

Inleiding van het lid van de Raad van State, mr. ing. H.C. Maduro, over wijziging van het Statuut in het kader van de staatkundige vernieuwing op vrijdag 20 juni 2008 tijdens het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties

Het Statuut is een stuk regelgeving dat niet goed begrepen kan worden zonder de ontstaansgeschiedenis, ook al ligt die al meer dan vijftig jaar achter ons. Het Statuut heeft de structuur van een overeenkomst tussen de landen, goedgekeurd bij formele wet¹ in Nederland, maar ook parlementair bij landsverordening goedgekeurd in de Amerikaanse landen van het Koninkrijk.

Een bestuursovereenkomst tussen onderdelen van een staat is op zich niet zo bijzonder, het bijzondere van het Statuut is dat deze overeenkomst een volkenrechtelijk aspect heeft. Het betreft namelijk de beëindiging van de status van non-self-governing territory naar internationaal recht van de Amerikaanse gebieden, en de aanvaarding van een nieuwe relatie met Nederland door deze gebieden.

Deze nieuwe relatie is met het internationaalrechtelijke begrip "vrije associatie" vrij goed beschreven maar als resultaat van onderhandelingen heeft het Koninkrijk ook veel behouden van de vroegere eenheidsstaat met overzeese bijzondere openbare lichamen.

Zo wordt wijziging van het Statuut niet bij een wijzigingsovereenkomst met daarop volgende parlementaire goedkeuring tot stand gebracht maar via een Rijkswet met extra waarborgen². Deze verzwaarde rijkswetprocedure houdt in dat er parlementaire goedkeuring in alle landen moet zijn, ook als er sprake is van een parlementair initiatief tot wijziging, zodat er toch weer consensus wordt vereist om te wijzigen.

Aan het Statuut is weinig veranderd sinds 1954.

De keuzes die bij de afbakening van de autonomie van de Caribische landen zijn gemaakt en vastgelegd in het Statuut zijn in het algemeen niet in het nadeel van deze landen uitgevallen en er is in die landen dan ook weinig behoefte geweest om het Statuut te wijzigen. De wijzigingen zijn tot nu toe het gevolg geweest van wijzigen van het aantal deelnemers aan het Statuut, en dat weer als gevolg van interne ontwikkelingen in de Caribische landen.

De eerste wijziging van het Statuut kwam in 1975 bij het uittreden van Suriname uit het Koninkrijksverband, bij het onafhankelijk worden van Suriname dus. Bij rijkswet van 22 november 1975³ is simpelweg een artikel 62 aan het Statuut toegevoegd waarbij de rechtsorde van het Statuut ten aanzien van Suriname werd beëindigd met ingang van 25 november 1975 (drie dagen later dus)⁴.

De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen rond deze onafhankelijkheid zijn natuurlijk een andere zaak. Die hebben veel energie gekost. Wij maken nu bij de reorganisatie van de Antilliaanse staat ook mee dat in de betrokken landen zeer veel werk te verzetten is hebben

¹ Wet van 28 October 1954, Stb 503

² Artikel 55 Statuut

³ Stb 617

⁴ Op dezelfde dag werd ook een akte van erkenning van de Republiek Suriname getekend door de Koningin zelf

terwijl aan het Statuut weinig behoeft te worden gewijzigd, omdat slechts het aantal deelnemende landen gewijzigd wordt.

De tweede wijziging van het Statuut is van 1985. Bij rijkswet van 22 juli 1985⁵ werd Aruba als land tot de rechtsorde van het Statuut toegelaten.

Opmerkelijk is dat bij deze rijkswet tot wijziging van het Statuut de losmaking van Aruba uit het Staatsverband van de Nederlandse Antillen als titel heeft, terwijl deze losmaking uit het Antilliaanse staatsverband verder niet meer voorkomt in de wet. De wet stelde een nieuwe preambule vast, waarin is vastgelegd dat Aruba heeft verklaard de rechtsorde van het Statuut als land te aanvaarden voor een overgangperiode naar de onafhankelijkheid. Het artikel dat in 1975 was ingevoegd om de rechtsorde te beëindigen ten aanzien van Suriname werd gewijzigd en opnieuw vastgesteld voor beëindiging van de participatie van Aruba met ingang van 1 januari 1996.

Bij deze Statuutwijziging is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook andere nog hangende kwesties af te doen. Het Statuut is toen helemaal opgeschoond.

Zo is bij deze wijziging pas de verwijzing naar Suriname in allerlei artikelen uit het Statuut geschreven. Daarbij werd het woord "Suriname" vervangen door de woorden "de Nederlandse Antillen" en de woorden "de Nederlandse Antillen" vervangen door "Aruba"⁶.

Ook is toen een wijziging van artikel 24 doorgevoerd. Het tweede lid is herschreven en in overeenstemming gebracht met de grondwetsartikelen met betrekking tot goedkeuring van verdragen en regelt nu de bevoegdheid van de Gevolmachtigd Minister om een verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring te onderwerpen in het geval het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring is neergelegd.

Verder zijn de overgangsartikelen 58, 59 en 60⁷, die helemaal obsoleet waren, komen te vervallen.

Om de gelding van bestaande rijkswetgeving veilig te stellen na 1 januari 1986 zijn overgangsartikelen in de wet opgenomen, niet in het Statuut.

De laatste wijziging van het Statuut betrof ook weer Aruba. Bij rijkswet van 15 december 1994 is de participatie van Aruba aan het Statuut voor bepaalde tijd omgezet in participatie voor onbepaalde tijd. In de preambule kwam de zinsnede "voor een overgangperiode naar de onafhankelijkheid" te vervallen, terwijl ook het in 1985 gewijzigde artikel 62 waarin het tijdstip van onafhankelijkheid van Aruba was vastgesteld, geheel kwam te vervallen.

De eerder vervallen artikelen 58, 59, en 60 werden weer ingevoegd en gebruikt voor een gehele nieuwe regeling: de procedure om eenzijdig de participatie aan het Statuut te beëindigen door Aruba⁸.

Het Koninkrijk wordt alleen nog betrokken bij het vaststellen van de datum van onafhankelijkheid bij Koninklijk Besluit⁹.

⁵ Stb 452. Inwerkingtreding 1 januari 1986 Stb 476/1985

⁶ Ook Nederlands Nieuw-Guinea kwam nog in artikel 40 voor

⁷ Overgangsrecht koloniale wetgeving

⁸ Referendum voorgeschreven

⁹ Artikel 60

De procedure gaat er van uit dat Aruba dan kiest voor volledige onafhankelijkheid. De keuze voor associatie met een ander land hoeft namelijk niet in het Statuut geregeld te worden omdat het Statuut alleen maar de eigen rechtsorde kan regelen. Voor integratie van Aruba met Nederland is wel wijziging van het Statuut noodzakelijk. Aruba heeft immers deze rechtsorde aanvaard en moet via de regels uitgeschreven worden.

Na artikel 36 werd ook een nieuw artikel 36-a ingevoegd betrekking hebbende op het Solidariteitsfonds, ten behoeve van het handhaven van een behoorlijk bestuursniveau op de BES-eilanden, te voeden door de drie landen.

Wij staan nu weer voor wijziging van het Statuut als gevolg van de reorganisatie van het Antilliaanse staatsbestel, nu de algehele liquidatie van de Nederlandse Antillen.

Wat moet er in ieder geval veranderen in het Statuut?

De woorden "de Nederlandse Antillen" komen naar mijn telling 64 keer voor in de tekst van het Statuut.

De Nederlandse Antillen wordt opgeheven en twee nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten worden partners in het Statuut.

Afgaande op de volgorde van de landen in de huidige en vroegere teksten zou in de nieuwe tekst de landen ook naar volgorde van grootte genoemd moeten worden. De woorden "de Nederlandse Antillen en Aruba" dienen dan vervangen te worden door de woorden "Curaçao, Aruba en Sint Maarten" ¹⁰.

Met de opheffing van de Antillen verdwijnen ook de vijf eilandgebieden. Het tweede lid van artikel 44 kent nog een bijzondere bescherming van de eilanden voor wat betreft de zetelverdeling van het aantal Statenleden over de eilandgebieden en ook de bijzondere bescherming van artikelen betreffende de eilandgebieden in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Deze bijzondere bescherming, die indertijd vooral bedoeld was om Aruba over de streep te halen is na het uittreden van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband niet meer in discussie geweest. De Antillen zijn juist een andere weg ingeslagen, een weg die nu heeft geleid tot de volledige ontmanteling van de Antillen. Dit tweede lid van artikel 44 kan dus weg. De overige leden die betrekking hebben op fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de Gouverneur, de Staten en de rechtspraak kunnen, met vernummering, ongewijzigd blijven.

Met het toetreden van Curaçao en Sint Maarten tot het Statuut zijn er drie landen die een Gevolmachtigd Minister in Den Haag zullen hebben.

De procedure van intern appel in artikel 12, tweede lid en volgende gaat uit van een commissie van maximaal 5 personen: de minister-president, twee ministers, en dan hetzij een Gevolmachtigd Minister plus een minister van het appellerende land, hetzij twee Gevolmachtigd Ministers als het tweede land ook aan het intern appel wenst te participeren. Hiermee wordt bereikt dat de overzeese gebieden bij dit overleg numeriek gelijk zijn, maar

¹⁰ Een alfabetische volgorde waarbij Aruba vooraan komt spreekt mij wel aan, maar is niet conform de traditie.

met de minister-president in een positie om eventueel een patstelling te kunnen doorbreken. Er dient een nieuwe regeling te komen.

In het nieuwe bestel zal het handhaven van een behoorlijk bestuursniveau op de BES-eilanden primair de verantwoordelijkheid van Nederland zijn. Het artikel 36-a waarbij het Solidariteitsfonds wordt geregeld kan dan vervallen.

Dit zijn de zaken die zo op het eerste gezicht aanleiding zijn tot wijziging van het Statuut. Het is niet veel, maar ook dat is in de lijn van de eerdere wijzigingen. Het Statuut is een robuust stuk wetgeving dat het uitreden en intreden van participanten goed aan kan.

Anders is het als we spreken over een Constitutioneel Hof ter beslechting van geschillen. De laatste woorden over het wenselijke en het mogelijke hiervan zijn nog niet gesproken, maar in ieder geval is duidelijk dat een dergelijk Hof een wettelijke basis in het Statuut nodig heeft.

Dan zijn er nog een aantal langdurig slepende kwesties zoals de moeizame implementatie van verdragen in de Caribische landen en de problemen van aanpassing van wetgeving aan Nederlandse wetgeving (concordantie). Ook eenvormige wetgeving kan zeker verbeterd worden. Voor zover uitbreiding van het Statuut kan bijdragen tot een structurele aanpak van deze problemen is het zeker de moeite waard om dit bespreekbaar te maken en te houden.

Ik zou willen afsluiten met een oude wens. Artikel 22 schrijft voor afkondiging van Rijkswetten in het publikatieblad in het land waar de regeling zal gelden. Bij de totstandkoming van de Arubaanse Staatsregeling werd uit dit artikel afgeleid dat het Aruba niet vrijstond om een andere wijze van bekendmaking dan door middel van een publicatieblad. Indertijd is gepleit voor bekendmaking door middel van deponering in een wettenregister, met opdracht aan de beheerder om de wetgeving nader bekend te maken langs de daarvoor meest effectieve weg

Inmiddels kennen wij ook elektronische publicatiebladen. Vergeleken met 25 jaar geleden is de toegankelijkheid van wettelijke voorschriften er alleen maar ingewikkelder op geworden, terwijl ook het bewaken van de authentieke tekst al jaren zorgen baart. De verdeling van de wetgeving over drie landen en voorlopig nog de drie BES-eilanden vraagt om een elektronische oplossing van het beschikbaar maken alle wetgeving. De overheid, de rechtspraak, en de rechtspraak hebben niet alleen elektronische toegang tot juridische informatie nodig, deze informatie moet vooral betrouwbaar zijn. Dit kan nauwelijks anders dan door middel van deponering van authentieke afschriften in een wettenregister, als basis voor verdere elektronische verwerking. Artikel 22 moet bij de tijd gebracht worden.

Aruba overgangswet 20 juni 1985

Suriname toescheiding van staatsburgers 20 nov 1975 (Stb 608)

Zeegrenzen 12.12.1985 Stb 664

Instemming van Antillen met opdeling van territoir in 2 delen SXM CUR en NL.

Procedure naar analogie van onafhankelijkheid Aruba: landsverordening en wet

Toescheiding landsburgers SXM CUR

Solidariteitsfonds 38-a

Artikel 44, tweede lid