, p. 208.

⁹⁷⁹ H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden: een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 113.

⁹⁸⁰ Zie artikel 44 Statuut; *supra*, p. 56. Hoewel zijn rangschikking niet volledig juist lijkt te zijn en daardoor twijfelachtig is: hij plaatst het Statuut bovenaan en het geschreven internationale recht op de achtste plaats, terwijl het Statuut voortvloeit uit het internationale recht op zelfbeschikking en het Statuut in het licht daarvan dient te worden geïnterpreteerd.

⁹⁸¹ Zoals gebeurde bij de Rijkswet Kustwacht; Hoogers 2009, p. 75.

GRONDSLAG VAN DE RIJKSWET

De grondslag van de rijkswet zal tweeledig zijn, te weten artikel 38 lid 2 Statuut voor zover het de procedure tot en met de rijksministerraad betreft, en artikel 20 Statuut voor zover het de parlementaire fase betreft.⁹⁸²

Hier wordt uitgegaan van artikel 38 lid 2 Statuut, niettegenstaande dat, zoals C. Borman uitlegt, de wetgevingsprocedure een Koninkrijksaangelegenheid is via artikel 5 Statuut; de Grondwetsartikelen, artikel 81 e.v. zijn bovendien bij rijkswet vastgesteld. De rijkswet strekt er immers toe dat de onderscheidenlijke landen hun eigen wetgevingsprocessen op elkaar afstemmen, zodat deze op Koninkrijksniveau goed op elkaar aansluiten. Deze interne wetgevingsprocessen zijn een eigen aangelegenheid.

Daaruit vloeit voort dat ook ten aanzien van artikel 20 Statuut het consensusvereiste zal moeten gelden. Hoewel het artikel erover zwijgt, is de essentie dat partijen het eens zijn over de inhoud van de rijkswet omdat deze eigen aangelegenheden regelt.⁹⁸³ In tegenstelling tot de voorbereidingsfase bestaat er wel een grondslag in het Statuut waarop de rijkswet kan worden gebaseerd. Echter, het feit dat in het Statuut een grondslag is opgenomen, wil niet zeggen dat het zonder meer een 'gewone' rijkswet kan zijn. Over de bevoegdheidsverdeling is immers niets gezegd.

2.3. Raad van State van het Koninkrijk

2.3.1. Toetsen van grondslagen van rijkswet in adviezen

Ondanks het feit dat in een aantal voorstellen van rijkswet een onjuiste grondslag is aangemerkt, is de RvSK daar niet op ingegaan. Dat komt omdat de RvSK over het algemeen⁹⁸⁴ ingaat op vragen die de Rijksregering hem voorlegt, zo is geconstateerd in hoofdstuk V. Gezien het feit dat het toepassen van een onjuiste grondslag niet altijd leidt tot een geschil is het aanbevelenswaard dat wordt afgesproken dat de RvSK de grondslag van rijkswet standaard juridisch toetst en daarover adviseert. Daarmee kan de rechtsstatelijkheid van de rijkswetten worden bevorderd. Een andere mogelijkheid, als het probleem niet wordt toegespitst op de rechtsstatelijkheid maar op de gelijkwaardigheid, is dat wordt afgesproken dat de Caribische landen ook afzonderlijk *juridische* vraagstukken kunnen voorleggen aan de RvSK voor zover deze betrekking hebben op de autonomie. Daarbij kan worden gedacht aan vraagstukken over grondslagen, maar ook aan vragen met betrekking tot de totstandkoming, wijziging en opzegging van een consensusrijkswet. Het kan voor partijen in eerste instantie te zwaar zijn om een geschillenprocedure in te stellen en dan kan de RvSK dit in zijn advies ondervangen.

⁹⁸² De Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving berust dan niet op een dubbele grondslag, zoals de Rijkswet Kustwacht, maar er wordt onderscheid gemaakt tussen de artikelen. Hetgeen betrekking heeft op de voorfase berust op artikel 38 lid 2 Statuut en hetgeen betrekking heeft op de parlementaire fase op artikel 20 Statuut.

⁹⁸³ In principe moet er altijd consensus zijn, maar in dit geval wordt de constitutionele waarborg erkend.

⁹⁸⁴ De Rijkswet Kustwacht lijkt echter een uitzondering. De RvSK ging zonder vraag van de Rijksregering in op de grondslag. *Kamersstukken II 2005/06*, 30 531 (R1810), nr. 4, p. 7.

2.3.2. *Transparantie*

Niettegenstaande de algemene tevredenheid over de onpartijdigheid en politieke onafhankelijkheid van de RvSK, kan het in het kader van de transparantie de voorkeur verdienen dat de RvSK meer openheid biedt wanneer hij gebruikmaakt van bevoegdheden ontleend aan de Wet op de Raad van State. Een voorbeeld hierbij is wanneer een delegatie spreekt met een minister of ander bewindspersoon. Het creëert, hoewel onterecht, het beeld dat slechts één partij wordt gehoord, terwijl de regeringen van de onderscheidenlijke Caribische landen ook een mening over het voorstel hebben. Wanneer de RvSK ‘beraadslaagt’ met politieke actoren over voorstellen van rijkswet, zou in het advies meer gedetailleerd kunnen worden uitgelegd waar de beraadslaging betrekking op had; al dan niet passief en op verzoek van een van de betrokken regeringen.⁹⁸⁵ Zodoende kan de schijn van eenzijdige informatieverstrekking en daarmee partijdigheid op gevoelige onderwerpen, worden tegengegaan.

2.3.3. *Politieke onafhankelijkheid van de RvSK*

Gezien de belangrijke positie van de RvSK als politiek onafhankelijk orgaan in de Koninkrijksrelaties, is het van belang dat de instantie ook op Nederlands niveau geen politieke speelbal wordt.⁹⁸⁶ Dat zou het gezag van de instantie kunnen ondermijnen, terwijl het juist van belang is dat Caribische landen vertrouwen in Koninkrijksorganen moeten kunnen hebben.

2.4. *Onderraad en rijksministerraad*

2.4.1. *Constructie rijksministerraad*

Een groot probleem is dat alle politiek lokaal wordt bedreven. Politieke belangen en het verlangen om bij de eigen achterban gewaardeerd te worden, zijn niet bevorderlijk voor een samenwerking die compromissen vereist. Betekent het dat Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten moet inleveren op zijn standpunt, dan kan dat politiek worden afgestraft; althans, die angst bestaat.

Binnen de grenzen van de huidige constructie bestaan echter weinig mogelijkheden om juridische oplossingen voor de geconstateerde problematiek aan te dragen. Wederom stuit men op de grenzen van de gekozen structuur in 1954 die Statuutwijzigingen behoeven. Een manier om dit probleem vanuit juridisch oogpunt op te lossen, is dat de Rijksregering als eenheid optreedt en verantwoording aflegt aan een gezamenlijk orgaan als het Koninkrijksparlement, zoals in de ontwerp-Rijksgrondwet is voorgesteld.⁹⁸⁷

2.4.2. *Termijnen*

Een belangrijk probleem dat ertoe leidde dat artikel 10 Statuut niet tot zijn recht kwam, betreft de te korte termijnen die de Caribische regeringen werden gegund om een instructie aan de Gevolmachtigde Minister op te stellen.⁹⁸⁸ Het

⁹⁸⁵ Zoals Aruba een vraag over de grondslag van de Rijkswet Kustwacht heeft voorgelegd.

⁹⁸⁶ Zulks dreigde het geval te worden bij de benoeming van Donner als nieuwe vicepresident, toen de benoeming uitgebreid in de media en Tweede Kamer ter discussie werd gesteld. *Supra*, p. 202-203.

⁹⁸⁷ *Supra*, p. 39.

⁹⁸⁸ Hetgeen bleek uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Paspootwet en de Rijkswet Kustwacht.

is zelfs voorgekomen dat een bepaling uit de Staatsregeling moest wijken voor een aanwijzing voor de regelgeving. Partijen zouden in onderling overleg kunnen afspreken welke termijn de Caribische landen ten minste wordt gegeven. Deze termijn kan worden opgenomen in de Rijkswet inhoudende het Draaiboek voor de Rijksregelgeving.

2.4.3. *Intern appel*

Zoals eerder in dit onderzoek is geconstateerd, biedt artikel 12 Statuut geen toereikende waarborg om de gelijkwaardigheid te verwezenlijken. De Caribische landen kunnen zich niet effectief verzetten tegen Nederlandse voornemens, ook indien deze overwegingen in strijd met het Statuut zijn. De staatsrechtelijke, inhoudelijke bezwaren tegen deze procedure zijn dat de voorzitter van het intern appel ook de voorzitter is van de Nederlandse ministerraad. Vanwege mogelijke consequenties op nationaal niveau, zou hij geneigd zijn om zijn Nederlandse collega's te steunen en hun bestuurlijke inzichten te onderschrijven. Voor zover het om procedurele bezwaren gaat, is het thans nog mogelijk dat het overleg zonder veel voorbereidingstijd plaatsvindt of slechts van zeer beperkte duur kan zijn.⁹⁸⁹ Daardoor is het de vraag of het intern appel doeltreffend kan zijn en daarmee de zeggenschap tot zijn recht kan komen. Immers, de Caribische landen kunnen zich niet zorgvuldig voorbereiden en de belangenafweging kan niet op een zorgvuldige manier worden gemaakt.

Aan deze bezwaren kan als volgt tegemoet worden gekomen. Volgens Van der Plank zou een mogelijke oplossing zijn dat nadere afspraken over deze procedure worden gemaakt. Zo zouden afspraken over de voorbereidingstijd en de duur van het overleg kunnen worden opgenomen in het Draaiboek voor de rijksregelgeving.

Het afspreken van termijnen ten aanzien van de voorbereiding sluit aan bij de wijze waarop reguliere vergaderingen van de rijksministerraad worden voorbereid. Ook daarvoor gelden termijnen waarbinnen de stukken moeten zijn toegestuurd. Door het instellen van deze termijnen kunnen de regeringen van de Caribische landen niet meer worden geconfronteerd met een onmiddellijk intern appel. Andere, inhoudelijke eisen die aan het intern appel kunnen worden gesteld, in het bijzonder ten aanzien van de zorgvuldigheid, worden thans ook al in de Algemene wet bestuursrecht gesteld. Voor de Nederlandse ministers geldt daarom al het vereiste dat de beslissing zorgvuldig wordt genomen en zonder vooringenomen te zijn.⁹⁹⁰ Hoewel het technisch gezien een doublure in de wetgeving betreft, kan in het Draaiboek voor de rijksregelgeving deze plicht nogmaals worden benadrukt; al dan niet onder verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht.

⁹⁸⁹ Vgl. proces 10/10/10. Slechts één dag was ingepland voor de bespreking in de rijksministerraad, inclusief eventueel intern appel. De Tweede Kamer had de eindstemming al op de agenda staan. Er dient een inter-institutioneel akkoord te bestaan over de procedure zodat het ene niet kan plaatsvinden voor het andere is opgelost (zie over dit voorstel de bespreking van T.C. Borman 2009, p. 432 e.v.). Uiteraard is het ook in de huidige situatie mogelijk dat, indien het parlement de behandeling voortzet, bijzondere gedelegeerden (of bij hun afwezigheid de Gevolmachtigde Minister) zich tegen het voorstel verklaren, maar daarmee gaat tijd verloren en het is omslachtig.

⁹⁹⁰ Via artikel 5 Grondwet kunnen de artikelen 2:4, 3:2 en 3:4 Awb als constitutioneel Koninkrijksrecht worden beschouwd.

Ten slotte dient er rekening mee gehouden te worden dat de exacte duur van het overleg niet op voorhand kan worden vastgesteld. Om dat probleem te ondervangen kan worden afgesproken dat het proces zorgvuldig dient te worden doorlopen. Zodoende wordt op voorhand afgesproken dat de tijd wordt genomen om de discussie goed te voeren, kunnen de Caribische landen zich serieus genomen voelen doordat hun de tijd wordt gegund om hun standpunten inhoudelijk goed uiteen te zetten, kan naar alternatieven worden gezocht of kan over eventuele compensatie worden gesproken.

Daarnaast kan worden gedacht om het intern appel openbaar te maken. Immers, de mening van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba mag openlijk afwijken van de mening van de Nederlandse ministers. Hun mening valt officieel buiten de 'eenheid van de Kroon', daar zij geen deel uitmaken van de Koninkrijksregering.⁹⁹¹ Openbaarheid leidt er wellicht toe dat het oordeel van de ministers, en in het bijzonder van de Nederlandse Minister-President die de doorslag zal geven, wordt aangescherpt. Hun oordeel wordt dan onderworpen aan controle, zoals door de academische wereld. Daarbij kan worden opgemerkt dat in zijn algemeenheid geldt '[o]penbaarheid is de regel, geheimhouding de uitzondering.'⁹⁹² Wellicht past het daarom ook goed binnen het huidige systeem van openbaarmaking van gemotiveerde besluiten.

Hoewel hiermee niet het geconstateerde probleem met betrekking tot de 'scheiding van petten en verstrengeling van belangen' is opgelost, zorgen deze voorstellen er wel voor dat de positie van de Gevolmachtigde Minister(s) wordt bevorderd.

2.4.4. *Geschillenregeling*

Om de gelijkwaardigheid te verwezenlijken, is het zaak om de angel van het probleem met het intern appel te verwijderen. Dat wil zeggen dat het beslechten van geschillen niet in handen van politici dient te zijn en in het bijzonder niet wanneer politici uit één gebiedsdeel in de meerderheid zijn. Reeds vele academici hebben over de instelling van een 'Rijkshof', of een soortgelijk idee geschreven.⁹⁹³ Het ontbreken van een dergelijk hof leidt er volgens diverse auteurs toe dat de

⁹⁹¹ Zo was het mogelijk dat de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, Comenencia, een amendement indiende.

⁹⁹² H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 7. Wellicht past het daarom ook goed binnen het huidige systeem van openbaarmaking van gemotiveerde besluiten.

⁹⁹³ Zie onder meer S.F.C. Römer, 'De Raad als adviseur in een veranderend Koninkrijk', in: H.D. Tjeenk Willink: *De Raad van State in perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 177-186, p. 186; H. van Maarseveen, 'Toetsen aan het Statuut', in: *NJB* 1988, afl. 29 jaargang 63, p. 1039-1042; H. Munneke, 'Wetstoetsing aan het Statuut', in: *NJB* 1988, afl. 29 jaargang 63, p. 1043; M. de Werd, 'Een Rijkshof voor het Koninkrijk', in: *NJB* 1997, afl. 40 jaargang 72, p. 1851-1852; M. de Werd, 'Nogmaals: een Rijkshof voor het Koninkrijk', in: *NJB* 1998, afl. 41 jaargang 73, p. 1870-1872; A.B. van Rijn, 'Toezicht en toetsing in koninkrijksverhoudingen', in: A. van Romondt e.a. (red.), *Gedenboek 50 jaar Statuut, Een Koninkrijksbundel*, Curaçao/Aruba: Gomez & Bikker Foundation, Universiteit van Aruba, Universiteit van de Nederlandse Antillen, Editorial Charuba, Walburg Pers 2005, p. 303-309; Croes 2006, p. 52-77, 60-61; J. Taverne, *Het Federale Koninkrijk der Nederlanden, waarom een rechterlijk college moet toezien op de naleving van het Statuut en waarom rijks wetten moeten kunnen worden getoetst aan het Statuut* (scriptie Leiden), 2002 en Hoogers 2011, p. 73-98.

bevoegdheidsverdeling uiteindelijk wordt vastgesteld door 'de Nederlandse politiek'; hetgeen in de eerdere hoofdstukken van dit onderzoek uitgebreid is aangetoond. Geconstateerd is dat het ontbreken van een onafhankelijke geschillenprocedure leidt tot een inbreuk op de gelijkwaardigheid.

Ook is in de literatuur een aantal mogelijkheden geschetst voor de vormgeving van een Rijkshof, of, naar aanleiding van de introductie van artikel 12a en 38a een geschillenregeling.⁹⁹⁴ In dit onderzoek is de bespreking van de mogelijkheden voor de vormgeving aan een geschillenregeling en geschilleninstantie specifiek gericht op de bevordering van de gelijkwaardigheid.⁹⁹⁵

Voordat ten slotte wordt ingegaan op de vraag hoe vorm kan worden gegeven aan de geschillenprocedure, is het van belang dat wordt vastgesteld wat met de instelling van de procedure wordt beoogd. Gaat het om de beslechting van bestuurlijke geschillen, waarin het beleid centraal staat, of van juridische geschillen? Of wellicht dient niet de focus te liggen op geschillen*beslechting*, maar kan worden gedacht aan een procedure die erop gericht is om de partijen juist bij elkaar te brengen; zoals mediation. Aan de hand van het doel dat met de geschillenregeling wordt beoogd, kan worden nagedacht over de mogelijk geschikte procedure en de mogelijk geschikte instantie.

Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat de ene optie, het toetsen van beleid, de andere optie, het toetsen van het recht, niet hoeft uit te sluiten. Integendeel, gezien de in dit onderzoek geconstateerde problematiek, kan het juist de voorkeur verdienen dat maatwerk wordt geleverd voor de oplossingen van de verschillende problemen; bestuurlijke en juridische. Een mix van mogelijke geschillenprocedures, kan daarbij een oplossing zijn.

2.4.4.1. Enkele mogelijke procedures: mediation, Kroonberoep en onafhankelijke, rechterlijke geschillenbeslechting ten aanzien van constitutionele vraagstukken

MEDIATION

Mediation ligt wellicht nog het dichtst bij de gedachte van het intern appel. Evengoed wordt in deze procedure gestreefd naar overeenstemming, hetgeen bovendien het politieke streven is.⁹⁹⁶ Een verschil kan liggen in de professionaliteit en politieke onafhankelijkheid van de mediator ten opzichte van de Minister-President. Of wellicht, indien het de voorkeur verdient om niet een professionele gespreksleider te hebben maar een persoon die specifiek thuis is in het constitutionele Koninkrijksrecht, kan worden gedacht aan een Minister van Staat van het Koninkrijk; iemand die geen persoonlijk belang heeft bij de zaak, die hezaghebbend is en die het vertrouwen van alle partijen geniet.⁹⁹⁷ Ook is het

⁹⁹⁴ Bijvoorbeeld Hoogers 2011, p. 90-98.

⁹⁹⁵ Vraagstukken omtrent de toetsing van nationaal recht aan het Statuut blijven daarmee buiten beschouwing.

⁹⁹⁶ *Supra*, p. 72.

⁹⁹⁷ Vgl. de aanbeveling van de commissie-Rosenmöller, 'Commissie van wijzen'. Of wellicht kan naar het idee van Mito Croes voor Ministers van Staat voor het Koninkrijk worden gepleit, dan wel worden gedacht aan een andere buitenstaander met wie partijen bereid zijn om te spreken.

mogelijk om een college hiervoor in te stellen; zoals de PNP voorstelt, een Hof van Arbitrage.⁹⁹⁸

De introductie van mediation of arbitrage kent behalve het voordeel dat partijen afstemmen op consensus, ook zijn grenzen. De procedure zal naar verwachting minder geschikt zijn voor constitutionele geschillen; het zal althans vreemd voorkomen dat partijen, wanneer zij in conflict zijn, toch instemmen met een juridisch incorrecte grondslag van rijkswet. Anderzijds kan het voor de vaststelling van de grenzen van artikel 43 lid 2 Statuut wel een nuttige uitkomst bieden. De norm is zo ruim en de bevoegdheidsverdeling zo onduidelijk afgebakend, dat het een uitkomst biedt wanneer partijen zoeken naar een voor hen aanvaardbare oplossing. Dat creëert draagvlak, waarmee de kans wordt vergroot dat partijen zich ook aan de te maken afspraken houden. De afspraken die door partijen worden gemaakt, dienen dan wel juridisch bindend te zijn, zoals de uitkomst van een intern appel bindend is; anders blijft het geschil juridisch voortbestaan.

KROONBEROEP

Indien het doel is dat *bestuurlijke* geschillen worden *beslecht*, dan is een eerste optie dat het advies van de RvSK wordt gevolgd en gebruik wordt gemaakt van het Kroonberoep. De RvSK geeft aan dat de bestuursrechter slechts het recht toetst en het beleid zeer marginaal, terwijl het bij bestuurlijke geschillen juist van belang is om de beleidsmatige aspecten in het oordeel mee te nemen.⁹⁹⁹ Dat terwijl bestuurlijke geschillen vaak betrekking hebben op het beleid.

Het Kroonberoep is in zoverre geschikt voor de verwezenlijking van de gelijkwaardigheid, dat de zeggenschap – het naar voren brengen van de zienswijze over deze kwestie bij de RvSK – tot haar recht kan komen. De problemen die bestaan in de intern-appelprocedure kunnen daarmee worden onderschept. Zo is geen sprake van een ‘drie tegen twee gesprek’ en zullen de termijnen om te reageren langer zijn, hetgeen de zorgvuldigheid in het proces bevordert. Door middel van het Kroonberoep kan het beleid op basis van de visies van alle partijen worden vastgesteld, waarbij de zorgvuldigheid in acht kan worden genomen. Dat het Kroonberoep niet bij een politiek onafhankelijke instantie wordt ingesteld, maar bij de Kroon, behoeft in dit geval niet problematisch te zijn. Evenals ten aanzien van de Rijkswet financieel toezicht, kunnen waarborgen worden opgenomen, zodat een voor de Rijksregering onwelgevallig advies van de RvSK niet terzijde kan worden gelegd.¹⁰⁰⁰ In dat geval treedt de Raad van State, die wel politiek onafhankelijk is, nagenoeg op als bestuursrechter.

⁹⁹⁸ Ten Berge heeft dit idee nog concreter uitgewerkt ten aanzien van het financieel toezicht. Hij stelt voor om een ‘anti-corruptiedeltaplan’ op te stellen, een samenwerkingsverband tussen de Caribische landen van het Koninkrijk, Nederland en de Wereldbank. Ten Berge, ‘Corruptiebestrijding in de West’ in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman 2011, p. 1-10, p. 10.

⁹⁹⁹ Hoewel Bröring dit standpunt relativeert: ‘[...] het idee dat het Kroonberoep meer te bieden heeft dan rechtspraak omdat daarin niet alleen op rechtmatigheid maar ook op doelmatigheid wordt getoetst, moet sterk worden gerelativeerd.’ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel II, Rechtsbescherming tegen de overheid, bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002, p. 38.

¹⁰⁰⁰ *Supra*, p. 114.

Anderzijds kan worden gewezen op de keerzijden die het Kroonberoep met zich brengt. Mocht er voor het Kroonberoep worden geopteerd dan zal de procedure conform de eisen van artikel 6 EVRM¹⁰⁰¹ en in lijn met de jurisprudentie omtrent dit artikel moeten zijn. De relevante uitspraken zijn hier het *Procola*-arrest en het door Hoogers aangehaalde *Benthem*-arrest; beide gewezen door het EHRM. Het probleem dat Hoogers benadrukte is overigens reeds in de Rijkswet financieel toezicht ondervangen; van het advies van de RvSK kan niet worden afgeweken voor zover het de juridische toets betreft, en ten aanzien van het beleid slechts op zeer zwaarwegende gronden.¹⁰⁰² Ten aanzien van *Procola* kan worden geconcludeerd dat de RvSK zich niet te veel zal mogen inlaten met het beleid in de adviserende fase, wil hij in een Kroonberoep ook zijn advies uitbrengen.¹⁰⁰³ Dat is onwenselijk aangezien het op voorhand niet vast te stellen is in welke gevallen een conflict zal ontstaan; bovendien zal, gezien het feit dat op consensus wordt aangestuurd in de rijksministerraad, een meningsverschil naar verwachting in een beperkt aantal gevallen op de spits worden gedreven. Daardoor zou de RvSK standaard een stapje terug doen in zijn adviezen, terwijl deze voor de Rijksregering juist inzichten kunnen bieden. Om die reden lijkt het geen gelukkige constructie, hierop kom ik later terug.

ONAFHANKELIJKE, RECHTERLIJKE GESCHILLENBESLECHTING

Gaat het echter om de beslechting van juridische- en constitutionele geschillen, bijvoorbeeld over de bevoegdheidsverdeling, dan is het de vraag of het Kroonberoep geschikt is om de gelijkwaardigheid te verwezenlijken.¹⁰⁰⁴ Het betreft de geschillen ten aanzien van grondslagen van rijkswetten en de verschillen van inzicht tussen de Gouverneur en de Rijksregering ten aanzien van het al dan niet ondertekenen van koninklijke besluiten.¹⁰⁰⁵ Bovenstaande overwegingen leiden tot de conclusie dat, voor zover het het toetsen van rijkswetgeving betreft, het Kroonberoep zich niet leent voor de geschillenprocedure, voor zover het de toetsing van grondslagen van rijkswetten betreft. Ten eerste vanwege de wenselijkheid dat de RvSK zich niet in alle gevallen terughoudend opstelt in zijn adviezen. Het ligt niet in de verwachting dat alle voorstellen van rijkswet zullen uitlopen op een dusdanig conflict dat het op de spits wordt gedreven, terwijl ook ten aanzien van deze adviezen de RvSK zich terughoudend zal moeten opstellen. Gezien dit grote nadeel dat aan het Kroonberoep kleeft, kan het de voorkeur verdienen dat er in

¹⁰⁰¹ Bij beleid zijn ook financiële aanspraken in het geding, ofwel *civil rights*; deze kunnen kennelijk ook aan overheden toekomen.

¹⁰⁰² Artikel 26 lid 10 Rijkswet financieel toezicht luidt: 'Ons besluit wijkt niet af van het ontwerp of, indien daarvan sprake is, het nader ontwerp, voor zover het advies van de Raad uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, en voor het overige uitsluitend indien zeer zwaarwegende, op het in deze wet geregelde toezicht betrekking hebbende, gronden daartoe aanleiding geven. Indien Ons besluit afwijkt van het ontwerp of het nader ontwerp wordt het in het Staatsblad geplaatst met een rapport van Onze Minister. Dit rapport bevat in ieder geval de argumenten op grond waarvan wordt voorgesteld af te wijken van het ontwerp respectievelijk het nader ontwerp, alsmede het ontwerp zelf en indien daarvan sprake is, het nader ontwerp.'

¹⁰⁰³ EHRM, 28 september 1995, *NJ* 1995, 667.

¹⁰⁰⁴ Zie bijvoorbeeld Hoogers; *supra*, p. 201-202.

¹⁰⁰⁵ Artikel 21 Reglement van de Gouverneur van Aruba, onderscheidenlijk van Curaçao en Sint Maarten.

dergelijke situaties een beroep op de rechterlijke macht openstaat. Ten aanzien van de verschillen van inzicht tussen de Gouverneur en de Rijksregering, kan worden gesteld dat het advies van de RvSK niet bindend is. Met andere woorden, in de huidige situatie kan de Rijksregering zowel de visie van de Gouverneur als die van de RvSK opzij schuiven en gezien deze onwenselijkheid dient naar een passende oplossing te worden gezocht. Het Kroonberoep dient hierbij vanwege de toetsing van het beleid te worden uitgesloten. De Gouverneur wordt geacht de feitelijke situatie het best te kunnen overzien, zodat zijn oordeel dient te worden gevolgd. Het is daarom onwenselijk als het beleid op afstand wordt getoetst en geïnterpreteerd.¹⁰⁰⁶

ENKELE VOORDELEN VAN ONAFHANKELIJKE, CONSTITUTIONELE RECHTSPRAAK

Het zou een keuze zijn die bovendien onder meer de volgende voordelen met zich brengt. Kort samengevat is een eerste voordeel van onafhankelijke rechtspraak dat rechterlijke uitspraken als rechtsbron worden erkend. Deze uitkristallisering zorgt voor meer juridische helderheid over de toepasbaarheid van artikel 43 lid 2 Statuut.¹⁰⁰⁷ Een ander voordeel kan zijn, bijvoorbeeld indien het wordt vergeleken met de mogelijkheid van mediation, dat indien het overleg in een impasse komt, er toch een uitspraak kan komen.¹⁰⁰⁸ Voorts is het een voordeel dat procesvertegenwoordiging mogelijk is; hetgeen bovendien gebruikelijk is in gerechtelijke procedures waarbij de overheid partij is. Wanneer de onderscheidenlijke regeringen zich laten vertegenwoordigen, wordt de kwaliteit van de juridische argumentatie aangescherpt, zodat het exacte probleem zo helder mogelijk kan worden geduid, en kunnen politieke standpunten van juridische worden onderscheiden. Daarnaast ligt de verdediging van de standpunten niet in handen van politici die het probleem ter plaatse moeten kunnen beargumenteren. Dat in tegenstelling tot het voortgezet overleg, waar de Gevolmachtigde Ministers of relevante Caribische ministers hun zaak bepleiten. Ten slotte wordt de interpretatie van het Statuut aan alle politieke actoren onttrokken, hetgeen de kern van het probleem van de inbreuk van de gelijkwaardigheid vormt.¹⁰⁰⁹

Enkele mogelijke beperkingen voor onafhankelijke, constitutionele rechtspraak: een eerste oriëntatie

Een beperking kan zijn dat onafhankelijke rechtspraak ten aanzien van constitutionele vraagstukken wellicht niet past binnen de huidige staatkundige structuur van het Koninkrijk en dat er daardoor binnen de grenzen van de bestaande structuur naar een mogelijk alternatief moet worden gezocht. De reden om hier te spreken van 'wellicht' is dat er enige onduidelijkheid lijkt te bestaan of hiervoor een Statuutwijziging nodig zal zijn.¹⁰¹⁰ In het Statuut is de constitutionele

¹⁰⁰⁶ *Supra*, p. 246.

¹⁰⁰⁷ Ook houdt dat het Statuut levend. Deze situatie is vergelijkbaar met de rol van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 'levend' houdt. Daardoor kan rekening worden gehouden met de veranderende maatschappij en feitelijke situatie, hetgeen voorkomt dat artikel 43 lid 2 Statuut een statische bepaling wordt.

¹⁰⁰⁸ Maar zoals gesteld, de ene procedure hoeft de andere niet uit te sluiten.

¹⁰⁰⁹ *Supra*, p. 15-16 en hoofdstuk VII.

¹⁰¹⁰ Zie het standpunt van de RvSK in *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 19.

toetsing niet expliciet geregeld. Artikel 49 Statuut lijkt hier niet relevant omdat dit artikel betrekking heeft op strijdige *landswetgeving* met het Statuut; althans volgens de officiële toelichting. In dit onderzoek wordt daarentegen bestudeerd of *rijkswetgeving* aan het Statuut kan worden getoetst. Anderzijds, volgt men echter de rechtspositivistische opvatting van Hirsch Ballin,¹⁰¹¹ dan zou artikel 49 Statuut deze faciliteit wel bieden. Dit artikel luidt:

Bij rijkswet kunnen regels worden gesteld omtrent de verbindendheid van wetgevende maatregelen, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur.

Onder ‘wetgevende maatregelen’ kunnen in dat geval immers ook wetgevende maatregelen op Koninkrijksniveau worden verstaan; daartegen verzet de wettekst zich niet.¹⁰¹² Echter, een dergelijk rechtspositivistische opvatting kan niet worden gedeeld. Uiteindelijk geldt dat de officiële toelichting deel uitmaakt van de gemaakte afspraken en dat deze dienen te worden nageleefd.

Uit de conclusie dat de officiële toelichting hier niet terzijde kan worden geschoven, volgt dat, bij een mogelijk gebrek aan een Statutaire regeling, de Nederlandse Grondwet, artikel 81 e.v. met betrekking tot de wetgevingsprocedure, en daarmee samenhangend recht via artikel 5 lid 1 Statuut van toepassing zijn op Koninkrijksniveau.¹⁰¹³

Dat lijkt ertoe te leiden dat constitutionele toetsing wordt uitgesloten. De Grondwet sluit toetsing van formele wetgeving aan het Statuut uit, op grond van artikel 120 Grondwet; zoals beslist door de Hoge Raad in het *Harmonisatiewet*-arrest.¹⁰¹⁴ Reeds in 1961 besliste de Hoge Raad, in het *Van den Bergh/Staat*-arrest dat het toetsingsverbod inhoudt dat ook de rechtmatigheid van de *totstandkoming* van een wet niet door de rechter mag worden beoordeeld.¹⁰¹⁵ Daardoor zou men kunnen verwachten dat dit arrest, in combinatie met het *Harmonisatiewet*-arrest, mede inhoudt dat ook de grondslag van een (voorstel van) rijkswet niet mag worden getoetst op constitutionele juistheid.

¹⁰¹¹ *Supra*, p. 194.

¹⁰¹² Uit de officiële toelichting kan men afleiden dat landswetgeving wordt bedoeld; ook de Hoge Raad ging daar in het *Harmonisatiewet*-arrest vanuit. De officiële toelichting luidt: ‘Het toetsingsrecht van de rechter ten aanzien van wettelijke maatregelen in de landen aan de regels van het Rijkrecht is een aangelegenheid met verschillende facetten. Het lijkt niet raadzaam hieromtrent in het Statuut zelf te voorzien. De praktijk zal moeten leren welke voorziening of voorzieningen het meest aanbevelenswaardig zijn. Dit artikel opent de mogelijkheid, dat de Rijkswet ten aanzien van dit onderwerp regels geeft. Gedeeltelijk is thans reeds in dit onderwerp voorzien in de Grondwet, te weten voor zover het internationale regelingen betreft. Deze bepaling van de Grondwet geldt voor het gehele Koninkrijk.’

¹⁰¹³ Vgl. laatste twee volzinnen van de officiële toelichting bij artikel 49 Statuut (noot 1012); mogelijkterwils is op basis van deze redenering artikel 120 Grondwet, inhoudende het toetsingsverbod ook Koninkrijksrecht. Aangesloten wordt bij de Nederlandse wetgevingsprocedure voor zover het Statuut er niet in voorziet.

¹⁰¹⁴ HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469. M. de Werd, ‘Een Rijkshof voor het Koninkrijk’, in: *NJB* 1997, afl. 40 jaargang 72, p. 1851-1852; L.F.M. Besselink, ‘Suiker en rijst uit de West – over Europees recht en de Koninkrijksverhoudingen’, in: *NJB* 1998, afl. 29, jaargang 73, p. 1291-1296; M. de Werd, ‘Nogmaals: een Rijkshof voor het Koninkrijk’, in: *NJB* 1998, afl. 41 jaargang 73, p. 1870-1872. Althans, in elk geval formele wetgeving. Besselink gaat ervan uit dat besluiten wel aan het Statuut kunnen worden getoetst; De Werd daarentegen niet zonder meer.

¹⁰¹⁵ HR 27 januari 1961, *NJ* 1963, 248.

Indien wordt aangenomen dat het toetsingsverbod zich mede uitstrekt tot het verbod van rechterlijke toetsing van rijkswetten aan het Statuut, dient binnen de grenzen van het bestaande rechtssysteem te worden gekeken naar mogelijkheden voor een adequate geschillenregeling. Het lijkt erop dat in dat geval alleen het Kroonberoep tot de mogelijkheden behoort. Het uitvoeren van verschillende kunstgrepen, bedoeld om een de facto zelfde resultaat als constitutionele toetsing te bewerkstelligen, biedt hier geen uitkomst. Zo zou men het kunnen zoeken bij de bestuursrechter, maar ook dat lijkt geen reële mogelijkheid. Er zitten juridisch te veel haken en ogen aan, mede doordat de voorziening bovendien niet analoog kan zijn aan de bestaande Nederlandse bestuursrechtspraak en het om die reden op bezwaren kan stuiten. De bestuursrechter kan besluiten toetsen en de grondslag van de rijkswet zou bij koninklijk rijksbesluit kunnen worden vastgesteld alvorens het wetgevingstraject van start gaat. Het feit dat het besluit vooraf gaat aan het algemeen verbindende voorschrift, de rijkswet, doet afbreuk aan de kern van artikel 8:2 Algemene wet bestuursrecht.¹⁰¹⁶ Dit artikel sluit beroep uit tegen 'een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.'

De staatsrechtelijke mogelijkheden en plicht om onafhankelijke juridische geschillenbeslechting bij rijkswet te regelen

Tegen de voornoemde beperkingen van de mogelijkheid om onafhankelijke juridische geschillenbeslechting bij rijkswet te regelen, kan een aantal belangrijke argumenten worden ingebracht.

Ten eerste betrof de rechtsvraag in het *Harmonisatiewet*-arrest de vraag of de Nederlandse rechter, Nederlandse wetgeving aan het Statuut mocht toetsen en niet of überhaupt aan het Statuut mocht worden getoetst. Voorts was het de vraag of *individuen* rechten aan het Statuut konden ontleen, zonder dat de rijkswet op grond van artikel 49 Statuut daadwerkelijk werd uitgevaardigd. Met andere woorden, de kwestie was inter-rechtsordelijk, verticaal, en toegespitst op rechten toegekend aan individuen, in plaats van een zaak die louter op Koninkrijksniveau speelde (bevoegdheidsvraagstuk en interpretatie van het Statuut) en een zaak tussen overheden van landen betrof. Dat onderscheid is relevant en lijkt te kunnen worden gestaafd door de conclusie van de advocaat-generaal. Deze haalde in zijn conclusie twee passages aan, waaruit bleek dat de Nederlandse rechtsorde hier diende te worden onderscheiden van de Statutaire rechtsorde. Uit deze passages kan men afleiden dat er ruimte bestaat voor constitutionele toetsing op Koninkrijksniveau. De passages, r.o. 5.1. en r.o. 5.4.3. betreffen de volgende:

De positie van de HR is daarom een heel andere, omdat zijn beslissing (hoewel het Nederlandse recht formeel het precedentenstelsel niet kent) een sterke precedentwerking zal hebben. Zou de HR beslissen in dezelfde zin als in het bestreden vonnis is geschied, dan zou een *voor Nederland* ongekende mogelijkheid van toetsing van wetten in formele zin zijn geopend [cursivering I.B.].

¹⁰¹⁶ Zoals (G.T.J.M.) Jurgens er in een gesprek op wijst.

[...] In een reactie hierop concludeerde Van der Hoeven dat het voor hem hoofdzak bleef “dat de zeer reële politieke omstandigheid, dat de rijkswetgever en Nederlandse (lands)wetgever in wezen samenvallen, voor Nederland ieder toetsingsrecht dient uit te sluiten – natuurlijk onverkort de overige argumenten, die tegen het toetsingsrecht pleiten.” De opvatting van Van den Bergh vond bestrijding bij Logemann die overigens een genuanceerd standpunt innam. Hij stelde dat Van den Bergh er aan voorbij had gezien *dat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn nieuwe vorm geen eenheidsstaat is, maar sterk federale trekken vertoont*. Wanneer de Nederlandse wetgever of grondwetgever zich zouden begeven op het gebied van de rijksaangelegenheden, dan zouden zij daarmee de medezeggenschap van de andere partners aantasten [cursivering I.B.].

Wanneer onderscheid kan worden gemaakt tussen de Nederlandse rechtsorde en de rechtsorde van het Koninkrijk, kan worden betoogd dat de geschillenregeling ex artikel 12a en 38a Statuut niet binnen het Nederlandse rechtssysteem hoeft te passen, maar binnen die van het Koninkrijk.¹⁰¹⁷ Gezien de federale trekken die het Koninkrijk vertoont met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling¹⁰¹⁸ en de mogelijkheid die artikel 49 Statuut biedt om constitutionele toetsing op landsniveau aan het Statuut mogelijk te maken, is het gerechtvaardigd en – in het kader van de gelijkwaardigheid wellicht ook noodzakelijk – om deze redenering te volgen; ook voor zover het constitutionele toetsing van rijkswetten betreft. In dat geval zou constitutionele toetsing ter zake van de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen kunnen worden voorgesteld.

Daarmee kan voorts worden gesteld dat ook het *Van den Bergh/Staat*-arrest in de context van een gedecentraliseerde eenheidsstaat dient te worden gezien en van de context van een federatie dient te worden onderscheiden. Terwijl het in het Nederlandse systeem niet past om dergelijke toetsing toe te staan, ligt dat op Koninkrijksniveau anders. Het gaat dan om een bevoegdheidsverdeling die juridisch wordt getoetst, die in het kader van de gelijkwaardigheid behoort te kloppen.¹⁰¹⁹ De praktijk wees uit dat indien dit niet gebeurt, de ‘federale’ bevoegdheidsverdeling tussen de landen en het Koninkrijk teniet wordt gedaan, omdat een vrijbrief wordt gegeven aan de ‘rijks’organen, de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement om zelf te oordelen wat de grondslag van rijkswet dient te zijn; wetende dat zij – al dan niet om politieke redenen – een onjuiste rechtsopvatting (kunnen) handhaven. Een aantal voorstellen van rijkswet berustte op een onjuiste grondslag én de grondslag bleef gehandhaafd, zelfs na verzet van de Caribische landen van het Koninkrijk. Wordt deze situatie niet veranderd, dan kan men stellen dat de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen, zoals bijvoorbeeld artikel 3 en artikel 43 Statuut, een wassen neus is. De adequate geschillenregeling houdt in dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instantie vooropstaat,

¹⁰¹⁷ Anders zou deze ook de status hebben van lagere rang dan de Grondwet voor zover deze ook op Koninkrijksniveau van toepassing is; vgl. art. 49 Statuut. Die rijkswet zou dan ook van lagere rang zijn dan artikel 120 Grondwet, hetgeen niet de bedoeling leek te zijn.

¹⁰¹⁸ Niet de institutionele vormgeving, d.w.z. de aansluiting bij de Nederlandse organen.

¹⁰¹⁹ Voor zover er bezwaren bestaan tegen een mogelijk onjuiste toepassing van het Statuut.

wil de gelijkwaardigheid, met name de objectieve vaststelling van de grenzen van de autonomie worden gewaarborgd,¹⁰²⁰ zo is in hoofdstuk VI van dit onderzoek vastgesteld. Wordt de problematiek die in hoofdstuk IV tot en met VII van dit onderzoek is beschreven niet opgelost, dan blijft de strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel en daarmee de strijd met het Statuut en het internationale recht, meer specifiek het zelfbeschikkingsrecht, voortbestaan.

Ten tweede gaat ‘het Statuut (art. 49) [...] zelf van toetsing uit,’ zoals de advocaat-generaal in het *Harmonisatiewet*-arrest beargumenteert.¹⁰²¹ Ook uit de wordingsgeschiedenis van artikel 12a blijkt dat dit mogelijk moet zijn. Dit artikel is immers in het leven geroepen om de bestaande problemen omtrent de geschillenbeslechting, waaronder de constitutionele geschillen, op te lossen. Hoewel de tekst wellicht openlaat dat constitutionele toetsing door een onafhankelijke rechterlijke instantie hieronder valt, lijkt er overeenstemming te bestaan tussen de landen over het feit dat een adequate geschillenregeling ex artikel 12a tussen het Koninkrijk en de landen tot stand wordt gebracht.¹⁰²² De onderscheidenlijke Caribische landen van het Koninkrijk hebben hun voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke instantie die zich buigt over juridische geschillen; een optie die zoals gesteld door de Rijksregering is onderschreven.¹⁰²³ Immers, in dit onderzoek is uitgewezen dat, voor zover het om de beslechting van geschillen gaat, alle politieke invloeden dienen te worden onttrokken aan de procedure, wil de gelijkwaardigheid worden gewaarborgd.¹⁰²⁴ Dit wordt bovendien betoogd door Römer en volgt uit de conclusie van Hoogers:

Het zou de regering sieren als zij deze voorlichting [van de RvSK, zie bespreking in hoofdstuk VII, I.B.] naast zich neer zou leggen en met een ontwerp van Rijkswet zou komen dat recht doet aan de bedoelingen van art. 12a (en 38a) van het Statuut, dat ook recht doet aan de in 2010 gedane harde toezeggingen omtrent een dergelijke regeling en dat voldoende tegemoet komt aan de in de West levende bezwaren ten aanzien van de procedure van art. 12 Statuut. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het van groot belang om hierop ook ten krachtigste aan te dringen. Zeker voor hen geldt nu: *Westindien, let op U saeck!*¹⁰²⁵

Bovendien lijkt de grondwetgever ervan uit te gaan dat het toetsingsverbod niet verder strekt dan de Nederlandse rechtsorde. Dit volgt uit het feit dat het toenmalige artikel 131 Grondwet, inzake het toetsingsverbod, niet bij rijkswet maar bij gewone wet is gewijzigd; kennelijk is ervan uitgegaan dat het de Caribische landen van het Koninkrijk niet zou raken. Rechtspraak is, zoals Borman uitlegt,

¹⁰²⁰ Niet slechts de waarborging van het in acht nemen van de naar vorengebrachte zienswijzen.

¹⁰²¹ Rechtsoverweging 5.4.6.1. conclusie advocaat-generaal.

¹⁰²² Na een Arubaans amendement is deze afspraak om een geschillenregeling tot stand te brengen niet facultatief maar verplicht: daardoor lijkt de noodzaak ervan des te meer door de rijkswetgever erkend. Het gaat om een oplossing voor de huidige problemen met artikel 12 Statuut. *Supra*, p. 209-210.

¹⁰²³ *Supra*, p. 126.

¹⁰²⁴ *Supra*, p. 184-185.

¹⁰²⁵ Hoogers 2011, p. 97-98.

een landsaangelegenheid.¹⁰²⁶ Het argument dat de Grondwet, voor zover deze via artikel 5 lid 1 Statuut van toepassing is, boven rijks wetten staat en boven de geschillenregeling die bij rijks wet wordt geregeld, zodat deze in lijn met artikel 120 Grondwet behoort te zijn, is daarom niet van toepassing. Dat geldt dus ten aanzien van het toetsen van grondslagen van rijks wetten, aangezien de rechtsbescherming voor de Gouverneur – indien de Rijksregering zijn visie niet deelt en de Gouverneur wordt bevolen om het gewraakte landsbesluit of landsverordening te ondertekenen – daar buiten valt. Lagere regelgeving mag immers wel aan de Grondwet en het Statuut worden getoetst.¹⁰²⁷

Ten slotte is Saleh van mening dat de constitutionele toetsing kan worden geregeld op basis van het voornoemde artikel 49 Statuut. Hij volgt om tot deze conclusie te komen de redenering dat in tegenstelling tot de Grondwet, het Statuut op basis van artikel 49 constitutionele toetsing wel toelaat; mits de rijks wet die dit regelt tot stand komt. Daarbij vraagt hij zich af waarom die toetsingsmogelijkheid wel voor wetten in formele zin zou bestaan en niet voor rijks wetten, die in wezen wetten in formele zin op rijksniveau betreffen. Bovendien gaat het om het principe dat formele wetgeving kan worden getoetst aan het Statuut. Anders dan in het bovenstaande is betoogd, wordt volgens hem met deze opvatting geen afbreuk gedaan aan de strekking van de officiële toelichting bij artikel 49 Statuut. Met andere woorden, de officiële toelichting, ook wanneer deze niet buiten beschouwing wordt gelaten, staat niet aan de toetsing in de weg. Neemt men wat dat betreft de officiële toelichting te letterlijk, dan kan dat afbreuk doen aan de geest ervan.

2.4.4.2. *Institutionele vormgeving*

Voor de instantie die de rechtsprekende bevoegdheid krijgt, is constitutioneel-rechtelijk een aantal mogelijkheden denkbaar; onder andere de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State, de Hoge Raad, het Gemeenschappelijke Hof van Justitie, het Constitutionele Hof van Sint Maarten en een in te stellen gemengde, ad-hoc instantie.¹⁰²⁸

Daarbij is het denkbaar dat de voorkeur uitgaat naar een gemengde instantie, die ad hoc wordt samengesteld. Zo kunnen rechters elkaar aanvullen vanuit hun expertisegebied en hun kennis van de lokale – hetzij de Nederlandse, hetzij de

¹⁰²⁶ Verder legt hij uit: ‘Een uitzondering werd alleen gemaakt voor artikel 118, omdat de Hoge Raad ook een Koninkrijksfunctie heeft, en artikel 119, omdat het een wijziging was van het oude artikel 178 dat o.a. op de Gouverneur betrekking had.’ Anders: Hoogers 2009, p. 28; hij pleit ervoor dat, indien de Grondwet in de toekomst wordt gewijzigd, artikel 120 Grondwet bij rijks wet wordt vastgesteld.

¹⁰²⁷ Besselink 1998; hoewel dit laatste door De Werd werd betwist; *supra*, noot 1012.

¹⁰²⁸ Vgl. het voorstel van R.J. Hoekstra ten aanzien van constitutionele toetsing op nationaal, Nederlands niveau. Hij stelt: ‘Gelet op de aard van het constitutionele recht heeft het mijn voorkeur deze [vorm van constitutionele toetsing] toe te kennen aan een daartoe in te stellen Constitutioneel Hof. Gedacht kan worden aan een kamer samengesteld uit leden van de Raad van State en de Hoge Raad.’ R.J. Hoekstra, ‘Constitutionele toetsing, De visie van een lid van de Raad van State’, in: Tjeenk Willink 2011, p. 253-259, p. 258. Zie ook het voorstel van Römer, specifiek toegespitst op Koninkrijksniveau; zij pleit voor een ‘geschillenslechter bestaande uit een lid van de Raad [van State, I.B.], een lid van de Raad van Advies van Curaçao, een lid van de Raad van Advies van Sint Maarten, een lid van de Hoge Raad en de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.’ Römer 2011, p. 186.

Caribische – situatie. Zodoende kunnen alle gezichtspunten in acht worden genomen. Hoewel het interpreteren van een Statutaire bepaling een juridische analyse behoeft, moeten ook de feiten die aan de orde zouden zijn geïnterpreteerd worden. Wanneer staat feitelijk vast dat sprake is van, bijvoorbeeld, ondeugdelijk bestuur en is de situatie ernstig genoeg om een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen? Juridische termen als ‘deugdelijkheid van bestuur’ en ‘waarborging van de fundamentele rechten van de mens’ kunnen niet in een vacuüm worden uitgelegd.

Deze gedachte wordt gesteund door de oorspronkelijke ontwerp-Rijksgrondwet. Volgens Van Helsdingen was het ‘voor de redactiecommissie mogelijk in het ontwerp-Rijksgrondwet als Rijkshof aan te wijzen, de Hoge Raad de Nederlanden aangevuld met tenminste één lid met ervaring van de rechtspraak in Suriname, en één lid met ervaring van de rechtspraak in de Nederlandse Antillen.’¹⁰²⁹ Een dergelijk gemengd college dat zich buigt over Statutaire, constitutionele vraagstukken, kan bestaan uit een afgevaardigd lid van de Raad van State dat tevens lid of plaatsvervangend lid is van het Constitutionele Hof van Sint Maarten, een lid van de Hoge Raad en een lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.¹⁰³⁰ De vraag is echter of het opportuun is als de instantie ‘ad hoc’ en logistiek volledig onafhankelijk is, of dat het de voorkeur verdient dat de instantie zich beheersmatig aansluit bij een van de voornoemde rechterlijke colleges. Dit met het oog op praktische zaken als een ruimte voor het raadkameren, een eventuele zitting,¹⁰³¹ het gebruik van ambtelijke ondersteuning, en andere facilitaire zaken als computers, pennen, etc.; zaken die betrekking hebben op het beheer. Het zal, zoals gesteld, naar verwachting niet vaak voorkomen dat de procedure wordt ingesteld, aangezien in de rijksministerraad en daarvoor al op ambtelijk niveau, naar consensus wordt gestreefd. Daardoor is het investeren in dergelijke materiële zaken disproportioneel.

Het rechterlijke college kan zich als *sui-generis*-instantie beheersmatig ‘aansluiten’ bij een van de vier bovengenoemde instanties. Overigens is het de vraag of het vanuit materieel oogpunt een bezwaar kan zijn om formeel bij een van de bovengenoemde instanties aan te sluiten.¹⁰³² Het gaat immers in beginsel om de samen-

¹⁰²⁹ Van Helsdingen 1957, p. 45-46. In dit geval kan er echter voor worden gepleit dat de ontwikkeling van de rechtspraak sinds de jaren 1940, in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk met zich brengt dat het niet zozeer Europees-Nederlandse rechters met ervaring in de Caribische rijkdelen behoeven te zijn. Dat sluit het voornoemd citaat niet uit, maar het kan expliciet worden afgesproken. Ook lijkt het mogelijk om in getale en een andere, paritaire samenstelling te volgen. Hier wordt er verder niet op ingegaan, dit betreft afspraken die partijen eventueel kunnen uitonderhandelen.

¹⁰³⁰ Vgl. voorstel Hoekstra (*supra*, noot 1027). Het voorstel van Römer brengt het echter weer in politieke sferen, daar de benoeming van de leden van de Raad van Advies te zeer beïnvloed wordt door de politiek. Dit in tegenstelling tot de benoeming van rechters.

¹⁰³¹ Indien partijen hun zienswijzen op zitting kunnen toelichten. Dit zijn punten waarover nader kan worden nagedacht.

¹⁰³² Het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak is mogelijk op grond van artikel 30b Wet op de Raad van State, indien de rijkswet waarin de geschillenbeslechtingprocedure wordt geregeld deze taak aan haar opdraagt. Voorts kunnen, zoals Saleh beargumenteert, staatsraden in buitengewone dienst worden benoemd; dit kunnen de rechters zijn die het ad-hoc-college vormen. Ten aanzien van het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak geen Koninkrijksorgaan is, is het de vraag of dat problematisch is. Anders kan worden gedacht aan de Hoge Raad; op grond van artikel 23 lid 2 Statuut kan in de rijkswet waarin

stelling van het college dat zich buigt over het geschil. Wel dient men dan voor ogen te houden dat het per instantie uitmaakt op grond waarvan rechters tot een oordeel komen en of zij geacht worden om lijdelijk te zijn dan wel geacht worden om rechtsgronden aan te vullen. Dit kan worden meegewogen in de beslissing of ook formele aansluiting wordt gezocht bij een bestaande instantie of dat alleen gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten van een bestaand college.¹⁰³³

In het kader van de gelijkwaardigheid zal men zich vooral moeten afvragen wat exact van de rechters wordt verlangd. Stellen zij zich lijdelijk op? Zodat niet de schijn wordt gewekt dat een van de partijen wordt bevoordeeld doordat de rechter de rechtsgronden ambtshalve aanvult, en de feiten ambtshalve kan aanvullen? Dit geldt overigens niet alleen wanneer wordt nagedacht over formele aansluiting bij een bestaand rechtscollège, maar in het algemeen. De taak van de rechter zal moeten worden omschreven in de tot stand te brengen rijkswet.

3. De parlementaire fase: het functioneren van betrokken actoren en het wetgevingsproces

Kort samengevat zijn in de parlementaire fase twee te onderscheiden categorieën problemen geconstateerd die vandaag de dag aan de orde zijn,¹⁰³⁴ te weten het fenomeen *'all politics are local'* en tijdsdruk.¹⁰³⁵ De eerste categorie kan worden onderverdeeld in het probleem dat parlementariërs soms voor eigen politiek gewin hun bijdrage aan het verslag en aan de mondelinge beraadslaging leveren en de daarmee samenhangende constatering dat parlementariërs niet of op een onjuiste manier gebruikmaken van hun parlementaire bevoegdheden. Dat laatste wil zeggen dat ofwel het debat niet in het parlement maar via de media wordt gevoerd, ofwel Nederlandse parlementariërs vragen stellen aan de Minister van Binnenlandse Zaken over aangelegenheden waar het Koninkrijk geen bevoegdheden heeft. De tweede categorie kan worden onderverdeeld in het probleem dat de onderscheidenlijke Staten een te korte termijn wordt geboden om een voorstel van rijkswet te onderzoeken en om daarover een verslag aan te leveren,¹⁰³⁶ en het

de rechtsmacht van de Hoge Raad wordt geregeld, de mogelijkheid worden geopend dat een lid, als buitengewoon of adviserend lid, op verzoek van de regeringen van de betrokken landen wordt toegevoegd. De mogelijkheid tot benoeming van plaatsvervangend leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie leidt ertoe dat ook aansluiting bij dit rechterlijke college tot de mogelijkheden behoort; bovendien zijn alle landen van het Koninkrijk in dit hof vertegenwoordigd. Ten slotte zou men kunnen aansluiten bij het Constitutionele Hof van Sint Maarten, hoewel de beperking in artikel 1 lid 1 van de Landsverordening Constitutioneel Hof ertoe leidt dat het aantal plaatsvervangende leden is beperkt tot drie. Behoudens de Hoge Raad zijn de andere rechterlijke colleges, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Raad van State, er reeds in vertegenwoordigd, maar er kan thans, vanwege de opvulling van alle plaatsen, geen lid van de Hoge Raad aan worden toegevoegd. Voor de stemming is een oneven aantal rechters noodzakelijk.

¹⁰³³ Ook geldt dit ten aanzien van vraagstukken met betrekking tot mogelijkheden die de rechter worden geboden om de zaak te onderzoeken en de vraag of de rechter wel feiten mag onderzoeken (hetgeen in cassatie niet gebeurt). Er zijn dus veel vragen die beantwoord moeten worden.

¹⁰³⁴ Sommige zaken zijn reeds in de loop der tijd opgelost; zie bijvoorbeeld de betrokkenheid van de Gouverneur in plaats van de Gevolmachtigde Ministers: *Supra*, p. 161.

¹⁰³⁵ *Supra*, hoofdstuk IV-VII.

¹⁰³⁶ Zie hierover in het bijzonder de brief van de Statenvoorzitter van Aruba n.a.v. de behandeling van het voorstel voor de Rijkswet aanpassing rijkswetten. *Supra*, p. 128-129.

probleem dat amendementen op een zeer laat tijdstip in de parlementaire behandeling worden ingediend.¹⁰³⁷ Voor de mogelijke oplossingen van deze problemen is wederom gekeken naar de mogelijkheden binnen de bestaande structuur; de studie is toegespitst op het oplossen van problemen die in de praktijk zijn geconstateerd, zodat de gelijkwaardigheid zoals afgesproken in het Statuut wordt gewaarborgd.¹⁰³⁸

Om te voorkomen dat leden van de onderscheidenlijke parlementen op politiek gewin in eigen land uitzijn tijdens onderlinge overleggen, is het van belang dat de gemeenschappelijkheid van het parlement wordt benadrukt.¹⁰³⁹ Wat betreft de plicht die op de Staten-Generaal als medewetgever van het Koninkrijk rust, kan bovendien worden gewezen op het belang dat zij de visies van de Gevolmachtigde Minister(s) onderscheidenlijk de bijzondere gedelegeerden in acht nemen. Wellicht zou dit in de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving kunnen worden opgenomen. Dit in navolging van resolutie X onder 1, aangenomen tijdens de rijksconferentie van 1948. In deze resolutie werd bepaald dat het Koninkrijksparlement *alle volkeren* (van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden) zou vertegenwoordigen.¹⁰⁴⁰ Verondersteld wordt dat geen ruimte geboden wordt voor de mogelijkheid dat volkeren worden buitengesloten in de vertegenwoordiging. Die veronderstelling reikt, zoals gesteld, verder dan de mogelijkheid voor een Gevolmachtigde Minister of bijzondere gedelegeerde om het parlement voor te lichten alvorens hij een beslissing neemt. Het veronderstelt dat de vertegenwoordiging van de volkeren in de beslissing zelf tot uiting komt, en niet dat een specifiek landsbelang ermee wordt behartigd. Ook in dit kader blijkt de

¹⁰³⁷ Overigens hangt dit samen met het fenomeen ‘*all politics are local*’; immers, hoofdstuk VII van dit onderzoek wijst uit dat dit te doen is om de media-aandacht.

¹⁰³⁸ Voor suggesties van commissies, werkgroepen en academici die het ‘democratisch deficit’ op een bredere manier willen oplossen zie onder meer: Rapport van de Werkgroep Modernisering Statuut, *Een proeve van een vernieuwd Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993; Rapport commissie-Jesurun 2004, p. 35 e.v.; Rapport van de Commissie Democratisch Deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk, Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, 2009; nota M.E.P., *Geen meerderwaardigheid, geen minderwaardigheid, maar gelijkwaardigheid*, 2011; Croes 2006. In dat geval zou het Statuut moeten worden gewijzigd en worden nieuwe afspraken gemaakt over wat onder gelijkwaardigheid dient te worden verstaan.

¹⁰³³ Ten aanzien de inhoud van de verslagen, maar ook voor de inhoud van de verslagen van de Kamers der Staten-Generaal, kan erop worden gewezen dat het, om verdere polarisatie tegen te gaan, de voorkeur verdient dat de problemen worden besproken op een manier waarop dat in de jaren zestig en zeventig geschiedde. In de Kamerverslagen behandelende de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijkswet Vaarplicht legden Kamerleden hun problemen met de voorstellen uit op een manier die de andere parlementen niet schoffeerde. Ook in de Caribische landen verhardde de toon nadat in de verslagen werd opgenomen welke partij welke bijdrage aan het verslag leverde. Hetgeen overigens ook geldt voor de debatten. In plaats van hoofdzakelijk meningen te verkondigen die niet zijn of zelfs kunnen worden gestaafd door feiten, zouden parlementariërs zich vooral op de feiten moeten richten. Hier wordt in dit onderzoek verder niet op ingegaan daar het niet juridisch relevant is, maar vooral sociologisch; het betreft sociale omgangsnormen.

¹⁰⁴⁰ Het was een resolutie die in theorie gehandhaafd had kunnen blijven vanwege het declaratoire karakter, maar die niettemin werd herzien. Immers, deze overweging staat los van het argument dat de beschikbare personele capaciteit vanuit de Caribische landen niet toereikend was om de structuur te handhaven en van de financiële kwesties ertoe leidden dat de structuur wordt herzien; *supra*, hoofdstuk II, in het bijzonder p. 40. Daarbij kan worden opgemerkt dat het Koninkrijksparlement uit afdelingen vanuit het gehele Koninkrijk zou komen te bestaan. Omdat die constructie werd herzien, was het wellicht des te belangrijker geweest om deze resolutie te handhaven.

scheiding van de petten meer dan ooit parten te spelen, aangezien de politieke ontwikkeling in Nederland er toe leidt dat de Caribische landen van het Koninkrijk steeds sterker worden gedomineerd.¹⁰⁴¹ Dit in plaats van dat het Nederlandse parlement en in het bijzonder de Tweede Kamer rekening houdt met het belang van de de Caribische landen en met het Koninkrijksbelang. Wellicht verdient het daarom aanbeveling om de voorstellen uit 1948 ten minste te overwegen.

Echter, de waarborging van de gelijkwaardigheid ligt niet slechts in de handen van de Nederlandse parlementariërs. Ook de houding van Caribische parlementariërs kan leiden tot polarisering, waardoor de gelijkwaardigheid in het gedrang komt. Gaan zij de discussie niet aan of 'bewaken zij hun autonomie', terwijl de autonomie inhoudelijk niet aan de orde is in het voorstel van rijkswet, omdat het bijvoorbeeld een Koninkrijksaangelegenheid betreft, dan leidt dat vice versa tot onbegrip in het Nederlandse parlement. Partijen dienen zich daarom te richten op de inhoud van de discussie en op het Koninkrijksbelang ofwel het gemeenschappelijke belang.¹⁰⁴² Zoals Lee voorstelt, moet hierbij niet slechts naar gemeenschappelijkheid van belangen worden gekeken, maar ook naar de gemeenschappelijkheid van doelen:¹⁰⁴³ wat willen de afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk bereiken, wat wil het Koninkrijk als geheel bereiken en hoe en onder welke voorwaarden kunnen de landen elkaar daarin desgewenst bijstaan?

Dat betreft niet alleen de voorwaarden zoals Nederland die in het verleden stelde om zeggenschap in ruil te verkrijgen voor de verleende steun¹⁰⁴⁴ – een instrument dat ligt ergens tussen 'het nagelschaartje en de moker'¹⁰⁴⁵ –, maar ook de voorwaarden die de Caribische landen zouden moeten afdwingen om hun gelijkwaardigheid gewaarborgd te zien. Evengoed als dat het van belang is dat de Caribische landen gebruikmaken van de bevoegdheden in het Statuut om van zich te laten horen in de rijkswetprocedures.¹⁰⁴⁶ De Caribische landen kunnen door hun aanwezigheid in een parlementair overleg op Koninkrijksniveau hun zienswijzen naar voren brengen en van de gelegenheid gebruikmaken om te lobbyen. Zoals eerdere hoofdstukken illustreerden, hebben de Caribische landen daar succes mee geboekt. Zo leidde onder meer het verzet van de Caribische landen tegen het amendement dat werd ingediend door Remkes aangaande de RST¹⁰⁴⁷ tot een

¹⁰⁴¹ Ook omgekeerd geldt dat partijen uit Aruba en Curaçao (Sint Maarten leverde nauwelijks een bijdrage aan de Statenverslagen) zich tegen Nederlandse overwegingen verzetten en hun eigen achterban tevreden willen houden. Voor de juridische verhouding in de besluitvorming op Koninkrijksniveau doet dat echter minder ter zake. Niettemin heeft hun houding wel feitelijke invloed op de Koninkrijksrelaties, zodat dat het wat dat betreft niet minder van belang is.

¹⁰⁴² Dat in het Koninkrijksbelang besloten kan liggen: een goede verstandhouding tussen de onderscheidenlijke landen is immers ook in het belang van het Koninkrijk. Daarbij komt dat als het Koninkrijksbelang de schending van het belang van een van de gebiedsdelen tot gevolg heeft, het ook wenselijk kan zijn om het belang van het betreffende land te compenseren.

¹⁰⁴³ Drs. R.A. Lee, toen afgevaardigde van de AVP voor het parlementair overleg. Handgeschreven aantekening in de aangeleverde stukken inhoudende een visie van Aruba ten aanzien van de te bespreken onderwerpen in het parlementair overleg dat plaatsvond in mei 2011.

¹⁰⁴⁴ Zie bijvoorbeeld escalatiemodel Rijkswet financieel toezicht.

¹⁰⁴⁵ Oostindie & Klinkers 2012, p. 242.

¹⁰⁴⁶ Zie onder meer de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Democratisch Deficit. Bijlage bij document 2009D56280, *Rapport Kiezen voor het Koninkrijk, Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau* 2009, p. 30-35.

¹⁰⁴⁷ *Supra*, p. 143.

gewijzigd amendement; bewerkstelligde het amendement van Wever en Thijsen dat de totstandkoming van een adequate geschillenregeling niet facultatief, maar verplicht tot stand moet komen; en is ook het amendement van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen op de Rijkswet Kustwacht aanvaard. Zelfs aanvaardde de Rijksregering het verslag van de Staten van Aruba, terwijl de betreffende rijkswet niet in Aruba zou gelden.¹⁰⁴⁸ Wat dat betreft waren de woorden van Van Helsdingen niet geheel onrealistisch: ‘Het is toch niet aan te nemen, dat na al die bemoeienissen ‘illusoir’ en ‘alleen adviserend’ zouden zijn. Als de Ministerraad en de Kamers met een dergelijk volgehouden verzet worden geconfronteerd, is het zeer wel mogelijk dat het individuele leden of partijen, ook al zouden zij niet overtuigd zijn – uit politieke overwegingen bereid zijn zich te schikken. [...] Het zou echter bedenkelijk zijn een dergelijke inschikkelijkheid bij voorbaat als noodzakelijke algemene gedragslijn te aanvaarden.’¹⁰⁴⁹

De wijze waarop de zeggenschap van de Caribische landen is vastgelegd, is echter niet altijd toereikend om effectief verzet te leveren. In het bijzonder wanneer het Statuut onjuist is toegepast en de gelijkwaardigheid in het gedrang is gekomen; hetzij omdat de autonomie is beperkt, hetzij omdat de zeggenschap die is toegekend volgens het Statuut onvoldoende tot zijn recht is gekomen. Het zijn deze zwakke plekken in het Statuut die ertoe leiden dat de zeggenschap niet toereikend is terwijl er wel gebruik van de regelingen is gemaakt, die een oplossing behoeven. Voor het overige is het zaak om de bestaande instrumenten voor de zeggenschap goed te gebruiken; daarin ligt dus ten dele een oplossing voor de geconstateerde problemen besloten.¹⁰⁵⁰

Een concreet probleem in de parlementaire fase is dat er niet altijd voldoende ruimte is geboden voor de onderscheidenlijke Staten om een verslag uit te brengen. Om dit probleem te ondervangen, kunnen daarvoor in de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving termijnen worden opgenomen; deze termijnen zouden tijdens een inter-parlementair overleg kunnen worden vastgesteld. Voor een in de praktijk werkbaar situatie is het van belang dat er consensus over bestaat.

¹⁰⁴⁸ Maar ook in de ambtelijke voorbereiding: zie hetgeen dat Bureau Intellectuele Eigendommen in de toenmalige Nederlandse Antillen heeft bewerkstelligd. Na jarenlang aangedrongen te hebben op betrokkenheid bij, bijvoorbeeld, de voorbereiding van voorstellen van rijkswet hebben zij deze gekregen. En ook op bestuurlijk niveau. In Nederland wilden ministers dat de rijksministerraad ingreep in Curaçao i.v.m. de screening van ministers die niet goed zou zijn doorlopen; de regering van Curaçao verzette zich daartegen en de rijksministerraad heeft zijn handen van de zaak afgetrokken. Reeds eerder vond Suriname het een probleem dat niet de Gevolmachtigde Minister werd betrokken, maar dat direct met de Gouverneur werd gecommuniceerd. Ook ontvingen de Staten van Aruba een reactie op de verslagen die betrekking hadden op de Reglementen van de onderscheidenlijke Gouverneurs; dat terwijl deze rijkswetten niet zouden gelden in Aruba. Wat dat betreft, heeft de Rijksregering een ruime interpretatie aan artikel 16 Statuut gegeven ten faveure van de Caribische landen van het Koninkrijk (vgl. p. 132 en 173.). Oostindie & Klinkers vatten het als volgt samen: om iets te bereiken moeten de eilanden voor zichzelf opkomen en die mening stellig blijven handhaven; alsdan werkt Nederland wel mee: ‘Aan Nederlandse zijde wordt wel opgemerkt dat daarmee Curaçao als vanzelfsprekend “de beste deals” vroeg, en vaak ook kreeg.’ Oostindie & Klinkers 2012, p. 260. In Nederland werd dit later ‘terugonderhandelen’ genoemd, nadat de Slotverklaring tot stand gekomen was. Nederland gaf daarin dus toe. Tén slotte kan worden gewezen op het feit dat de Status Aparte van Aruba werd erkend door Nederland en dat de Nederlandse overheid de ontmanteling van de Nederlandse Antillen heeft gesteund; *supra*, p. 22.

¹⁰⁴⁹ *Supra*, p. 67.

¹⁰⁵⁰ Zoals onder andere Saleh, de Raad van State van het Koninkrijk en de Commissie Democratisch Deficit beargumenteren.

Een andere afspraak die ter verduidelijking kan worden gemaakt, betreft het voorstel van Tim Borman dat tot uitdrukking wordt gebracht ‘dat over een voorstel voor een consensusrijkswet overeenstemming tussen de regeringen van de landen moet blijven bestaan gedurende de gehele parlementaire behandeling.’¹⁰⁵¹ Om deze consensus te behouden, is het van groot belang dat Tweede Kamerleden en Statenleden goed contact met elkaar houden over hun bevindingen ten aanzien van het voorstel van rijkswet. Zodoende verrassen zij elkaar niet met een eventueel amendement in een laat stadium of zelfs vlak voor de eindstemming, zoals het geval was bij de behandeling van de rijkswetten in het kader van de laatste staatkundige vernieuwing. Juridisch kan het probleem dat amendementen in een zeer laat stadium worden ingediend niet worden verholpen, aangezien met een afspraak om termijnen te stellen, het amendementsrecht formeel dusdanig kan worden beperkt dat het amendementsrecht ophoudt te bestaan.¹⁰⁵² Mocht de indiening van een amendement in een vroeg stadium niet haalbaar zijn, dan is het van belang dat er na de indiening ervan voldoende tijd is voor reflectie op het amendement en de consequenties die de aanvaarding ervan met zich brengt. Zie bijvoorbeeld het eerdergenoemde voorstel van Tim Borman om een aanwijzing op te stellen ‘die de te volgen procedure regelt in gevallen waarin een amendement wordt ingediend of aanvaard dat de consensus raakt.’¹⁰⁵³ De tijd van reflectie tussen de indiening van het amendement en de eindstemming is wenselijk, omdat de conclusie uiteindelijk is dat het voorstel niet in stemming kan worden gebracht als de consensus ophoudt te bestaan en deze conclusie politiek onwenselijk kan worden geacht. Wel verdient het voorstel van Borman nadere uitwerking in het Draaiboek voor de rijksregelgeving, aangezien het opnemen van een plicht of mogelijkheid om een dergelijke procedure vast te stellen nog geen inhoudelijke oplossingen biedt voor de momenten waarop deze procedure van dienst moet zijn. Daarvoor is het denkbaar dat, in uitzondering op de praktijk dat de RvSK geen amendementen toetst, de Rijksregering of een landsregering¹⁰⁵⁴ de RvSK verzoekt om advies over amendementen uit te brengen.¹⁰⁵⁵ Overigens kan de RvSK niet constateren hoe, dan wel, of de consensus is komen te vervallen, maar naar aanleiding van een advies kunnen partijen wel nader tot elkaar komen. Een dergelijk advies kan de kwaliteit van het amendement om ten minste twee redenen ten goede komen. Ten eerste kan het voorstel voor het electoraat een gunstige maatregel omvatten, waarmee Kamerfracties kunnen ‘scoren’ in de publieke opinie. De politiek onafhankelijke positie van de RvSK, draagt bij aan een objectief

¹⁰⁵¹ *Supra*, p. 239. Thans bestaat er, zoals gesteld, nog enige onduidelijkheid over, hoewel daaraan kan worden toegevoegd dat de opvatting inhoudende dat de rijkswet niettemin tot stand kan komen, inconstitutioneel is. *Supra*, noot 331.

¹⁰⁵² Anders dan over de inhoud – dat het amendement niet mag leiden tot doorkruising van de consensus, wil het voorstel verder in behandeling worden genomen – stelt het Statuut geen processuele grenzen aan de indiening van amendementen.

¹⁰⁵³ Maar wat dan geen aanwijzing behoort te zijn maar een afspraak op te nemen in de Rijkswet houdende een Draaiboek voor de rijksregelgeving.

¹⁰⁵⁴ Vgl. mogelijkheid tot het voorleggen van een vraag over grondslag van rijkswet, *supra*, p. 249.

¹⁰⁵⁵ Draaiboek voor de regelgeving, p. 103. Zoals dat thans ook mogelijk is; *supra*, p. 77.

oordeel over de rechtsstatelijkheid van het amendement.¹⁰⁵⁶ Daarnaast bevordert een adviesaanvraag bij de RvSK de zorgvuldigheid van de wetgevingsprocedure. In tegenstelling tot het nemen van een haastige beslissing, wordt ruimte geboden voor reflectie op het voorstel.¹⁰⁵⁷ Naar aanleiding van een weloverwogen advies kunnen de Kamerfracties goed voorgelicht hun standpunt ten aanzien van het voorstel bepalen alvorens wordt gestemd.

Of partijen kunnen in overleg treden met elkaar en eventueel met derden, die kunnen optreden als bemiddelaars.¹⁰⁵⁸ Er zijn verschillende opties denkbaar voor de te volgen procedure, waarbij het juridisch niet uitmaakt welke weg wordt bewandeld. De hoofdzaak is dat ook over deze procedure overeenstemming zal moeten bestaan, wil deze in de praktijk werkbaar zijn. Immers, leidt de aanvaarding van een amendement tot de beëindiging van de consensus, dan heeft ieder betrokken land het recht om zich niet aan het voorstel te binden.

Ten slotte, terugkerend op de waarborging van de autonomie en de erkenning daarvan door parlementariërs, nog het volgende. Het probleem van de Kamervragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, leidt ertoe dat de rechtsordes binnen het Koninkrijk onvoldoende van elkaar worden gescheiden. Dat terwijl de scheiding van de rechtsordes, d.w.z. de toekenning van de autonomie van de voormalige koloniën van groot belang was voor de bewerkstelling van de gelijkwaardigheid. Kort samengevat kan de minister naar aanleiding van Kamervragen, indien hij van mening is dat de belangen van het Koninkrijk in het geding zijn, contact opnemen met de betreffende Gouverneur. De minister heeft hier dus de taak om de bevoegdheidsverdeling tussen de landen en het Koninkrijk te bewaken en is zeer terughoudend in het bestempelen van 'Koninkrijksaangelegenheden'.¹⁰⁵⁹ Ondanks dat de rechtsordes op deze manier toch van elkaar worden gescheiden, is de houding van de Tweede Kamerleden staatsrechtelijk onjuist. Het impliceert dat het probleem binnen een rechtsorde kan worden opgelost, op verticale wijze;¹⁰⁶⁰ parlementariërs doen beklag bij de minister, hetgeen erop duidt dat alle problematiek omtrent het waarborgen van het niveau aan het Koninkrijk is, waarin Nederland de zwaarste stem heeft om de problemen aan te pakken. Parlementariërs zouden daarom, zoals Van Bochove uitlegt, contact moeten opnemen met hun collega's in de Caribische landen van het Koninkrijk als er een verschil van inzicht bestaat. Zodoende komt tot uiting dat Nederlandse parlementariërs erkennen dat de kwestie (die althans in hun ogen een probleem is) een eigen aangelegenheid betreft en kunnen zij overleggen of zij *gezamenlijk* tot een oplossing kunnen komen. Daarmee wordt voorko-

¹⁰⁵⁶ In feite neemt, volgens de leer van Thorbecke, de Raad van State hier de functie over van het parlement. De grondwetgever van 1848 ging ervan uit dat de betrokkenheid van het parlement zou bijdragen aan de bevordering van het rechtsstatelijk handelen van het bestuur, c.q. de overheid. *Supra*, p. 25-27.

¹⁰⁵⁷ Indien de stemming aan het einde van de beraadslaging plaatsvindt.

¹⁰⁵⁸ Zie voorstel in de conflictenregeling ten aanzien van mediation.

¹⁰⁵⁹ Hetgeen noodzakelijk is, omdat de Gouverneur anders als landvoogd zou kunnen functioneren in plaats van hoofd van een autonoom land; vgl. opvatting Van Vollenhoven en Gorsira, *supra*, p. 33, noot 87.

¹⁰⁶⁰ Wellicht mede ingegeven door het feit dat zij zich het Koninkrijksparlement achtten. *Supra*, p. 133.

men dat de indruk wordt gewekt dat zij een Koninkrijksbevoegdheid opeisen.¹⁰⁶¹ Daar tegenover staat dat de Caribische landen niet op voorhand tot de conclusie moeten komen dat Nederland gekomen is om ‘de dienst uit te maken.’ Partijen dragen de gezamenlijke verantwoordelijkheid om er samen goed uit te komen.¹⁰⁶² Om in de woorden van het toepasselijk getitelde rapport ‘Toekomst in Samenwerking’ te sluiten:

Wederzijdse betrokkenheid en gebondenheid staan centraal in de samenwerkingsrelatie. Gelijkwaardigheid en autonomie komen tot uitdrukking in het, met respect voor ieders verantwoordelijkheden, gezamenlijk ontwikkelen van beleid en het maken van afspraken over concrete resultaten. Vervolgens moet helder zijn hoe kan worden nagegaan of alle betrokken partijen de afspraken uitvoeren en of de beoogde doelstellingen worden bereikt.¹⁰⁶³

4. Conclusie

Uit de huidige rechtspraktijk blijkt een inbreuk op de gelijkwaardige positie van de Caribische landen van het Koninkrijk. Daarmee bestaat strijd met het Statuut en met het zelfbeschikkingsrecht. Voor het bevorderen van de gelijkwaardigheid is het van belang dat wordt onderzocht waardoor de inbreuk precies wordt veroorzaakt; aan de hand van deze bevindingen kunnen oplossingen worden aangedragen. In dit hoofdstuk is een aantal mogelijkheden daarvoor geschetst. Bij het opstellen van de suggesties is rekening gehouden met de bestaande structuren van het Koninkrijk.

Ten eerste kunnen heldere afspraken worden gemaakt over het wetgevingsproces – bijvoorbeeld ten aanzien van termijnen, het horen van de RvSK over amendementen, etc. – en over de interpretatie van bepalingen omtrent de autonomie. Zodoende is – op voorhand – helder wat partijen van elkaar kunnen verlangen. Deze afspraken kunnen vervolgens worden vastgelegd in een Draaiboek voor de rijksregelgeving, dat al dan niet kan worden vastgesteld bij rijkswet. Immers, een rijkswet is bindend voor alle partijen en staat boven de nationale wetgeving.

In verband met de problemen die in eerdere hoofdstukken zijn geconstateerd met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in de ambtelijke voorfase – te weten de uiteenlopende mandaten, veel betrokken ministeries, etc. – verdient het de voorkeur om een Koninkrijkssecretariaat in te stellen. Dit in navolging van onder meer het pleidooi van de RvSK. Het secretariaat kan (onder meer) worden belast met het opstellen van conceptvoorstellen van rijkswet. Zodoende wordt tij-

¹⁰⁶¹ Daarnaast kan ermee worden bereikt dat de Gouverneur niet in een ‘spagaat’ komt tussen zijn landsregering en de Rijksregering. Anders dan waarvoor gepleit is door onder andere (C.) Borman en Remkes en in de Proeve van een vernieuwd Statuut, lijkt het mij echter onwenselijk om de petten van de Gouverneur te scheiden. Nu loopt de bevoegdheidsverdeling vloeiend in elkaar over (anders krijg je strijd tussen personen) en de Gouverneur kent beide dossiers; hij is zoals Saleh beargumenteert overal goed van op de hoogte.

¹⁰⁶² Interessant is in dit kader de sociologische theorie, de ‘Roos van Leary’, over wederzijdse gedragsbeïnvloeding.

¹⁰⁶³ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 605, nr. 2, p. 6.

dens het opstellen van het conceptvoorstel niet onderhandeld tussen ministeries, hetgeen onder andere de efficiëntie en voortvarendheid in het wetgevingsproces bevordert.

Daarnaast is het van belang dat adequate geschillenprocedures in het leven worden geroepen. Deze procedures kunnen voor verschillende doeleinden worden ingesteld, te weten voor de behandeling van bestuurlijke geschillen en voor constitutionele geschillen. Ten aanzien van de eerste categorie, is het in het kader van de gelijkwaardigheid voornamelijk van belang dat partijen hun zienswijzen op gedegen manier kunnen delen met elkaar en dat deze visies in acht worden genomen. De zeggenschap en de effectiviteit ervan staan hier voorop. Voor de vormgeving aan een dergelijke procedure kan onder meer worden gedacht aan mediation of arbitrage; immers, de gezamenlijkheid van en het draagvlak voor het bestuurshandelen staan voorop. Een andere mogelijkheid betreft het Kroonberoep, mede omdat het beleid dan kan worden meegewogen in de beslissing. Het Kroonberoep heeft echter het nadeel dat de RvSK in de adviserende fase, over voorstellen van rijkswet, een stap terug moet doen indien hij eventueel later adviezen in Kroonberoepen moet kunnen geven. Mede daarom verdient het de voorkeur dat ten aanzien van voorstellen van rijkswet een ander college dient te bestaan, dat zich kan buigen over constitutionele geschillen; de tweede categorie. Ten slotte dienen de onderscheidenlijke parlementen en regeringen meer samen te werken, in plaats van dat zij zich richten op het winnen van stemmen in eigen land en daarvoor ongefundeerde meningen ventileren; of niet via de daartoe bestemde parlementaire kanalen, maar via de media communiceren. Dat geldt voor het Nederlandse parlement, dat medewetgever is op Koninkrijksniveau, maar ook voor de Caribische parlementen. Zij dienen op adequate wijze hun Statutaire bevoegdheden uit te oefenen, zodat deze tot hun recht kunnen komen. Zo strekken de verslagen van de Staten ertoe om de Rijksregering en collega-parlementariërs objectief op de hoogte te stellen van hun zienswijze, zodat het voorstel van rijkswet goed kan aansluiten op de feitelijke, maatschappelijke situatie; de verslagen zijn niet bedoeld als forum om politiek mee te bedrijven. Datzelfde geldt voor de bevoegdheden van artikel 17 Statuut. Actieve participatie van parlementariërs op Koninkrijksniveau via de daartoe geëigende kanalen, is van groot belang.

SUMMARY

Thesis

In this dissertation it has been substantiated that in practice the constitutional equality, as laid down pursuant to international law in the Charter for the Kingdom of the Netherlands, has not always been sufficiently realized. Although the structure of the Kingdom furthers the factors restricting constitutional equality, on the basis of the problems identified, constitutional equality can be promoted within the boundaries of the Charter.

Constitutional equality pursuant to the right of self-determination

The constitutional equality principle is a legal principle, implying that countries shall not be allowed to unilaterally dominate their former colonies, unless the population of this former colony has agreed to this, and if so, only to the extent of the agreement. The principle follows from the concept of decolonization and the ensuing right of self-determination. In short, during World War II the international community came to realize that all forms of suppression had to be banned; colonization was one of these. For colonizers, through the issuing of rules or otherwise, imposed their morals upon native populations. According to e.g. England and the United States of America this practice was no longer permissible. In future all populations were to be able to give shape to their existence themselves. The original intention was to aim for independence under international law, but this intention could not be upheld. In some former colonies unsuitable regimes came to power suppressing the population, which resulted in another form of suppression. Other former colonies, in view of their small scale, were in need of support of a bigger partner in order to attain a good existence. The maintenance of a relationship, on the conditions of voluntariness and the absence of unilateral dominance by the mother country, unless and insofar agreed upon, was thus deemed possible.

Constitutional equality under the Charter

On the basis of this possibility in 1954 the Charter came into effect for the Kingdom of the Netherlands, at that time consisting of the Netherlands, Surinam and the Netherlands Antilles. The Charter confirmed the intention of the new, equal constitutional relationship both in the Preamble and in the structure of the Charter and the individual provisions. A large degree of autonomy was thus awarded to the Caribbean countries of the Kingdom as well as a say, insofar as matters were dealt with by the Kingdom. Partly on account of the scarcity of manpower available in Surinam and the Netherlands Antilles, in Kingdom affairs, one sought to participate in Dutch organs, such as the Council of Ministers, the Council of State and the States General. The Caribbean representation in these organs was minimal and, apart from the Council of Ministers of the Kingdom of the Netherlands, optional. By way of compensation for this minimal representation a number of provisions was included in order to counteract the unilateral dominance by the Netherlands. Examples of such provisions are among others the Articles 12 and 18 of the Charter and, as of the last amendment of the Charter in 2010, also the Articles 12a and 38a of the Charter. Apart from that, the spirit of the Charter, constitutional equality, would occupy a central position in Kingdom relationships.

Concretely, emphasis was laid on the autonomy of the Caribbean countries of the Kingdom. In short, three legal orders (at present four: the Netherlands, Aruba, Curacao and Sint Maarten) were created within the international legal subject 'the Kingdom of the Netherlands'. The Caribbean countries of the Kingdom conduct all affairs independently, unless the Charter indicates that the Kingdom has jurisdiction. The number of Kingdom affairs

is limited; these can be found mainly in the Articles 3 paragraph 1 and 43 paragraph 2 of the Charter, as well as in Article 5. It may be added that the last-named article relates to the 'autonomy' of the Netherlands. Article 5 provides that the Caribbean countries are to be involved in the amendment of the Constitution, to the extent that the amendment relates to the organisation and competences of for example the legislative and the administrative power. This on account of the concurrence with Kingdom organs.

Constitutional equality in legal practice

In practice however, the separation of the legal orders that the Charter was supposed to realize, did not materialize all that well. The same applies to the Caribbean say in the management of Kingdom affairs. The phrase 'not all that well' is used as the constitutional equality has not always been compromised; technically speaking, a say was awarded to the Caribbean countries -contrary to the Charter- even where these officially did not have this. This conclusion is based on an analysis of the formation of some fifteen Kingdom Acts.

In a number of cases constitutional equality has been restricted on account of the fact that no justice was done to the Caribbean say in the management of Kingdom affairs. Apart from that, in some cases the Caribbean countries of the Kingdom have been able to defend themselves unsuccessfully against legally unjustified restrictions of the autonomy. In both cases a unilateral domination existed.

Factors playing a role in restricting constitutional equality

The factors that play a role in the restriction of constitutional equality and that specifically relate to Constitutional Kingdom law, among other things relate to time pressure, lack of knowledge on the Dutch part of the actual situation in the Caribbean part of the Kingdom, lack of expertise and of staff capacity in the Caribbean parts of the Kingdom and finally, lack of agreements at Kingdom level on the functioning of Kingdom organs and other actors and organs operating at Kingdom level.

Time pressure

Time pressure, apart from being caused by e.g. actual circumstances, is also furthered by negotiations that take place at the official level. After an agreement was reached at the political-administrative level, save for a single case, tough negotiations on drafts of Kingdom Acts were conducted at the official level. In addition various officials of various countries and ministries were involved. These ministries sometimes worked without any real contact, as a result of which the mandates of various officials had to be coordinated and granted time and again, taking up a great deal of time. In later stages of Kingdom legislation processes this lost time was badly needed.

Lack of knowledge of actual situation or lack of knowledge of the law

In the preparatory phase, also on account of the exchange of visions, the lack of knowledge of the actual situation is limited. The same applies to the legal expertise. Here the limited Caribbean expertise was in part compensated for by working together. At the political level, i.e. more specifically the parliamentary level, however, this was different. The lack of knowledge of the actual situation on the Dutch part is also caused by incorrect information provided by Members of Parliament, either in Parliamentary Reports drafted in response to Kingdom Act Bills or during oral proceedings in the House of Representatives. Instead of presenting objective findings they voiced their party's positions. As the other parliamentary parties did not always make themselves heard, the biased information moreover came to be regarded as an established fact. Then again members of the House of Representatives seemed to rely on their own facts and opinions that contained inaccuracies geared towards

local political consumption in the Netherlands. As positions were taken on the basis of this information, the Caribbean say -for the promotion of the quality of the proposal- was done no or insufficient justice.

Lack of Caribbean staff capacity

Although the limited Caribbean official capacity was in part compensated for in e.g. project groups, notice must be made here of the fact that the lack of staff capacity did result in the inability to react to propositions of Dutch officials at short notice. These terms were generally determined ad hoc, due to the fact that no relevant agreements exist at Kingdom level.

Lack of agreements on the functioning of Kingdom organs and the Kingdom legislative process at Kingdom level

It was thus revealed that at Kingdom level the Netherlands have the upper hand. As a result of the lack of agreements at Kingdom level, the Netherlands can in principle determine the legislative process unilaterally and thus in fact restrict the say of the Caribbean parts; in fact this not only happened at the official level, but also at the administrative level and by the House of Representatives, so that no justice was done to the Articles 10 and 16 of the Charter. The same applies for the interpretation of articles of the Charter relating to the autonomy. In the event that Dutch parties were of the opinion that the autonomy of the Caribbean parts could be restricted, the Caribbean actors were not or hardly able to resist this successfully. As a result, there were several infringements of the autonomy. More specifically the increase of interferences by members of the House of Representatives resulted in a blurring of the border between the legal order of the Kingdom and the national Caribbean legal orders. They increasingly presented questions on own affairs to the Minister of Interior Affairs and Kingdom Relations; via the Minister the affair could then be dealt with at Kingdom level, if he deemed there to be a reason for this. This was in contrast with former times in which especially the (Kingdom) government and the local administration concerned themselves with the local situation. Nowadays politicians are more, although of course not exclusively, focused on local political consumption than involved with the Caribbean countries.

Some proposals to promote constitutional equality within the boundaries of the Charter

In order to cut across the political circle it is first of all important to establish an independent dispute settlement procedure. This can be a permanent body in charge of arbitration. In view of the multiple aspects of the problems defined it is also possible to have several different dispute settlement procedures next to one another, varying from mediation or arbitration to constitutional review. It would further be desirable to solve among other things the aforesaid problem of time-loss in the official preliminary stage, so that time-pressure does not adversely affect due care in later stages of the Kingdom statutory process. For this purpose it is possible to establish a Kingdom secretariat -according to among other things the proposition of the Council of State of the Kingdom- that resorts under e.g. the Prime Minister of the Kingdom and will be in charge of the drafting of Bills for Kingdom Acts. In order to do more justice to the issue of a greater say, further agreements may also be made at Kingdom level on the functioning of Kingdom organs and on the Kingdom legislative process. Finally the Dutch Parliament, if of the opinion that malpractices occur in one of the Caribbean countries, may contact the relevant local members of parliament. In this way the separation between the legal orders and the autonomous position of the Caribbean countries may be better realized. In order to define the separation between autonomous competences and Kingdom affairs more sharply, concrete agreements may moreover be made on the interpretation of articles of the Charter, as the broad norms give rise to differences of opinion on the contents of the norm.

SÍNTESIS

Tésis

Den e tésis aki ta wòrdu argumentá ku e igualdat konstitushonal (ku en adelanti lo yama, igualdat), manera indiká bou di lei internashonal i ku ta ankrá den Statüt, den práktika no ta reflectá adekuadamente. Aunke e struktura di Reino ta fasilitá e factornan ku ta restringí e igualdat, tòch e igualdat por wòrdu promové, a base di e problemanan konstatá i denter di e limitenan di Statüt.

Igualdat a base di outodeterminashon

E prinsipio di igualdat ta un prinsipio hurídiko ku ta enserá ku paisnan no por dominá unilateralmente nan kolonianan di ántes, a lo ménos ku e poblashon di e kolonia di ántes a akordá esaki i e ora ey solamente te na e nivel ku e akuèrdo a wòrdu duna. E prinsipio ta sigui for di e idea di decolonisation y di e derecho di outodeterminashon ku ta sali for di dje. En korto durante di segunda guera mundial e komunidad internashonal a bini ta komprondé ku tur forma di opreshon mester wòrdu eliminá; kolonisashon tabata un di nan. Tabata sosodé ku kolonisadornan via di legislashon òf otro maneranan ta imponé nan moral riba e pueblo indígena. Segun entre otro Inglatera y Estádos Unídos e práktika aki no tabata permití. Di awor padilanti tur pueblo nan mes lo mester por sòru pa yena e detayenan di nan existencia. E intenshon original tabata pa traha pa logra independensia segun lei internashonal; pero e intenshon aki no a perseverá. Den algun èkskolonia régimennan parotin a yega na poder ku ta oprimí e poblashon, dor di esei un otro forma di opreshon a presentá. Otro ekskolonia, a base di nan tamaño chikitu, tabatin nesesidat di ayudo di un partner grandi pa nan por a wordu proveé ku un bon futuro. Manteniendo un bon relashon, basta e ta voluntario y no unilateralmente dominá dor di e pais mama, e ta posibel I te kaminda esei a wòrdu akordá.

Igualdat segun Statüt

Basá riba e posibilidat aki a wòrdu establese pa Reino Hulandes, den e tèmpo ey consistiendo di Hulanda, Sürnam i Antia Hulandes, na aña 1954 e Statüt. Den e Statüt e intenshon di un ekivalente konstitushonal igual a wòrdu reafirma den e preámbulo, i ademas di esei den e strukturá di e Statüt I provishonnan individual. Asina e paisnan Karibense di Reino a wòrdu duna un gran porsentahe di outonomia I, kaminda ta Reino ta atendé un asunto, un palabra. Pa Parlamento, pasombra tabata tin tiki rekurso humano na Sürnam y Antillas Neerlandes, a wòrdu buská kooperashon na nivel di Reino serka institutonan Hulandes, manera Raad di Minister, Raad van Staten I Staten-Generaal. E representashon Karibense den e entidatnan aki tabata minimal I, a parte di rijksministerraad, optional. Pa kompensá pa e representashon minimal, algun provishon a wòrdu añadí pa kontrarestá e dominancia unilateral di Hulanda. Ehèmpel di e provishonnan ey ta inkluí Artíkulonan 12 I 18 di Statüt I despues di e delaster kambio di Statüt, na 10-10-10, tambe e Artíkulonan 12a I 38a di Statüt. Ademas e espíritu di Statüt, e igualdat, ta para sentral den e relashonnan den Reino.

Espesífikamente, e impase riba outonomia di e paisnan Karibense di Reino a wòrdu atendé. Den synopsis, tres órden legal (awor kuater: Hulanda, Aruba, Kòrsou y Sint Maarten), den e entidat legal basa riba lei international “e Reino Hulandes” a wòrdu krea. E paisnan Karibense di Reino ta representá tur asunto independiente, amenos ku Statüt indiká ku ta Reino ta responsabel. E kantidat di asuntunan di Reino ta limitá, nan ta wòrdu haña prinsipalmente den Artíkulonan 3 paragraf 1 I 43, paragraf 2 di Statüt I den Artíkulo 5. Na esei por wòrdu añadí ku e artíkulo delaster mensioná tin relashon ku “outonomia” di Hulanda.

Artíkulo 5 ta indiká ku e paisnan Karibense ta wòrdu envolví pa kambio di e Constitution, si e kambio tin relation ku e organisadó I podernan di, por ehèmpel, e podernan legislativo I poder atministrativo. Esaki ta provení dor ku e órganonan ey tambe ta Órganonan di Reino.

Igualdat den práktika legal

Den práktika, e separadó di e sistemanan legal indiká den Statüt, no ta wòrdu bon reflehá. E mesun kos ta aplikabel pa e intervention di e partinan Karibense riba asuntunan di Reino. Esaki ta wòrdu indiká komo “ménos bon”, pasombra e igualdat no semper ta wòrdu agredí; hasta ta asina ku téknikamente mira –kontrali na Statüt- poder na e paisnan Karibense kaminda nan no tin esei ofisial. E konklushon aki ta basa riba e realisashon di un diesinku Lei federal.

E igualdat den algun instansha tabata limitá debí ku e poder di e paisnan Karibense no a resaltá ora di atendé asuntunan di Reino. Ademas a yega di sosodé ku e paisnan Karibense di Reino a oponé sin resultado kontra di limitashon hurídiko inhustu di nan outonomia. Tur dos e biahnan tabata trata di domination unilateral.

Factornan ku ta hunga un ròl ora igualdat ta wòrdu redusí

E factornan ku ta hunga un ròl den e redukshon di igualdat, ku ta relatá espesífikamente ku Lei Constitutional di Reino, ta trata entre otro ku preshon di tèmpo; falta di konosementu na banda di Hulanda pa ku e situashon aktual den e parti Karibense di Reino o falta di expertisio i di kapasidat humano den e piasnan Karibense di Reino y finalmente e omishon di un akuerdo na nivel di Reino riba e funcionamento di e órganonan di Reino i otro aktornan ku ta ópera riba nivel di Reino.

Preshon di tèmpo

E preshon ta wòrdu imponé, eksepto por ehèmpel pa e situashon aktual, tambe parsialmente ta wòrdu empeorá dor di e negosiashonnan na nivel ofisial. Despues ku riba nivel politico-administrativo a yega na un akuerdo, ta eksepto un biaha solamente, riba nivel ofisial a wòrdu negosiá fuertemente riba konseptonan pa Reino. Ademas diferente ámtenan di diferente pais y ministerio tabata envolví. E ministerionan aki tabata traha tin biaha na un manera no sinkronisá ku otro. Esei tabata tin komo konsekuensia ku e mandatonan di vários ofisial hopi biaha mester a wòrdu dòbelchèk y duna di nobo, loke a kosta tèmpo. E tèmpo ku a wòrdu pèrdè asina aki tabata hopi nesario de e stadionnan mas aleu den e prosesonan di legislashon pa leinan di Reino.

Falta di sabiduria di e situashon aktual òf falta di sabiduria di derecho

E falta di sabiduria di e situashon aktual ta parsialmente debí na e interkambio di vishon, ku ta den e fase preparatorio limitá. E mesun kos ta konta pa e sabiduria konserniendo derecho. Dor di traha huntu, e sabiduria Karibense limitá parsialmente a wòrdu kompensá. E falta di konosementu riba e situation aktual na banda di Hulanda a wòrdu parsialmente okashoná dor di duna informashon eróneo dor di miembronan di Staten; sea den reportahenan di Staten ku a wòrdu traha e konekshon ku proposishonnan hasié pa Leinan di Reino, o sea pa e tratamentu den Tweede Kamer. Nan a elaborá riba nan posishon di partido en bes di bini ku puntonan ophetivo. Pasombra otro frakshonnan den Staten no semper ta duna un aporte, e informashon di un banda so ta wòrdu kalifiká komo e chonan establecí. Na otro banda tabata parse ku miembronan di Tweede Kamer tabata konta riba nan mes hechonan y opinionnan ku tabata kontené erornan dirigí riba consumption lokal polítiko na Hulanda. Dor di determiná position a base di e information aki, e posishon Karibense – pa promové e kalidat di e proposishon – no o en todo kaso no bastante ta bini dilanti.

Falta di kapasidat humano den e paisnan Karibense

No opstante e kapasidat limitá aministrativo tabata wòrdu kompensá por ehèmpel den gruponan di proyekto, mester wòrdu anotá ku e falta di kapasidat humano a resultá ku den tèrmino kòrtiko no por a reakshoná riba proposishonnan di ámtenarnan Hulandes. E periodo di reakshon generalmente tabata wòrdu determiná un manera “ad hoc”, a base di ku no tabata tin akuerdonan hasi riba nivel di Reino riba esaki.

Falta di akuerdo riba funcionamiento di e órganonan di Reino I e proseso di leinan di Reino riba nivel di Reino

Entre otro a sali na kla ku Hulanda riba nivel di Reino ta prevalesé. Hulanda, debí na falta di akuerdo riba nivel di Reino, básikamente por establese e proseso legislativo unilateralmente y asina limitá en efekto e kontrol di e paisnan Karibense; loke no tabata pasa solamente riba nivel aministrativo, pero tambe riba nivel polítiko I dor di Tweede Kamer- poniendo ku e artíkulonon 10 I 16 di Statüt no ta sobresalí. E mesun kos ta konta pa e interpretashon di e artíkulonon di Statüt ku ta relatá na outonomia. Aktornan Hulandes tabata di opinion ku e outonomia di e paisnan Karibense por a wòrdu limitá, e ora ey e aktornan Karibense no por òf apénas no por a oponé nan mes ku exito kontra esaki. Konsekuentemente algun biaha a sosodé ku e outonomia a wòrdu trapa. En partikular, e envolvimentu kresiente di e miembronan di Tweede Kamer ta resultá den e boramentu di e liñanan di separashon entre e órden legal di Reino I e órden legal di e paisnan Karibense. Nan tabata hasi keto bai mas pregunta riba nan mes asuntunan na e Minister di Asuntunan di Interior e Asuntunan di Reino, atraves di e Minister en kuestion, si segun di dje tin motivo pa hasi esei, esaki por wòrdu atendé riba nivel di Reino. Esaki ta kontrali na tèmponan anterior, in partikular, kaminda Gobièrnu di Reino i gobièrnu lokal ta konserní ku e situation aktual. Polítikonan aktual, naturalmente no ta eksklusivamente, dirigí riba konsumption polítiko lokal ku envolví ku e paisnan Karibense.

Algun proposishon pa promové igualdat denter di e límitenan di Statüt

Na promé lugá, ta importante pa kibra ku e sirkulo polítiko, pa instituí un procedura pa resolvé disputa independiente. Esei por ta un órgano permanente ku e tarea pa Arbitrahe. A base di e diversidat di e problemanan identifiká, tambe por ta posibel pa e diferente proceduranan pa resolvé disputa eksistí banda di otro, variando di mediation o arbitration te evaluation constitutional. Ademas, ta preferibel inkluí e problema menshoná anteriormente, relatá na e retraso den e fase ofisial preparatorio, pa wòrdu resolvé, pa asina den e fase nan despues di e proseso di lei di Reino dor di e preshon di tèmpo e kuido pa ku e materia no ta wòrdu komprometé; en bista di esei lo mester ta posibel –komo entre otro un proposishon di Raad van State di Reino- instalá un Secretariado di Reino, ku ta reportá na por ehèmpel e Minister Presidènt di Reino, ku lo haña komo tarea pa traha riba proposishonnan di Lei di Reino. Pa laga e kontrol sobresalí mas mihó por traha tambe akuerdonan riba nivel di Reino encuantu di e funkcjonamento di órganonan di Reino I over di e proseso di lei di Reino. Finalmente, Parlamento Hulandes, si e ta pensa ku tin abusunan ta tuma lugá den un di e paisnan Karibense, por tuma kontakto ku e parlamentarionan lokal relevante. Asina aki e delineashon di e diferente órden legalnan I e posishon outónomo di e paisnan Karibense ta resaltá mas mihó. Pa por pone mas evidente e separashon entre outoridatnan outónomo I Asuntunan di Reino, por traha akuerdonan espesífiko aserka di interpretashon di artíkulonon di Statüt, en bista ku ponementu di normanan rùim ta duna base pa diferensia di opinion over di e contenido di e norma.

BRONVERMELDING

Boeken

Ackermans e.a. (red.) 1986

P.W.C. Ackermans e.a. (red.), *Staatsrechtconferentie 1985, Staatsrecht: geleerdheid, wetenschap?*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 1986.

Addink 1999

G.H. Addink, *Algemene beginselen van Behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1999.

Van Aller 1994

H.B. van Aller, *Van kolonie tot koninkrijksdeel*, Groningen: Wolters-Noorhoff 1994 (proefschrift Maastricht).

De Beaufort 1954

H.L.T. de Beaufort, *Cornelis van Vollenhoven*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink en zoon 1954.

Bordewijk 1911

H.W.C. Bordewijk, *Ontstaan en ontwikkeling van het staatsrecht van Curaçao* Den Haag: Martinus Nijhoff 1911.

Bordewijk 1914

H.W.C. Bordewijk, *Handelingen over de Reglementen op het beleid der Regering in de kolonien Suriname en Curaçao: 's-Gravenhage*: Martinus Nijhoff 1914.

Borman (C.) 2005

C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Kluwer 2005.

Bosmans 1987

J. Bosmans, *Oud. Honderd jaren, een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland, 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1987.

Bovend'Eert & Kummeling 2004

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004.

Bovend'Eert & Kummeling 2010

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2006.

Cijntje 1999

G.J. Cijntje, *Electorale instabiliteit op Curaçao* (proefschrift Amsterdam (UVA)) 1999.

Cliteur & Voermans 2009

P.B. Cliteur & W.J.M. Voermans, *Preambules*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

Crawford 2006

J. Crawford, *The creation of states in international law*, Oxford: Oxford University Press 2006.

Croes 2006

A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk* (proefschrift), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

Chumaceiro 1895

A.M. Chumaceiro, *Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren?*, Curaçao: Drukkerij van A. Bethencourt en Zonen 1895.

Da Costa Gomez 1935

M.F. Da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao, samenstelling en bevoegdheid gezien in het kader van de Nederlandse koloniale politiek*, Amsterdam: H.J. Paris 1935.

Dalhuisen e.a. 2002

L. Dalhuisen e.a., *Nederland en haar gezagsdragers 1950-1990*, Baarn: Uitgeverij Nijgh Versluys bv 2002.

Damen 2002

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel II, Rechtsbescherming tegen de overheid, bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002.

Van Deventer 1879

C.J. van Deventer, *Zijn naar de Grondwet onze koloniën deelen des rijks?*, Leiden: (proefschrift) S.C. van Doesburgh 1879.

Duijf & Soons 2011

C.M.A.M. Duijf & A.H.A. Soons, *The right to self-determination and the dissolution of the Netherlands Antilles*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Donner 1983

A.M. Donner, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.

Dootjes (red.) 1950

D. Dootjes (red.), *Koninklijke woorden over Nederland-Indonesië van Hare Majesteiten Koningin Wilhelmina en Koningin Juliana*, Amsterdam-Antwerpen: Wereldbibliotheekvereniging 1950.

Eijlander & Voermans 2000

P. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000.

Ellis, Gorsira & Nuyten 1954

J.W. Ellis, M.P. Gorsira & F.C.J. Nuyten, *De zelfstandigheid der eilandgebieden*, Curaçao: Eilandgebied Curaçao 1954.

Elzinga & De Lange 2006

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Fasseur 2001

C. Fasseur, *Wilhelmina, Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2001.

Gastmann 1968

A.L. Gastmann, *The Politics of Surinam and the Netherlands Antilles*, Rio Pedras, Puerto Rico: Institute of Caribbean Studies 1968.

Gielen (red.) 2007

Ch. Gielen (red.), *Kort begrip van het intellectuele eigendomsrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Gorsira 1950

M.P. Gorsira, *De Staatkundige emancipatie van de Nederlandse Antillen*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf 1950.

Hamelberg 1895

J.H.J. Hamelberg, *Anitquarische denkbeelden buiten "Antiquiteiten" (In antwoord op de brochure van den heer A.M. Chumaceiro: "Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren"?)*, Willemstad: s.n. 1895.

Van Helsdingen 1956

W.H. van Helsdingen, *De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955*, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeverij 1956.

Van Helsdingen 1957

W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957.

Hillebrink 2007

S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination: The Case of The Netherlands Antilles and Aruba*, Zutphen: Wöhrmann Print Service 2007 (proefschrift Leiden).

Hoekstra 1983

R.J. Hoekstra, *Preadvies, De ministerraad in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.

Hoeneveld 2005

A. Hoeneveld, *De reikwijdte van het volkenrechtelijk zelfbeschikkingsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba* (Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag 2005.

Van Hoogendorp 1818-1829

G.K. van Hoogendorp, *Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koninkrijk der Nederlanden; verzameld door G.K. van Hoogendorp. Tweede verbeterde uitgave onder toezigt van Mr. J.R. Thorbecke, zevende en achtste deel*, Amsterdam: K. H. Schadd 1818-1829.

Hoogers 2009

H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden, een bijdrage aan het Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

Hoogers & De Vries 2002

H.G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht*, Zutphen: Walburgpres 2002.

Van der Horst 2004

L. van der Horst, *Wereldoorlog in de West*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2004.

Kapteyn 1982

P.J.G. Kapteyn, 'De Nederlandse Antillen en de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht', in: *Mededelingen der KNAW, afd. Letterkunde, nieuwe reeks*, deel 45, no 6, 1982.

Kasteel 1956

A.C.T. Kasteel, *De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen*, 's-Gravenhage/ Bandung: N.V. Uitgeverij W. van Hoeven 1956 (proefschrift Leiden).

Klijnsma 2008

M.H. Klijnsma, *Om de democratie, de geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008.

Klinkers 1999

I.A.J. Klinkers, *De weg naar het Statuut, Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940-1954) in vergelijkend perspectief*, Utrecht: Universiteit Utrecht 1999 (proefschrift Utrecht).

Kortmann 2005

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2005.

Körver 2004

P.H.J. Körver, *De Besluitwetgeving van de Nederlandse regering in Londen in internationaal-rechtelijk en staatsrechtelijk perspectief* (proefschrift Rotterdam), Deventer: Kluwer 2004.

Kranenburg 1923

R. Kranenburg, *Mr. W.J.C. van Asselt, Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten*, Hilversum: N.V. Aldus 1923.

Kranenburg 1955

R. Kranenburg, *De nieuwe structuur van ons Koninkrijk*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink en zoon N.V., 1955.

Kummeling 1997

H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

Maris & Jacobs (red.) 2003

C.W. Maris & F.C.L.M. Jacobs (red.), *Rechtsvinding en de grondslagen van het recht*, Assen: Van Gorcum 2003.

Meel 1999

P. Meel, *Tussen autonomie en onafhankelijkheid: Nederlands-Surinaamse betrekkingen 1954-1961*, Leiden: KITLV Uitgeverij 1999.

Nap 2003

M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg pers 2003.

Nauta 2011

O. Nauta, *Goed bestuur in de West, Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen* (proefschrift Utrecht), Oisterwijk: Uitgeverij BOXPress 2011.

Oostindie 2006

G. Oostindie, *De parels en de Kroon, het Koningshuis en de koloniën*, Amsterdam: De Bezige Bij 2006.

Oostindie & Klinkers 2001

G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*. Deel I t/m III. Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oostindie & Klinkers 2012

G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk, de ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

De Poorter & Van Roosmalen 2010

J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *De rol en betekenis van de Grondwet; Constitutionele toetsing in relatie tot de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2010.

Raič 2002

D. Raič, *Statehood and the Law of Self-Determination*, (proefschrift Leiden) 2002.

Reinders 1993

A. Reinders, *Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba 1950-1993*, Zutphen: Walburg Pers 1993.

Van Rijn 1999

A.B. Van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

Van Rijn 2010

A. van Rijn " ... *Of op welke grond dan ook.. De nieuwe staatkundige verhoudingen en het discriminatieverbod*", (Oratie UNA) 19 oktober 2010.

Rosheuvel 2005

D.A. Rosheuvel, *De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding: Een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21-ste eeuw* (proefschrift Leiden) 2005.

Van Rossem 2010

M. van Rossem, *Waarom is de burger boos?*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2010.

De Savornin Lohman 1920

A.F. de Savornin Lohman, *Onze constitutie*, Utrecht: Kemink & Zoon 1920.

Schaap 2007

J. Schaap, *Het recht om te waarschuwen, Over de Radio Oranje-toespraken van koningin Wilhelmina*, Amsterdam: Anthos 2007.

Schwitters 2000

R.J.S. Schwitters, *Recht en samenleving in verandering*, Deventer: Kluwer 2000.

Selderhuis (red.) 2006

H.J. Selderhuis (red.), *Handboek Nederlandse Kerkgeschiedenis*, Kampen: Uitgeverij Kok 2006.

Sondaal 1986

H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse Verdragspraktijk*, 'S-Gravenhage: T.M.C. Asser Instituut 1986 (proefschrift).

Spijkers 2011

O. Spijkers, *The United Nations, the evolution of global values and international law* (proefschrift Leiden), Cambridge: Intersentia Ltd. 2011.

Tak 2011

A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen; Wolf Legal Publishers 2011.

Thorbecke 1841

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1841.

Veerman 2009

G.J. Veerman, *Over wetgeving, principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.

Te Velde 2002

H. te Velde, *Stijlen van leiderschap, persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek 2002.

Te Velde 2010

H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

Van Vollenhoven 1934

C. van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, Leiden: Stenfert Kroese 1934.

Artikelen in tijdschriften en in bundels

Ten Berge 2011

J.B.J.M. ten Berge, 'Corruptiebestrijding in de West' in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 1-10.

Besselink 1998

L.F.M. Besselink, 'Suiker en rijst uit de West – over Europees recht en de Koninkrijksverhoudingen', in: *NJB* 1998, afl. 29, jaargang 73, p. 1291-1296.

Besselink 2007

L.F.M. Besselink, 'Internationaal recht en nationaal recht', in: N. Horbach, R. Lefeber & O. Ribbelink, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007 p. 47-80.

Biwamitre 1947

C.R. Biwamitre, 'Suriname en Linggadjati', in: J. Boeke, B. de Gaay Fortman, W.R. Menkman & P. Wagenaar Hummelinck, *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1947, p. 321-328.

Boogman 1983

J.C. Boogman, 'De 'revolutie' van 1848 en haar nasleep', in: D.P. Blok e.a., *De Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (deel 11), Weesp: Fibula-Van Dishoek 1983, p. 333-352.

Borman (C) 2011

C. Borman, 'Statuutswijziging en Statuutsherziening', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 23-31.

Borman (T) 2009

T. C. Borman, 'Consensusrijkswetgeving: van voetnoot tot Aanwijzingen?' in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving: Opstellen aangeboden aan Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 409-443.

Bornewasser 1979

J.A. Bornewasser, 'VIII. Koning Willem II', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan de Rijn: Sijthoff 1979, p. 273-304.

Bovend'Eert 2011

P.P.T. Bovend'Eert, 'Het Koninkrijk op een keerpunt?', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 33-37.

Broekhuijse 2011

I.L.A. Broekhuijse, *Gelijkwaardigheid*, in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 39-49.

Da Costa Gomez 1993

M.F. Da Costa Gomez, 'Beschouwing naar aanleiding van het adres van de raad van bestuur, aan Hare Majesteit Koningin Wilhelmina, aangeboden op 13 juli 1946' in: E.A.V. Jesurun & M-C Hendrikse (red.), *Opdat wij niet vergeten, gedenkboek Mr. Dr. Moises F. da Costa Gomez*, Curaçao: Mas Productions NV 1993, p. 112-140.

Van Dijk (A.) 2010a

A.G. van Dijk, 'Consensusrijkswetgeving: een bijzonder concept', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, 55-68.

Van Dijk (A.) 2010b

A.G. van Dijk, 'Consensuswetgeving: een bijzonder concept', in: *RegelMaat* 2010, (25), 6 p. 321-335.

Van Dijk (P.) 1998

P. van Dijk, 'Positive Obligations' Implied in the European Convention on Human Rights: Are the States Still the 'Masters' of the Convention?', in: M. Castermans, F. van Hoof & J. Smith (red.), *The Role of the Nation-State in the 21st century*, Deventer: Kluwer Law International 1998, pp. 17-33.

Fasseur 1979

C. Fasseur, 'Een wissel op de toekomst: de rede van Koningin Wilhelmina van 6/7 december 1942', in: F. van Anrooij e.a. (red.), *Between people and statistics: Essays on Modern Indonesian history*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979, p. 267-281.

Fasseur 1995

C. Fasseur, 'Een Koninklijke belofte', in: C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p. 215-233.

De Gaay Fortman 1942

B. De Gaay Fortman, 'Aanvulling van de encyclopaedie van Nederlandsch West-Indië, Bestuursregeling van Curaçao', in: J. Boeke, B. de Gaay Fortman & W.R. Menkman, *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1942, p. 214-226.

De Grijff 2010

E. de Grijff, 'In de ban van de Commissie NAAZ', in: Roos & Verhey (red.) 2010, p. 87-88.

Van Helsdingen 1947

W.H. van Helsdingen, 'The Netherlands-Indonesian Agreement', *Pacific Affairs*, vol. 20 nr 2 (Jun, 1947), p. 184-187.

Van Helsdingen 1951

W.H. van Helsdingen, 'De Zelfstandigheid der eilandgebieden in de Nederlandse Antillen', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a., *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1951, p. 193-205.

Van Helsdingen 1955a

W.H. van Helsdingen, 'Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1955, p. 182-191.

Van Helsdingen 1955b

W.H. van Helsdingen, 'Aruba en de separacion', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1955, p. 113-134.

Hillebrink 2010

S. Hillebrink, 'De wijziging van het Statuut oor het Koninkrijk', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 43-52.

Hillebrink 2011

S. Hillebrink, 'Geschillen over de interpretatie van het Statuut voor het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 51-58.

Hillebrink & Weide 2010

S. Hillebrink & L. Weide, 'Interview met Dennis Richardson, adviseur Sint Maarten', in: *Staatkundige hervormingen in beeld; het wetgevingstraject van de staatkundige hervormingen van het Koninkrijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Hirsch Ballin 2005

E.H.M. Hirsch Ballin, 'Herzie de koninkrijksrelaties, want zó past de wereld niet meer in het Statuut!', in: A.G. Broek (red.), *Christen Democratische Verkenningen, Winter 2005: Antillen/Aruba: uit de gunst*, Boom Tijdschriften 2005.

Hirsch Ballin 2011

E.H.M. Hirsch Ballin, 'Visie en Constitutie, Een bijdrage aan de agenda voor de verder ontwikkeling van het Koninkrijksverband', in I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 59-71.

Hoekstra 2011a

R.J. Hoekstra, 'Constitutionele toetsing', in: H.A. Van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 133-137.

Hoekstra 2011b

R.J. Hoekstra, 'Constitutionele toetsing, De visie van een lid van de Raad van State', in: Tjeenk Willink (red.) 2011, p. 253-259.

Hoogers 2010

H.G. Hoogers, 'De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef', in *TvCR* oktober 2010, p. 376- 403.

Hoogers 2011

H.G. Hoogers, 'Samenwerking en geschilbeslechting in het Koninkrijk der Nederlanden na 10 oktober 2010', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 73-98.

Kummeling 2007

H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht en Koninkrijksparlement', in: H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007.

Logemann 1956

J.H.A. Logemann, 'Wat moet bij rijkswet worden geregeld?' in: *Nederlands Juristenblad*, 18 februari 1956, No 7, p. 141-149.

Lokin 1996

M. Lokin, 'Nieuw gereedschap voor de wetgever', in: *RegelMaat* afl. 1996/2, p. 76-77.

Maarseveen 1988

H. van Maarseveen, 'Toetsen aan het Statuut', in: *NJB* 1988, afl. 29 jaargang 63, p. 1039-1042.

Manning 1979

A.F. Manning, 'X, Koningin Wilhelmina' in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan de Rijn: Sijthoff 1979, 359-397.

Munneke 1988

H. Munneke, 'Wetstoetsing aan het Statuut', in: *NJB* 1988, afl. 29 jaargang 63, p. 1043.

Nehmelman 2011

R. Nehmelman, 'Waartoe dient de preambule van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden?' in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 109-120.

Oosting 2011

M. Oosting, 'De betrekkelijke betekenis van de beleidsanalytische toets', in: H.D. Tjeenk Willink e.a. (red.), *De Raad van State in Perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 261-273.

Plas, van der 1946

Ch. O. van der Plas, 'Het handvest der Vereenigde Naties', in: W.H. van Helsdingen, *De plaats van Nederlandsch-Indië in het Koninkrijk, Stemmen van overzee (tweede deel)*, Leiden: E.J. Brill 1946, p. 40-47.

Rijn, van 2005

A.B. van Rijn, 'Toezicht en toetsing in koninkrijksverhoudingen', in: A. van Romondt e.a. (red.), *Gedenkboek 50 jaar Statuut, Een Koninkrijksbundel*, Curaçao/Aruba: Gomez & Bikker Foundation, Universiteit van Aruba, Universiteit van de Nederlandse Antillen, Editorial Charuba, Walburg Pers 2005, p. 303-309.

Römer 2011

S.F.C. Römer, 'De Raad als adviseur in een veranderend Koninkrijk, de visie van een politica', in: H.D. Tjeenk Willink e.a. (red.), *De Raad van State in perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 177-186.

Roos & Verhey

A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey, 'Lessons learned: projectmatig werken met wetgeving', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 149-166.

Saleh 2004

J.M. Saleh, 'Europeanisering van het Antilliaanse en Arubaanse recht', in: *"Europeanisering van het Nederlands Recht"*, opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak, Deventer: Kluwer 2004, p. 88-100.

Saleh 2006

J.M. Saleh, 'De constitutionele monarchie en koninkrijksverhoudingen vanuit Antilliaans perspectief', in: D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Deventer: Kluwer 2006, p. 141-153.

Saleh 2011

J.M. Saleh, 'Staatsrechtelijke- en constitutionele ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk één jaar na de opheffing van de Nederlandse Antillen', in: J.M. Saleh, *Constitutionele- en rechtsstatelijke verhoudingen in de landen van het Koninkrijk, in het bijzonder in de Caribische landen van het Koninkrijk; Twee redevoeringen van prof. mr. J.M. Saleh*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 17-34.

Soons 2011

A.H.A. Soons, 'Het Koninkrijk in de Caraïben: één groot zeegebied', in: Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman (red.) 2011, p. 139-149

Swaen 2011

A.J. Swaen, 'Naar een volwaardige positie binnen het staatsbestel', in: H.A. Van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 33-40.

Thiel 2009

G.E.J. Thiel, 'Gelijkwaardig en autonoom?', *Tar-Justicia* 2009, nr. 1, p. 15-17.

Thodé 2011

G. Thodé, 'Het Koninkrijk der Nederlanders', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), 'De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht', Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p.153-160.

Tjeenk Willink 2011

H.D. Tjeenk Willink, 'Raad van Advies en Raad van State: bondgenoten in één Koninkrijk', in: H.A. Van der Wal (red.), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba*, Willemstad: Uitgeverij Carib Publishing 2011, p. 25-33.

Verhey 2010a

L.F.M. Verhey, 'De Antillenwetgeving, een bijzonder project' in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010.

Verhey 2010b

L.F.M. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin; Enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk', *RegelMaat* 2010 (25) 6, p. 293-308.

Visser 2010

R.K. Visser, 'Sfeertekening van een politiek proces; Staatkundige veranderingen van het Koninkrijk der Nederlanden', in: Roos & Verhey (red.) 2010, p. 81-84.

De Vries 1955-1956

F.P. de Vries, 'De Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordiging in Nederland', in: J.L.G. Felhoen Kraal e.a. (red.), *De West-Indische Gids*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1955-1956, p. 165-173.

Weide 2010

L.E. Weide, 'Kan het nog sneller?', in: A.L.C. Roos & L.F.M. Verhey (red.), *Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, p. 169-174.

De Werd 1997

M. de Werd, 'Een Rijkshof voor het Koninkrijk, in: *NJB* 1997, afl. 40 jaargang 72, p. 1851-1852.

De Werd 1998

M. de Werd, 'Nogmaals: een Rijkshof voor het Koninkrijk, in: *NJB* 1998, afl. 41 jaargang 73, p. 1870-1872.

Van der Woude 2007

W. van der Woude, 'Eenvormigheid, concordantie en consensus, Kanttekeningen bij de wetgevingsautonomie van Curaçao en Sint Maarten', in: H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007, 175-182.

Van der Woude 2011

W. van der Woude, 'Naar een Raad voor de rechtsontwikkeling', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 185-189.

Overige academische bijdragen

Broekhuijse 2010a

I.L.A. Broekhuijse, "*Steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan: Holle frase of toekomstperspectief?*" (Masterscriptie Universiteit Utrecht 2010a, niet openbaar).

Broekhuijse 2010b

I.L.A. Broekhuijse, "*Van ministeriële verantwoordelijkheid tot ondercuratelestelling?*" (Masterscriptie Universiteit Utrecht 2010b, niet openbaar).

Holiday 2012

E.B. Holiday, '*Een Stap Voorwaarts Met Lering Voor De Toekomst. De Staatkundige Hervormingen van het Koninkrijk 2000 – 2010*', toespraak gehouden op 15 december 2011 te Den Haag. http://www.kabgsxm.com/governors-journal.aspx?language=NL&id_journal=17 (website laatst geraadpleegd op 31 januari 2012)).

Saleh 2008

J.M. Saleh, Inleiding Studium Generale Utrecht: 17 april 2008.

Sanders & Swirc 2006

J. Sanders en M. Swirc, 'De mysterieuze machthebbers op de Kneuterdijk', 28 september 2006: <http://swirc.wordpress.com/2006/09/28/de-mysterieuze-machthebbers-op-de-kneuterdijk/>. (website laatst geraadpleegd 9 februari 2012).

Taverne 2002

J. Taverne, *Het Federale Koninkrijk der Nederlanden, waarom een rechterlijk college moet toezien op de naleving van het Statuut en waarom rijkswetten moeten kunnen worden getoetst aan het Statuut* (scriptie Leiden 2002).

Voermans 2011

W. Voermans, *Ministers die vice-president worden, kan dat, mag dat en is dat een goed idee?* <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/ministers-die-vice-president-woorden-kan-dat-mag-dat-is-dat-een-goed-idee/>. (website geraadpleegd op 1 november 2011).

Rapporten, akkoorden en adviezen zonder kamerstuknummer

1985

Draaiboek voor de wetgeving, Den Haag: Staatsuitgeverij, Ministerie van Justitie 1985.

1993

Rapport van de Werkgroep Modernisering Statuut, *Een proeve van een vernieuwd Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 1993.

1998

Advies RvSK september 1998.

1999

Rapport van Bureau Constitutionele Zaken, “*Konfiansa*”: *Bestuurlijke verbetering en integriteit* (rapport 1999).

2002

Draaiboek voor de wetgeving, Den Haag: SDU 2002.

2003

Advies RvSK december 2003.

2004

Rapport Comité 2004, *Investeren in gezamenlijkheid, Een visie op de toekomst van ons Koninkrijk naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2004.

2005

“*Onafhankelijk en slagvaardig, naar een eigen budget en bestuur*”, advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de regeringen van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland inzake de organisatie van het Hof en de positie van het Hof ten opzichte van de regeringen – uitgebracht op 25 februari 2005.

2005

RvA no. RA/013-05 d.d. 24/08/2005.

2006

Slotverklaring van 2 november 2006.

2009

Advies van woensdag 29 april 2009; zaaknummer W04.09.0105/I/K.

2009

RvA no. RA/11-09-RW. d.d. 23/06/2009.

2009

Rapport van de Commissie Democratisch Deficit. Bijlage bij document 2009D56280, *Rapport Kiezen voor het Koninkrijk, Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau 2009*.

2009

Jaarverslag *Trafficking in Persons Report (2009)* van de Verenigde Staten van Amerika apart van Nederland vermeld (*U.S. department of state publication; office of the under secretary for democracy and global affairs and bureau of public affairs*).

2011

Rapport “*geen meerderwaardigheid, geen minderwaardigheid, maar gelijkwaardigheid*”, Nota Movimiento Electoral di Pueblo (MEP) inzake de toekomstvisie op het Koninkrijk der Nederlanden, februari 2011.

Archiefbescheiden

Landsarchief te Curaçao en Nationaal Archief te Curaçao

Publication sheet 1954, No 121, landsarchief van de Nederlandse Antillen.

Unofficial translation of the Charter for the Kingdom of the Netherlands as accepted in the final plenary session of the Round Table Conference between the Netherlands, Surinam and the Netherlands Antilles, at The Hague, on the 3rd of June, 1954, revised addition of Foto-Bt.z. No. 99624; document uit het landsarchief van de thans toenmalige Nederlandse Antillen.

Landsarchief Curaçao, dossier – 1.713/9 'Belastingregeling tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname.'

Nationaal Archief Curaçao, Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1990-2010, inv.nr. 131.

Nationaal Archief Curaçao; Archief van het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen 1951-1990, inv.nr. 581.

Nationaal Archief Curacao; POLNA-archief, Jaarverslag van de PRRC per 31 december 2007, versie 19 januari 2008.

Nationaal Archief Curacao; POLNA-archief, inv.nr. 46.

Nationaal Archief te Den Haag

Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 155 P.S. Gerbrandy, nummer toegang 2.21.068, inventarisnummer 118.

Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 244 Thorbecke, 1796-1929, nummer toegang 2.21.161, inventarisnummers 209, 655-656.

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Rondetafelconferenties met Indonesië en met Suriname en de Nederlandse Antillen, nummer toegang 2.09.94, inventarisnummers 4, 7 en 8.

Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 329 W.H. van Helsdingen, nummer toegang 2.21.183.30, inventarisnummers 27, 30.

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving, Wettendossiers (1848) 1930-1995, nummer toegang, 2.09.47, inventarisnummer 1814.

Nationaal Archief, Den Haag, Kabinet van de Vice-Minister-President en Kabinet voor Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Zaken, 1959-1975, nummer toegang 2.10.41, inventarisnummers 34, 75 en 1291.

Media

NRC Handelsblad, 5 mei 2008

http://www.nrc.nl/pcm_commercieel/testpagina2/article1890778.ece/PVV_wil_doorgaan_met_strijd_corruptie_Antillen
(website laatst geraadpleegd: 8 januari 2010).

Antilliaans Dagblad, 7 december 2009

Saleh: Bonaire heeft al gekozen in 2004, *Antilliaans Dagblad* 7 december 2009, p. 16.

The Daily Herald, 4 december 2009

S. Koelega, Kingdom partners: 'one likes Brown beans, the other herring', *The Daily Herald*; vrijdag 4 december 2009, p. 10.

Volkskrant, 30 oktober 1999

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/513995/1999/10/30/Aruba-trekt-voordracht-minister-opnieuw-in.dhtml>
(website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012).

Trouw, 15 juni 1998

<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2693333/1998/06/15/Wisseling-broers-maakt-nieuw-kabinet-op-Aruba-mogelijk.dhtml> (website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012).

Trouw, 9 juni 1998

<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2631595/1998/06/09/Koninkrijksregering-beziet-of-Croes-minister-kan-worden.dhtml> (website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012).

Trouw, 19 juni 2000

<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2516584/2000/06/19/Croes-junior-toch-minister-van-Aruba.dhtml>
(website laatst geraadpleegd op 10 februari 2012).

www.nrc.nl

<http://www.nrc.nl/nieuws/2011/10/13/kabinet-wil-donner-in-raad-van-state/> (website geraadpleegd op 20 oktober 2011).

www.minaz.nl

http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Ministerraad/Kabinetten_sinds_1945/Kabinet_Drees_Van_Schaik
(website laatst geraadpleegd op 12 januari 2010).

www.nu.nl

<http://www.nu.nl/politiek/2660291/pechtold-ziet-uittocht-politieke-centrum.html>
(website geraadpleegd op 5 oktober 2011).

<http://www.nu.nl/politiek/2674832/kamer-wil-rol-bij-benoeming-vicepresident-rvs.html> (website geraadpleegd op 24 november 2011).

Zie ook: <http://www.nu.nl/politiek/2727101/kritiek-rvs-heel-vervelend.html>.
(website laatst geraadpleegd 9 februari 2012).

<http://www.nu.nl/politiek/2631136/donner-wordt-vicevoorzitter-raad-van-state.html>.
(website geraadpleegd op 20 oktober 2011).

<http://www.nu.nl/politiek/2637316/meer-verzet-donner-bij-raad-van-state.html>.
(website geraadpleegd op 20 oktober 2011).

<http://www.nu.nl/politiek/2637316/meer-verzet-donner-bij-raad-van-state.html>.
(website geraadpleegd op 20 oktober 2011).

www.gouverneurvancuracao.org

<http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=5&lang=nl> “*een dag in het leven van de Gouverneur,*” (website geraadpleegd op 17 april 2011).

<http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=3&lang=nl> “*wat doet de Gouverneur?*” (website geraadpleegd op 17 april 2011).

<http://www.gouverneurvancuracao.org/index.php?p=3&lang=nl>
(website laatst geraadpleegd op 5 maart 2012)

hmi.ewi.utwente.nl

<http://hmi.ewi.utwente.nl/choral/radiooranjestatic.html>
(website geraadpleegd op 23 april 2010).

www.octrooicentrum.nl

<http://www.octrooicentrum.nl/index.php/Octrooien-Aanvragen/rijksoctrooi-wet-1910-2.html> (website laatst geraadpleegd op 2 februari 2012)

www.rijksoverheid.nl

<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-drees-ii> (website laatst geraadpleegd op 11 november 2010).

<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-lubbers-ii> (website laatst geraadpleegd 9 november 2010).

<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945> (website laatst geraadpleegd op 12 november 2010).

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties?keyword=staatkundige+vernieuwing&form-period-from=&form-period-to=&form-department=&form-information-type=&page=4> (website laatst bezocht op 4 juli 2011).

<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945/kabinet-drees-van-schaik> (website laatst geraadpleegd op 22 maart 2012).

NOS: Beatrix 25 Kroonjaren 1980-2005

Beatrix 25 Kroonjaren 1980-2005, NOS, interview door prof. mr. D.W.J.M. Pessers met H.M. Koningin Beatrix, vanaf ongeveer 1 uur 38 minuten.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 23 oktober 1985, *NJ* 1986, 102.

EHRM 28 september 1995, *NJ* 1995, 667.

Hoge Raad der Nederlanden

HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469.

HR 27 januari 1961, *NJ* 1963, 248.

Gemeenschappelijk Hof van Justitie

HLAR 039/10, d.d. 20 mei 2011.

KG 38451, d.d. 6 september 2011.

Resoluties Verenigde Naties

Resolutie 1541 (XV), 1960.

Resolutie 1514 (XV), 1960.

Resolutie 2625 (XXV), 1970.

Resolutie 742 (VIII), 1953.

Kamerstukken

4100 XIII

Kamerstukken II 1955/56, 4100 XIII, nr. 12.

7181 (R344)

Kamerstukken II 1962/63, 7181 (R344), nr. 1.

Kamerstukken II 1962/63, 7181 (R344), nr. 2.

Kamerstukken II 1962/63, 7181 (R344), nr. 3.

Kamerstukken II 1963/64, 7181 (R344), nr. 4.

Kamerstukken II 1963/64, 7181 (R344), nr. 6.

Kamerstukken II 1964/65, 7181 (R344), nr. 9.

Kamerstukken I 1964/65, 7181 (R344), nr. 15.

Kamerstukken II 1963/64, 6639 (R268), 6729 (R283), 6956 (R306), 7181 (R344), nr. 9.

7960 (R456)

Kamerstukken II 1964/65, 7960 (R456), nr. 3.

9975 (R684)

Kamerstukken II 1968/69, 9975 (R684), nr. 2.

Kamerstukken II 1968/69, 9975 (R684), nr. 4.

Kamerstukken II 1968/69, 9975 (R684), nr. 6.

Kamerstukken II 1970/71, 9975 (R684), nr. 3.

Kamerstukken II 1970/71, 9975 (R684), nr. 7.

Kamerstukken II 1971/72, 9427 (R625), 9975 (R684), 10 339 nr. 10.

Kamerstukken I 1971/72, 9427 (R625), 9975 (R684) en 10 339, nr. 114.

20 393 (R1343)

Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 1.
Kamerstukken II 1987/88, 20393 (R1343), nr. 4.
Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 5.
Kamerstukken II 1988/89, 20 393 (R1343), nr. 9.
Kamerstukken I 1990/91, 20 393 (R1343), nr. 100a.
Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R1343), nr. B.

21 427

Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40.
Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 41.

22 604 (R1435)

Kamerstukken II 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 5.
Kamerstukken II 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 6.
Kamerstukken II 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 8.
Kamerstukken II 1992/93, 22 604 (R1435), nr. 9. 1993/94, 22 604 (R1435) en 19 744, nr. 11.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435) en 19 744, nr. 12.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435) en 19 744, nr. 13.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435) en 19 744, nr. 14.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 14.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 17.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 18.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 19.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 20.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 21.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 22.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 23.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 24.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 25.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 26.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 27.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 28.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 29.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 30.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 31.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 32.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 34.
Kamerstukken II 1993/94, 22 604 (R1435), nr. 40.
Kamerstukken II 1991/92, 22 604 (R1435), nr. B.

25 916

Kamerstukken II 1997/98, 25 916, nr. 1.
Kamerstukken II 1997/98, 25 916, nr. 288.

26 605

Kamerstukken II 1998/99, 26 605, nr. 2.

26 800 IV

Kamerstukken II 1999/00, 26 800 IV, nr. 15.

Kamerstukken II 1999/00, 26 800 IV, nr. 17.

27 400 III

Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, nr. A.

27 400 IV

Kamerstukken II 2000/01, 27 400 IV, nr. 11.

29 800 IV

Kamerstukken II 2004/05, 29 800 IV, nr. 6.

30 300 X

Kamerstukken II 2006/07, 30 300 X, nr. 80.

30 531 (R1810)

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 1.

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 3.

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 4.

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 5.

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 6.

Kamerstukken II 2005/06, 30 531 (R1810), nr. 7.

Kamerstukken II 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 9.

Kamerstukken II 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 10.

Kamerstukken II 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 11.

Kamerstukken II 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 12.

Kamerstukken II 2007/08, 30 531 (R1810), nr. 13.

Kamerstukken I 2007/08, 30 531 (R1810), B.

30 800 IV

Kamerstukken II 2006/7, 30 800 IV, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 24.

30 800 VII

Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 4.

31 202

Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4.

31 568

Kamerstukken II 2009/10, 31 568, nr. 55.

32 017 (R1884)

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 4.

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 5.

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 6.

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 7.

Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 8.

Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 10.
Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R1884), B.
Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R1884), C.

32 018 (R1885)

Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 2.
Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 3.
Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 018 (R1885), nr. 8.

32 019 (R1886)

Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 10.
Kamerstukken II 2009/10, 32 019 (R1886), nr. 11.

32 020 (R1887)

Kamerstukken II 2008/09, 32 020 (R1887), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 8.

32 026 (R1888)

Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R1888), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 8.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R1888), nr. 10.

32 041 (R1890)

Kamerstukken II 2008/09, 32 041 (R1890), nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 041 (R1890), nr. 7.

32 178 (R1898)

Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 8.
Kamerstukken II 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 9.

32 179 (R1899)

Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 9.

32 186 (R1901)

Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 8.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 14.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 16.
Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 18.

32 213 (R1903)

Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 5.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 6.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 8.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 11.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 12.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 14.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 15.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 16.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 17.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 24.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 25.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 29.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 36.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 38.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 41.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 42.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 44.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 45.
Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 46.

32 500 IV

Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50.

32 850

Kamerstukken II 2010/11, 32 850, nr. 2.

32 865 (R1957)

Kamerstukken II 2010–2011, 32 865 (R1957), nr. 2.

33 000 IV

Kamerstukken II 2011/12, 33000 IV, nr. 12.

Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IV, nr. 24.

Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 IV, nr. 45.

Handelingen

Handelingen II 1964/65, nr. 7, p. 242-246.

Handelingen II 1964/65, nr. 7, p. 246.

Handelingen II 1971/72, nr. 53, p. 2658-2672.

Handelingen II 1971/72, nr. 54, p. 2681 e.v.

Handelingen II 1971/72, nr. 54, p. 2597.

Handelingen II 1971/72, nr. 54, p. 2681-2697.

Handelingen II 1990/91, 28, p. 1624-1640.

Handelingen II 1990/91, nr. 29, p. 1682-1701.

Handelingen II 1990/91, nr. 31, p. 1827.

Handelingen II 1993/94, nr. 66, p. 4907-4909.

Handelingen II 2000/01, nr. 11, p. 765.

Handelingen II 2000/01, nr. 36, p. 2971-2972.

Handelingen II 2001/02, nr. 13, p. 665.

Handelingen II 2007/08, nr. 6, p. 364-381.

Handelingen II 2007/08, nr. 7, p. 412-413.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6466.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6474.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6476-79.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6483.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6492.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6494.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6502.

Handelingen II 2009/10, nr. 76, p. 6507.

Handelingen II 2009/10, nr. 77, p. 6552.

Handelingen II 2009/10, nr. 96, p. 7903.

Handelingen II 2011/12, nr. 17-18, p. 28-29.

Handelingen I 1964/65, nr. 6, p. 87-88.

Handelingen I 1970/71, nr. 32, p. 1095-1097 en 1098-1099.

Handelingen I 1971/72, nr. 17, p. 511.

Handelingen I 1991/92, nr. 1, p. 7.

Handelingen I 1994/95, nr. 9, p. 257-272.

Handelingen I 2007/08, nr. 20, p. 840.

Handelingen I 2009/10, nr. 36, p. 1580.

Handelingen I 2009/10, nr. 36, p. 1612-1615.

Handelingen I 2009/10, nr. 36, p. 1572.

Handelingen I 2009/10, nr. 36, p. 1574 en 1578.



STELLINGEN

1. Gelijkwaardigheid is de basis voor een goede verstandhouding;
2. De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk zoals beoogd bij de totstandkoming van het Statuut, komt in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking;
3. De Caribische landen maken onvoldoende gebruik van hun zeggenschap;
4. Nederlandse parlementariërs bemoeien zich te veel met interne aangelegenheden;
5. Om de gelijkwaardigheid te bevorderen, dient de interpretatie van het Statuut aan de politiek te worden onttrokken;
6. Achter Rawls' veil of ignorance had Nederland niet met het Statuut ingestemd;
7. De Gouverneur is primair landsorgaan en secundair Koninkrijksorgaan;
8. De landen kunnen elkaars' klimaat niet veranderen;
9. Zonder Koning is er geen Koninkrijk;
10. De Caribische delen van het Koninkrijk kunnen niet op marktplaats.nl worden verkocht.

CURRICULUM VITAE

Irene Liane Alida Broekhuijse is op 21 augustus 1986 te Apeldoorn geboren. Zij doorliep haar middelbare school in Apeldoorn en behaalde daar in 2005, na een jaar High School te hebben gevolgd in Scottsdale, Arizona, haar VWO-diploma met als profiel Economie en Maatschappij. Aansluitend ging zij rechten studeren aan de Universiteit Utrecht. Zij nam deel aan het Bachelor programma 'Utrecht Law College', richting 'Recht in Context' en voltooide een jaar van haar opleiding aan de University of Cambridge, alwaar zij de vakken constitutional law, administrative law en jurisprudence (rechtsfilosofie) volgde. Haar Bachelor sloot ze in de zomer van 2008 'met genoeg' af. Daarna volgde Irene de twee jaar durende Master Legal Research en de één jaar durende Master Staats- en bestuursrecht die zij in de zomer van 2010 beide 'Cum Laude' afsloot; de afstudeerrichtingen waren Staatsrecht (scriptieonderwerp: ministeriële verantwoordelijkheid volgens de leer van Thorbecke, getiteld: *Van ministeriële verantwoordelijkheid tot ondercuratelestelling?*) en Constitutioneel Koninkrijksrecht (scriptieonderwerp: gelijkwaardigheid, getiteld: *Steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan: holle frase of toekomstperspectief?*). Tijdens deze Master-opleidingen volgde ze twee Summer Schools, de zomer van 2009 aan Harvard University (Graduate Research Methods and Scholarly Writing in the Social Sciences: Government and History; vak toegespitst op het thema Europese kolonisatie in Afrika) en de zomer van 2010 aan Universitetet i Oslo (Case Study Research Methods); deze Summer Schools rondde zij af met een B+ onderscheidenlijk een A.

Tijdens haar studie heeft Irene ook twee stages voltooid. De eerste stage liep zij bij de Raad van State directie wetgeving, van februari 2009 tot en met april 2009. De tweede stage liep zij later dat jaar, van eind september 2009 tot en met december 2009, bij de Projectgroep Ontmanteling van het Land de Nederlandse Antillen, Directie Wetgeving en Juridische Zaken van de Nederlandse Antillen. Daarnaast had Irene tijdens haar opleiding diverse bijbaantjes. Vanaf het begin van haar studie werkte zij op Paleis Het Loo alwaar zij haar interesse en inzicht in de politieke- en maatschappelijke context van het staatsrecht ontwikkelde (van september 2005 tot en met september 2007 en van september 2008 tot en met augustus 2009) en later ook als studentassistente aan de Universiteit Utrecht (van oktober 2008 tot augustus 2009 was zij studentassistente van prof. mr. G.T.J.M. Jurgens en prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven ((Europees) Bestuursrecht); en van december 2008 en met juni 2010 was zij de studentassistente van prof. mr. J.M. Saleh (Constitutioneel Koninkrijksrecht). Eind 2010 nam zij ten slotte samen met drs. Johan Oldenboom en mr. Maite de Haseh het initiatief de stichting *Jongeren van het Koninkrijk* op te richten; een stichting die beoogt om de kennis over de onderscheidenlijke gebiedsdelen van het Koninkrijk te vergroten en om de Koninkrijksrelaties te bevorderen.

Tot slot heeft Irene drie publicaties op haar naam staan, te weten: I.L.A. Broekhuijse, 'Law and relationships', in: L. den Hertog, L. Francot & B. de Vries, *Rechtsfilosofische oefeningen, Zygmunt Bauman: onzekere verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 97-106. I.L.A. Broekhuijse, 'Gelijkwaardigheid', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.): *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik, Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011, p. 39-49. I.L.A. Broekhuijse, 'Een afscheid maar toch weer niet: eigenlijk net als de Nederlandse Antillen', in: H.R.B.M. Kummeling e.a. (red.), *De samengestelde Besselink, Bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 57-62. Sinds 1 juni 2012 is Irene werkzaam bij de Raad van Advies van Sint Maarten als Juridisch Bestuursadviseur.