

REDACTIONEEL

Caribisch wetgeven*

S.E.N. van der Burg & A.E. van Rooij

70 jaar Statuut

Op 29 december 1954 trad het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking. Dat is rond het verschijnen van dit themanummer precies 70 jaar geleden. Een goede gelegenheid om in *RegelMaat* te kijken naar het verleden, het heden en de toekomst van het wetgeven in de Cariben.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) heeft onlangs ook een spontaan advies uitgebracht over 70 jaar Statuut.¹ In dit advies benoemt de Afdeling advisering dat het Statuut weliswaar oud is en nauwelijks gewijzigd in de afgelopen tijd, maar onverminderd relevant. Het Statuut biedt nog steeds voldoende aanknopingspunten voor een goede samenwerking. Hierbij wordt genoemd dat het noodzakelijk is om het Statuut en de bijbehorende toelichting uit 1954 ‘met de bril van 2024 te lezen’, zij moeten in de huidige context hun betekenis krijgen.²

Want het Koninkrijk is vandaag de dag niet meer hetzelfde als 70 jaar geleden. Grote gebeurtenissen hebben hun grote invloed gehad op de omvang en structuur van het Koninkrijk, en dat heeft ook doorwerking gekregen in de procedures voor rijkswetgeving, formele wetten en lokale regelgeving. De drie belangrijkste momenten zijn de onafhankelijkheid van Suriname (1975), de ‘status aparte’ van Aruba als een autonoom land binnen het Koninkrijk (1986) en de ontmanteling van de Nederlandse Antillen (10 oktober 2010). Charlotte Duijf gaat in haar bijdrage uitgebreid in op het verleden van het Koninkrijk.

Sinds 2010 bestaat het Koninkrijk uit de vier autonome landen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten, en maken de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het land Nederland. Deze drie eilanden worden aangeduid als Caribisch Nederland.³ Om de herstructurering van ‘10-10-10’ mogelijk te maken moest voor Caribisch Nederland tal van Antilliaanse wetgeving worden omgezet naar formele wetten in Nederland en naar landsverordeningen in de andere landen. Dat was een grote operatie, waarbij het uitgangspunt in Nederland was dat deze beleidsarm werden omgezet – inhoudelijk bleef zo veel mogelijk aangesloten bij de Antilliaanse wetgeving. Daarna zou een periode van zogenoemde ‘legislatieve terughoudendheid’ in acht worden genomen: het Nederlandse kabinet

* Het redactioneel is op persoonlijke titel geschreven.

1 Afdeling advisering van de Raad van State, *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Samenwerking op basis van wederzijds begrip* (W04.24.00248/I/K), 16 oktober 2024.

2 Afdeling advisering van de Raad van State 2024, p. 14.

3 Of ook: BES-eilanden.

zegde toe dat gedurende een periode van ongeveer vijf jaar na 2010 in principe geen nieuwe wetgeving zou worden geïntroduceerd voor Caribisch Nederland, tenzij dat noodzakelijk was. Dit moest bijdragen aan een periode van gewenning en rust en aan gelegenheid om ervaring met de nieuwe regelgeving op te doen.⁴

Vandaag de dag heeft de wetgevingsfunctie in zowel de Caribische landen als Caribisch Nederland te maken met grote uitdagingen. Recent heeft Zijlstra de staat van de wetgevingsfunctie in Curaçao en Sint Maarten onderzocht.⁵ De conclusies geven inzicht in een aantal fundamentele problemen die deze landen ervaren bij het tijdig en adequaat tot stand brengen van wetgeving. Voor beide landen is de conclusie dat de wetgevingsfunctie niet zodanig georganiseerd en bemenst is dat alle wetgeving die nodig is ook daadwerkelijk kan worden gemaakt. Het rapport beschrijft problemen met de bestaande wetgeving. Die wetgeving is verouderd en veelal niet geconsolideerd. Bij nieuwe wetgeving vindt onder meer onvoldoende prioritering plaats en schiet, volgens de onderzoekers, de beleidsvoorbereiding bij de vakministeries regelmatig tekort. De onderzoeken richtten zich op de landsverordeningen, maar de problemen die zij noemen zullen ook van betekenis zijn als het gaat om de totstandkoming van Rijkswetgeving. De procedure voor de totstandkoming van rijks-wetten staat centraal in de bijdrage van Edward Brüheim in dit themanummer.

Voor Caribisch Nederland zijn de bemensing en tijd ook factoren die het wetgevingswerk aldaar bemoeilijken. De wetgevingsfunctie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is zeer klein, terwijl de openbare lichamen juist de komende periode te maken zullen krijgen met allerlei nieuwe wetgeving die overzees in Den Haag wordt geïnitieerd. Sinds 2019 is namelijk een eind gekomen aan de legislatieve terughoudendheid, en nu geldt 'comply or explain' als vertrekpunt.⁶ Dat betekent dat nieuwe wetgeving in principe ook voor Caribisch Nederland wordt voorgesteld, tenzij er een reden is om daarvan af te wijken. Het doel is een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken voor de eilanden. Dat betekent dat voor nieuwe wetgeving contact met de openbare lichamen gezocht zal moeten worden om expliciet te kunnen afwegen of en hoe deze voor Caribisch Nederland zal gelden. De vraag is bovendien of het principe 'comply or explain' gelukkig gekozen is. Het impliceert dat als wetgeving voor Caribisch Nederland zal gelden geen toelichting meer nodig is. In werkelijkheid zal ook dan afzonderlijk moeten worden toegelicht hoe de wetgeving uitgevoerd kan worden in Caribisch Nederland, omdat dit vrijwel altijd anders zal zijn dan in Europees Nederland het geval is.⁷ Om dit te kunnen beoordelen is intensieve betrokkenheid van de openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland onontbeerlijk. Mathilde Koetsier kijkt in haar bijdrage vooruit naar de gevolgen van het nieuwe 'comply or explain'-principe voor de openbare li-

4 *Kamerstukken I* 2011/12, 33000 VII, C.

5 S.E. Zijlstra, *Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Curaçao*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021; zie ook "'Wetgeving moet beter". Hoogleraar: andere organisatievorm kan oplossing bieden', *Antilliaans Dagblad* 4 oktober 2021 en S.E. Zijlstra, *Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Sint Maarten*, 2023, te raadplegen via www.sintmaartengov.org/Documents/Reports/Rapport%20Doorlichting%20Wetgevingsfunctie%20Sint%20Maarten%20def.pdf.

6 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11.

7 Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet terugdringen verzuim (W05.23.00212/I), 20 december 2023, punt 6.

chamen, en Wessel Geursen gaat onder meer in op de betekenis ervan voor de toepassing van het recht van de Europese Unie.

Bijdragen

Charlotte Duijf beschrijft in dit themanummer over Caribisch wetgeven hoe de koloniale bepalingen in de Grondwet vóór 1954 invloed hebben gehad op het Koninkrijksrecht en de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zij geeft een inkijkje in de historische ontwikkeling van de relatie tussen Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk en beschrijft onder meer de periode vanaf 1634 tot aan de Staatsregelingen, het opperbeheer van de koning, de ministeriële verantwoordelijkheid en de Grondwet van 1922 en 1948.

In het hierboven beschreven advies formuleert de Afdeling advisering twee uitgangspunten voor de toekomst. Het eerste uitgangspunt is het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur. Het tweede uitgangspunt is het gebruik van consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen als basis voor samenwerking. De Afdeling advisering merkt hierbij op dat het niet nodig is om het Statuut te wijzigen. Het Statuut biedt immers al voldoende mogelijkheden om de genoemde uitgangspunten te bereiken.⁸ De door Duijf beschreven invloeden op het Koninkrijksrecht hebben dan ook een solide basis geboden aan het Statuut, waardoor het een toekomstbestendig document is geworden.

Wessel Geursen neemt de lezer mee in de toepasselijkheid van het EU-recht in Caribisch Nederland. Na een uitleg over de werking van EU-recht in Caribisch Nederland beantwoordt hij de vraag welke invloed het Koninkrijksstatuut en de Grondwet hebben op de aanneming, omzetting en uitvoering van het secundaire EU-internemarktrecht. Hij doet hierbij concrete aanbevelingen voor de toepassing van ‘comply or explain’ en de procedure omtrent de BNC-fiches.

Mathilde Koetsier vertelt uit eigen ervaring over het werken als wetgevingsjurist op de eilanden. Zij werpt de vraag op in hoeverre gelijke toepassing van wet- en regelgeving in Europees Nederland en Caribisch Nederland passend en wenselijk is, getuigd op de andere omstandigheden, maar ook op de beperkte wetgevingscapaciteit die aanwezig is op de eilanden. Ook beschrijft zij de invloed van ‘comply or explain’ op het wetgevingswerk op de eilanden. Hierbij besteedt zij in het bijzonder aandacht aan de werkzaamheden die consultaties van wetgeving, die volgens ‘comply’ direct gelijkkluidend van toepassing worden in Caribisch Nederland, met zich mee brengen.

Edward Brühem schetst de verschillen in het wetgevingsproces voor rijksregelgeving ten opzichte van gewone regelgeving. Uit zijn beschrijving blijkt duidelijk dat geprobeerd is recht te doen aan de speciale positie van rijksregelgeving, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het gewenste effect te hebben. Een voorbeeld hiervan is de Ambtelijke Commissie Koninkrijksrelaties, die besluit over alle rijksregelge-

8 Afdeling advisering van de Raad van State 2024, p. 14.

S.E.N. van der Burg & A.E. van Rooij

ving, ongeacht het onderwerp van het voorstel. Dit wijkt af van de werkwijze voor regelgeving voor Europees Nederland, waar de ambtelijke voorportalen voor de behandeling van deze regelgeving naar beleidsterrein zijn georganiseerd (bijvoorbeeld sociaal domein of bestuur en veiligheid). Hierdoor kan de samenhang van rijkswetgeving met nationale wetgeving op dat terrein buiten zicht raken.

Slot

Door de verschillende bijdragen heen zien we de bijzondere aspecten van het Caribisch wetgeven, die verder strekken dan de inhoud van wetgeving alleen. De wetgeving (sjurist) in Europees Nederland zich zal moeten blijven vergewissen van de bijzondere positie van de overzeese gebieden, ook na 70 jaar. Er is voortdurende en expliciete aandacht nodig voor de noodzakelijkheid en de uitvoeringsaspecten van nieuwe wetgeving, met oog voor de beschikbare wetgevingscapaciteit. Dat maakt wetgeven in de Cariben geen gemakkelijke opgave.