

Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006.

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk.

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting

1. Aanleiding en uitgangspunten
 - 1.1. Het verzoek om voorlichting
 - 1.2. Eerdere adviezen van de Raad
 - 1.3. Uitgangspunten

2. De te treffen voorzieningen wegens het opheffen van het landsverband van de Nederlandse Antillen
 - 2.1. Algemeen
 - 2.2. De rechtspleging
 - 2.3. Openbaar ministerie en politie
 - 2.4. Tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken
 - 2.5. Deugdelijkheid van bestuur
 - 2.6. De Gouverneur, de Raad van Advies en de Raad van State van het Koninkrijk

3. De staatsrechtelijke positie van (de eilanden) Bonaire, Saba en Sint Eustatius
 - 3.1. De drie eilanden in het Nederlandse staatsbestel
 - 3.2. Wetgeving
 - 3.3. Relatie met de EU
 - 3.4. Toezicht
 - 3.5. Bestuur en financiën
 - 3.6. Externe klachtbehandeling

4. De eenheid van het Koninkrijk
 - 4.1. Het Nederlanderschap
 - 4.1.1. Onderwijs en culturele en sociale betrekkingen binnen het Koninkrijk
 - 4.1.2. De Rijkswet op het Nederlanderschap en de grensbewaking
 - 4.2. Verdragen
 - 4.3. Relaties met de EU
 - 4.4. Betrekkingen tussen Sint Maarten en Saint-Martin
 - 4.5. Monetaire situatie

5. De toekomst van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
 - 5.1. Inleiding

- 5.2. De besluitvorming in het Koninkrijk en het secretariaat van het Koninkrijk
- 5.3. Wijziging van het Statuut

- 6. Het transitieproces
 - 6.1. Algemeen
 - 6.2. Aanpassing van het voor de drie eilanden geldende recht
 - 6.3. Schematisch stappenplan

Inleiding en samenvatting

Bij brief van 7 juni 2006, kenmerk DGM/DBM 2006262415, heeft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President van de Nederlandse Antillen, de Raad van State van het Koninkrijk verzocht om voorlichting inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, in het bijzonder ten aanzien van de nieuwe constitutionele positie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad heeft afdeling I aangewezen om deze voorlichting namens de Raad te geven.

In het op 22 oktober 2005 tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden gesloten Hoofdpijnenakkoord is afgesproken dat het land de Nederlandse Antillen als aparte bestuurslaag zal ophouden te bestaan. De vijf eilanden die nu samen de Nederlandse Antillen vormen, zullen hun relatie tot elkaar, Aruba en Nederland in goed overleg opnieuw moeten bepalen. Duidelijk is de wens van alle eilanden om binnen het Koninkrijk te blijven. Duidelijk is ook de wens van alle betrokkenen dat de principes van de democratische rechtsstaat voor alle partners zullen blijven gelden.

Voor Curaçao en Sint Maarten geldt dat zij elk een land binnen het Koninkrijk willen worden, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een directe band met Nederland voorstaan.

De afdeling constateert in haar voorlichting dat in de nieuwe verhoudingen de constitutionele positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet los gezien kan worden van die van Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Er moet immers binnen de Caribische delen van het Koninkrijk een grote mate van eenheid van wetgeving zijn en daarnaast zullen er gezamenlijke institutionele voorzieningen blijven. De afdeling behandelt daarom ook de meer algemene gevolgen van het opheffen van het land de Nederlandse Antillen. De voorlichting houdt in hoofdlijnen het volgende in:

- a. *Het opheffen van het landsverband van de Nederlandse Antillen*
Er zijn landstaken die redelijkerwijs niet opgesplitst kunnen worden. Bij een aantal daarvan is ook Aruba betrokken. De afdeling noemt onder meer de algemene wetboeken, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de volksverzekeringen en de kustwacht. Een cruciale landstaak is ook het zorgen voor de in elke democratische rechtstaat onontbeerlijke "checks and balances". In de nieuwe constitutionele structuur zijn deze van extra belang.

Belangrijk ook voor het welslagen van de nieuwe verhoudingen zijn gezonde financiële verhoudingen, goede rechtspleging en deugdelijk bestuur. Dat laatste omvat ook goed onderwijs en een adequate gezondheidszorg. De afdeling gaat niet expliciet in op de bestaande schuldenproblematiek. Daarvoor kan immers worden verwezen naar de rapporten Havermans, Jesurun en naar de Nederlandse notitie 'Partners in Koninkrijk'. Deze bevatten waardevolle aanbevelingen.

Goede rechtspleging is gebaat bij het voortbestaan van één Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor alle Caribische delen van het Koninkrijk. Alleen zo kan een onafhankelijke rechtspraak en een uniform procesrecht in de toekomst

gegarandeerd blijven. De afdeling onderschrijft de recente voorstellen van Hofpresident De Lannoy voor de organisatie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, waarmee het Hof een zelfstandige positie op Koninkrijksniveau krijgt.

Bij de organisatie van het openbaar ministerie moeten twee belangen worden afgewogen: het belang van een onpartijdige opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van de lokale politieke verantwoordelijkheid van een minister van Justitie voor de eigen rechtshandhaving. Daarnaast gelden eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

De afdeling stelt dat voor de nieuwe landen de functies van procureur-generaal en hoofdofficier van justitie kunnen worden samengevoegd in één functie, die van fiscaal-generaal. Deze functionaris heeft het gezag over de rechtshandhaving in het betrokken land. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk wordt ook een fiscaal-generaal aangewezen.

Voor de kwaliteitszorg van het gehele openbaar ministerie, de coördinatie in hoger beroep en voor inter(ei)landelijke zaken moet bij het Hof één procureur-generaal worden aangesteld. Deze zit ook het periodieke overleg van de vier fiscaals-generaal voor.

Voor de politie geldt dat verdere versplintering van de beheersstructuur moet worden voorkomen. Via de procureur-generaal moet een fiscaal-generaal assistentie kunnen vragen aan politie-eenheden in andere landen, waaronder Nederland. Ook de Gouverneur moet een vergelijkbare bevoegdheid krijgen als het om openbare orde problemen gaat. De vorming van inter(ei)landelijke rechteamts, zoals ook in de Europese Unie gebeurt, kan de kwaliteit van de opsporing verder verbeteren.

Bij de tenuitvoerlegging van strafvonnissen is het in het algemeen wenselijk deze zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de gedetineerde te laten plaatsvinden. Afspraken hierover dienen bij consensusrijkswet te worden vastgelegd. Hetzelfde is nodig voor een Koninkrijksbrede Inspectie voor het Gevangeniswezen.

Onder deugdelijkheid van bestuur verstaat de afdeling in elk geval een onafhankelijke klachtenbehandeling ('ombudsman'), effectieve controle op de overheidsuitgaven (rekenkamer), doelmatige belastingheffing en -inning, evenals een op de (ei)landelijke situatie toegesneden stelsel van publieke voorzieningen op het gebied van sociale zekerheid, onderwijs, volksgezondheid, milieu, volkshuisvesting en economische ontwikkeling.

Bij de rekenkamerfunctie verdient samenwerking tussen alle Rekenkamers in Koninkrijksverband overweging, om redenen van deskundigheid, capaciteit en onafhankelijkheid. Het Statuut biedt een bruikbare grondslag voor dergelijke samenwerking.

De afdeling waarschuwt tegen een geheel eigen belastingregime per (ei)land. De expertise die nodig is om belastingwetgeving te ontwerpen, aan te passen en uit te voeren en om belastingen te innen, is daarvoor te gering.

Grote verschillen in de publieke dienstverlening per (ei)land kunnen ongewenste effecten hebben, zoals een te grote migratie. Adequate uitvoering van publieke taken vraagt om politiek onafhankelijke en gezaghebbende Inspecties. Samenwerking in Koninkrijksverband ligt voor de hand. De afdeling noemt de Inspecties voor Scheepvaart, Luchtvaart, Gezondheidszorg, Milieu en Onderwijs, alsmede de Voedsel en Warenautoriteit.

Het ambt van Gouverneur is voor de Caribische landen van groot belang gebleken, ook bij de bewaking van de constitutionele spelregels. Bij het vervullen van dit ambt gaat het om de balans tussen nabijheid en distantie. De afdeling wijst op de mogelijkheid het ambt van Gouverneur, hoewel constitutioneel te onderscheiden, in het land Curaçao en het land Sint Maarten door dezelfde persoon te doen vervullen. Deze Gouverneur zal voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook kunnen worden belast met de functie van Commissaris van de Koningin.

Aangaande de Raad van Advies adviseert de afdeling de huidige Raad van Advies van de Nederlandse Antillen zo in te richten dat een gezamenlijke Raad blijft bestaan, waarbij deze Raad waar nodig in twee secties (Curaçao en Sint Maarten) kan opereren.

*b. De staatsrechtelijke positie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius
Het bovenstaande is van belang voor alle eilanden van de huidige Nederlandse Antillen en vormt de context waarbinnen de voorstellen aangaande Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten worden geplaatst. De afdeling adviseert deze drie eilanden in te richten als 'openbare lichamen' in de zin van artikel 134 van de Grondwet.*

In de wet die het bestuur van de eilanden regelt, kan vervolgens worden opgenomen dat de bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zijn, met inachtneming van de in die wet op te nemen bijzondere bepalingen. Dit voorkomt omslachtige afzonderlijke wettelijke regelingen.

De positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband zal aldus een bijzonder karakter hebben. Die wordt gerechtvaardigd door de specifieke kenmerken: ligging, karakter en natuur. Deze zullen tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving aanleiding kunnen geven. Internationaal zal de rechtstreekse band kunnen worden gekwalificeerd als een vrije associatie met Nederland.

Alle Nederlanders op deze drie eilanden krijgen actief en passief kiesrecht voor de Tweede en (indirect) de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Uit het bijzondere karakter van de staatsrechtelijke positie en de specifieke kenmerken volgt al dat de Nederlandse wetgeving niet onverkort zal kunnen worden toegepast voor de drie geassocieerde eilanden, al zal dit na een overgangperiode wel de hoofdregel moeten zijn.

Bij wet moet worden bepaald dat de op het moment van verkrijging van de status van geassocieerde eilanden van kracht zijnde landsverordeningen, eilandsverordeningen en daarop gebaseerde besluiten die afwijken van de Nederlandse wetgeving, gedurende de overgangperiode van kracht blijven.

Het lijkt voor de hand te liggen dat de relatie van deze eilanden met de Europese Unie na de overgangperiode zal wijzigen in een minder vrijblijvende dan nu. Dat kan echter pas worden bepaald aan de hand van een gedegen studie van de voor- en nadelen. Pas dan immers wordt ook duidelijk welke afwijkende regelingen voor de eilanden nodig zijn. In alle gevallen zal wel een wijziging van het EU-verdrag nodig blijken.

c. De eenheid van het Koninkrijk

Het Koninkrijk is geen vrijblijvend verband. De eenheid ervan heeft als basis de principiële keuze uit 1954 voor het gezamenlijk Nederlandschap. De afdeling noemt in dit verband twee vraagstukken die de toekomstige positie van met Nederland verbonden eilanden in het Caribische gebied raken. In de eerste plaats zijn dit de culturele en sociale verschillen binnen het Koninkrijk. De afdeling adviseert meer aandacht te schenken aan de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen van het Koninkrijk, waarbij onderwijs en de rol van het Nederlands als gemeenschappelijke taal van groot belang zijn. Vervolgens wordt gesproken over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Rijkswet op het Nederlandschap. Met alle ruimte die nodig is voor aanpassing aan lokale verschillen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk lijkt regeling van toelating en uitzetting van vreemdelingen en het vreemdelingtoezicht bij rijkswet voor de hand te liggen. Dan is er ook geen plaats (meer) voor discussie over afzonderlijke toelatingsregelingen binnen het Koninkrijk.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk de aandacht gevestigd op lacunes in de goedkeuring en implementatie van verdragen die naar hun aard ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba van betekenis zijn. Om te voorkomen dat met een groter aantal landen van het Koninkrijk deze situatie verergert, adviseert de afdeling de werkwijze rond het sluiten van verdragen te wijzigen.

d. De toekomst van het Statuut voor het Koninkrijk

Het tot stand brengen van een rechtstreekse band van de drie eilanden met Nederland en de vorming - naast Aruba - van nog twee één-eilandlanden is geen substituuat voor het verdiepen van het Koninkrijksverband. Eén van de risico's van de opsplitsing van de Nederlandse Antillen is dat alle bestuurlijke energie wordt besteed aan de nieuwe structuren, zonder dat de kwaliteit van publieke taken als onderwijs, milieuzorg en rechtshandhaving werkelijk wordt verbeterd.

Het functioneren van de rijksministerraad moet niet alleen worden verbreed, maar ook inhoudelijk worden verdiept. Het Koninkrijk heeft nu noch een adres noch een budget. Een Koninkrijkssecretariaat onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de rijksministerraad kan aan de verbreding en verdieping

bijdragen door deugdelijke voorbereiding van de discussie in de rijksministerraad en zorg voor een evenwichtige inbreng van alle Koninkrijkspartners. De medewerkers van dat Koninkrijkssecretariaat moeten beschikken over kennis van, en ervaring en affiniteit met de verschillende delen van het Koninkrijk en de daarbij relevante culturele verschillen

De voorlichting besluit met een overzicht van de te wijzigen bepalingen in het Statuut en doet drie aanbevelingen voor het transitieproces. In de eerste plaats dient de rijksministerraad een regeringscommissaris te belasten met de uitvoering van de gezamenlijk genomen politieke besluiten. Deze functionaris moet leiding geven aan de reorganisatie van de landsdiensten van het dan in opheffing verkerende land Nederlandse Antillen.

Ten tweede dient een college - onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en gesteund door Nederlandse vakministeries en de VNG – belast te worden met de (huidige) landstaken ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit college moet zo snel mogelijk worden gevormd.

Ten derde dient een Wettenbank te worden ingericht, zodat helder inzicht ontstaat in het thans geldende Antilliaanse recht. Dit is voor alle vijf eilanden van belang.

1. Aanleiding en uitgangspunten

1.1. Het verzoek om voorlichting

Het verzoek om voorlichting omvat een aantal aspecten van de toekomstige verhoudingen tussen Nederland en de eilanden die nu samen de Nederlandse Antillen vormen. In het bijzonder wordt gevraagd te adviseren over de constitutionele inbedding van de Koninkrijksgebieden, zoals voorzien in de slotverklaring van de start-rondetafelconferentie van 26 november 2005. Hetgeen daar is aanvaard, houdt in dat de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hierna: de drie eilanden) een directe relatie met Nederland zullen krijgen. Curaçao en Sint Maarten worden twee afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk.

Het verzoek om voorlichting betreft ook de gevolgen voor de banden van de drie eilanden met zowel het Koninkrijk als geheel als met de andere landen van het Koninkrijk. Hierbij gaat het om de wetgeving die er zal gelden, de samenwerking met andere (ei)landen en de vereiste rechtseenheid in het Koninkrijk, mede rekening houdend met het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (EU). Met betrekking tot de rechtseenheid vermeldt het verzoek om voorlichting de eisen die aan een goede rechtspleging moeten worden gesteld.

Bij handhaving van een Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor de zes eilanden is een eenvormig procesrecht van cruciaal belang, maar de huidige procedure om te komen tot eenvormige landsverordeningen is volgens het verzoek om voorlichting daartoe niet geschikt.

De vraagstelling betreft aldus in feite de constitutionele structuur die tot stand zal moeten komen bij de uitvoering van het op 22 oktober 2005 tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden gesloten Hoofdlijnenakkoord. Deze structuur wordt extra complex door het nieuwe fenomeen dat een deel van de tot het Koninkrijk behorende eilanden in een rechtstreeks constitutioneel verband met Nederland zal staan. De afdeling meent dat - bij een goed gebruik van de in het Statuut

gegeven bevoegdheden - volstaan kan worden met een relatief beperkt aantal wijzigingen van het Statuut. Daarvoor en voor de uitwerking en implementatie van de nieuwe staatkundige betrekkingen doet de afdeling praktische aanbevelingen.

1.2. Eerdere adviezen van de Raad

De afdeling roept in herinnering dat de Raad in zijn advies van 8 december 2004¹ de aandacht heeft gevestigd op de mogelijkheden in het Statuut om met behoud van de bestaande structuur van het land Nederlandse Antillen een aantal knelpunten weg te nemen of althans te verminderen. Deze knelpunten zijn het gevolg van het huidige functioneren van de twee bestuurslagen, de ontoereikende kwaliteit van bestuur en de gebrekkige aansluiting bij de ontwikkelingen in de internationale rechtsorde. Ook heeft de Raad de regering eerder van voorlichting gediend over de gevolgen van de Europese integratie voor het Koninkrijksverband² en geadviseerd over de mogelijkheden om op basis van het Statuut een effectieve regeling voor de Kustwacht in het Caribische gebied tot stand te brengen.³

Zonder aan deze eerdere adviezen en voorlichting af te doen, beschouwt de afdeling bij deze voorlichting het in oktober 2005 tot stand gekomen Hoofdlijnenakkoord als een gegeven. Dit akkoord is gericht op de vorming van twee afzonderlijke landen, Curaçao en Sint Maarten, en op een rechtstreekse band van de drie overige Nederlands-Antilliaanse eilanden met Nederland.

De beantwoording van de gestelde vragen zal dan ook niet los kunnen worden gezien van de gevolgen verbonden aan het opheffen van het land de Nederlandse Antillen. Op een aantal terreinen is eenheid van wetgeving vereist. Ook is er behoefte aan gemeenschappelijke institutionele voorzieningen in de Caribische delen van het Koninkrijk. Beide maken het nodig in deze voorlichting over de nieuwe constitutionele verhoudingen ook in te gaan op de twee uit slechts (een deel van) één eiland bestaande nieuwe landen.

1.3. Uitgangspunten

Onmiskenbaar urgent is de behoefte een uitweg te vinden uit de in feite al jaren bestaande impasses in de Koninkrijksrelaties. Alleen zo kan een einde komen aan discussies die tijd en bestuurlijke energie verslinden. Wel moet van meet af aan onder ogen worden gezien dat de kwaliteit van het bestuur en de oplossing van maatschappelijke problemen niet vanzelf is verzekerd met de opheffing van het land Nederlandse Antillen. Dat vereist nog aanzienlijk meer en andere inspanningen.

De afdeling neemt in deze voorlichting de volgende uitgangspunten in aanmerking:

- a. Zoals ook blijkt uit de referenda die op de vijf eilanden zijn gehouden, is onomstreden dat de partners in het Koninkrijk de op 15 december 1954 aanvaarde "nieuwe rechtsorde" en in het bijzonder de daaraan ten grondslag liggende beginselen van de democratische rechtsstaat, willen bestendigen.
- b. De herziening van de constitutionele verhoudingen zal ertoe leiden dat de eilanden die thans tot de Nederlandse Antillen behoren, met één bestuurslaag minder te maken krijgen.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 25.

² Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie. Raad van State, februari 2004. (Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie. 9 september 2003, adviesnummer no.W04.03.0203/AK.)

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 532 (R1819), nr. 3.

- c. Het zal in de nieuwe verhoudingen dus gaan om het bestuur van - naast Aruba - twee nieuwe uit één eiland bestaande landen in relatie tot het Koninkrijk.
- d. De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zullen een directe relatie met Nederland hebben.
- e. De opheffing van de bestuurslaag Nederlandse Antillen zal, zo wordt beoogd, overigens niet in de weg staan aan gezamenlijke voorzieningen van de (ei)landen onderling.
- f. In de nieuwe constitutionele verhoudingen zullen ingevolge artikel 43 van het Statuut de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur duurzaam gewaarborgd moeten zijn. Onder deugdelijkheid van bestuur dient ook te worden begrepen de sociale zekerheid (in het bijzonder de armoedebestrijding), het onderwijs, de volksgezondheid en de overheidsfinanciën. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de beperkingen en bijzondere problemen die eigen zijn aan het bestuur van kleine (eiland)gemeenschappen. Uiteraard is het enkele feit dat de teksten van een Staatsregeling of Grondwet in overeenstemming met de beginselen van de democratische rechtsstaat zijn geredigeerd, niet voldoende. Het gaat uiteindelijk om de werking in de praktijk.

De voorlichting behandelt de gestelde vragen niet in de volgorde van de brief van 7 juni 2006, maar schetst eerst de belangrijkste gevolgen van het opheffen van het landsverband van de Nederlandse Antillen. Een beschouwing over de positie van de drie eilanden is slechts mogelijk, indien een beeld bestaat van de positie van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten in het Koninkrijksverband. Dit blijkt al uit de in het voorlichtingsverzoek onder 3 genoemde onderwerpen "samenwerking" en "eenheid van recht".

De voorlichting is daarom aldus opgebouwd, dat allereerst de te treffen voorzieningen bij opheffing van het landsverband worden besproken (deel 2). Daarna volgt de staatsrechtelijke positie van de drie eilanden met inbegrip van de inrichting van de wetgevende bevoegdheid (deel 3). Vervolgens gaat de voorlichting in op kwesties die wezenlijk zijn voor de eenheid van het Koninkrijk (deel 4) en op de toekomst van het Statuut (deel 5). Aan het slot beziet de afdeling de implementatie van de nieuwe verhoudingen (deel 6).

De afdeling is zich ervan bewust dat deze voorlichting wordt gevraagd op een moment dat de Koninkrijkspartners besprekingen voeren over de toekomstige staatkundige verhoudingen. Zij heeft getracht aan het verzoek om voorlichting te voldoen op een wijze die behulpzaam kan zijn bij die dialoog, in het bijzonder waar het gaat om de constitutionele structuren en waarborgen.

2. De te treffen voorzieningen wegens het opheffen van het landsverband van de Nederlandse Antillen

2.1. Algemeen

Volgens het Hoofdlijnenakkoord van oktober 2005 en de daarbij behorende slotverklaring wordt ernaar gestreefd, de nieuwe verhoudingen op 1 juli 2007 te realiseren. Dit betekent dat dan zowel Curaçao als Sint Maarten als land zal moeten kunnen functioneren. (In deel 6 van deze voorlichting zal de afdeling enkele opmerkingen maken over de vraag wat op deze streefdatum kan en moet worden

gerealiseerd.) Voorafgaand aan of gelijktijdig met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen moeten voorzieningen zijn getroffen voor die overheidstaken die redelijkerwijs niet kunnen worden opgesplitst. De afdeling zal in dit onderdeel hierop ingaan, omdat de wijze waarop dit geschiedt ook voor de drie eilanden essentieel is.

Voor een deel gaat het om samenwerking waarbij ook Aruba betrokken is.⁴ Hierbij moet worden aangetekend dat deze samenwerking - hoewel de verplichting daartoe is aangegaan - als gevolg van de weinig doeltreffende besluitvormingsprocessen gedeeltelijk, zelfs na 20 jaar, nog niet tot stand is gekomen. Die situatie kan niet voortduren in een constellatie van niet drie landen, maar van vier landen en drie eilanden. Er moet dus iets veranderen. Dat is zeker ook in het belang van de drie eilanden, omdat deze (al dan niet via Nederland) bij bepaalde onderwerpen betrokken moeten blijven.

De bestaande situatie van twee bestuurslagen in de Nederlandse Antillen voorziet in theorie ook in de noodzakelijke checks and balances, bijvoorbeeld door het hoger toezicht geregeld in het zesde hoofdstuk van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Het wegvallen daarvan - gevoegd bij de beperkte werking van het dualisme van regering en volksvertegenwoordiging in een kleinschalige politieke cultuur - maakt het des te meer van belang dat de nieuwe constitutionele orde de checks and balances waarborgt, onafhankelijk van het (wisselende) politieke klimaat.

Bovendien moeten voorzieningen worden getroffen voor taken waarvoor de vereiste ambtelijke ondersteuning kwalitatief en kwantitatief per (ei)land, vooralsnog of permanent, ontbreekt, dan wel onevenredig belastend zou zijn. Hierbij dient te worden bedacht dat het draagvlak van het nieuwe land Sint Maarten substantieel kleiner is dan dat van Aruba. Maatwerk is nodig. Oplossingen kunnen onder meer worden gevonden in gemeenschappelijke diensten en bijstandsovereenkomsten op maat, zodat niet per (ei)land iedere instantie of voorziening afzonderlijk hoeft te worden ingesteld.

Voor de toekomstige constitutionele positie van Curaçao en Sint Maarten kan Aruba een voor de hand liggend referentiepunt zijn⁵. Tegelijk moet echter ook rekening worden gehouden met de ervaringen sinds de invoering van de Arubaanse Status Aparte in 1986, het beperkte maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak van deze nieuwe landen, en het feit dat het thans gaat om samenwerkingsvormen in het Caribische deel van het Koninkrijk tussen meer dan twee partners.

De afdeling beperkt zich hier tot die aspecten van de constitutionele positie van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten welke bepalend zijn voor het slagen van de opsplitsing van de Nederlandse Antillen en/of rechtstreeks samenhangen met de toekomstige positie van de drie overige eilanden. Andere aspecten van de toekomstige positie van die landen, zoals de inrichting van hun financiële huishouding, blijven - hoezeer ook van belang - gelet op de vraagstelling in het verzoek om voorlichting hier buiten beschouwing.⁶ Juist wanneer waarde wordt gehecht aan deugdelijk bestuur, is

⁴ Zoals de algemene wetboeken, de regeling van de basisuitkeringen en basispremiepercentages van de volksverzekeringen, de statistiek, het (tot nu toe niet daadwerkelijk gevormde) Constitutionele Hof, het Gemeenschappelijke Hof van Justitie, de kustwacht en andere in de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (PB 1985, 88; AB 1985, 88), rijkswetten en internationale verdragen geregelde taken.

⁵ Hierbij dient aangetekend te worden dat de bij de besteding van de status aparte in het protocol van 1993 met Aruba gemaakte afspraken, nog steeds niet volledig zijn uitgevoerd; Kamerstukken II 1993/94, 23 224, nrs. 5 en 9; zie ook Kamerstukken II 1994/95, 22 593 (R 1433), nrs. 19 en 21.

⁶ Wel wil de afdeling hierover opmerken dat de commissie Havermans al in 2002 met het rapport "Ontwerp voor een nieuwe financiële verhouding" waardevolle en nog steeds actuele adviezen heeft gegeven. Ook de Nederlandse

het van belang dat de nieuwe landen financieel met een draaglijke last kunnen beginnen. Dit zal echter alleen mogelijk zijn indien er tegelijkertijd garanties zijn dat de twee nieuwe landen na de sanering van de schulden een solide begrotingsbeleid zullen voeren. Daarop zal onafhankelijk en effectief toezicht moeten worden gehouden.⁷ In de discussies over de nieuwe staatkundige verhoudingen wordt tot nu toe nergens gesproken over een evaluatie die, bijvoorbeeld vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen, zou kunnen worden gehouden teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd en of de samenwerking aan haar doel beantwoordt. De afdeling geeft in overweging een dergelijk evaluatiemoment te bepalen.

2.2. De rechtspleging

Zoals hiervoor onder 2.1 vermeld, is de op consensusvorming gebaseerde opzet van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba niet adequaat gebleken.⁸ De inrichting van de rechterlijke organisatie en - zoals in het verzoek om voorlichting wordt opgemerkt - de daarbij vereiste uniforme regeling van het procesrecht (burgerlijk procesrecht, strafprocesrecht en bestuursprocesrecht met inbegrip van fiscaal procesrecht) moeten zodanig zijn, dat één Hof van Justitie voor alle Caribische delen van het Koninkrijk kan blijven bestaan. Het vereiste van uniformiteit geldt ook voor de aanverwante terreinen van wetgeving inzake de bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Wat het laatste onderwerp betreft is uniformiteit mede van belang voor een goede toepassing van artikel 40 van het Statuut.

2.2.1. De regeling bij eenvormige landsverordeningen, die - zoals in het verzoek om voorlichting wordt gesignaleerd - al in de huidige situatie met twee partners nauwelijks werkt, zal in de toekomst nog minder bruikbaar zijn om de benodigde procesrechtelijke wetgeving tot stand te brengen.

De afdeling geeft in overweging om in de hierna in 2.2.2 bedoelde rijkswet betreffende de positie van het Hof, ook een bepaling op te nemen waarbij het procesrecht voor het Hof met toepassing van artikel 3, tweede lid, juncto artikel 55 van het Statuut in gemeen overleg tot aangelegenheid van het Koninkrijk wordt verklaard. Het land Nederland zal hierbij ook rechtstreeks betrokken moeten zijn, omdat de bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie zich uitstrekt tot de met Nederland te verbinden eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Aan de bestaande eenvormige landsverordeningen kan bij deze gelegenheid de status van een rijkswet worden gegeven.

Wijzigingen in deze wetgeving zullen ook door Curaçao, Aruba en Sint Maarten moeten kunnen worden geïnitieerd. De afdeling zal daarop ingaan in deel 5 van deze voorlichting, in samenhang met het functioneren van de rijksministerraad. Verder kunnen de Staten van Curaçao, Aruba en Sint Maarten bij de totstandkoming van deze rijkswetten intensiever worden betrokken dan thans het geval is. De artikelen 15 tot en met 19 van het Statuut bieden daartoe mogelijkheden, die echter tot dusverre vrijwel

non-paper "Partners in Koninkrijk" bevat belangrijke uitgangspunten, evenals het rapport "Nu kan het, nu moet het" van de werkgroep Jesurun uit oktober 2004.

⁷ De daartoe te treffen voorziening is een apart onderwerp, waar de afdeling in haar voorlichting thans niet op in gaat.

⁸ Dit geldt onder meer voor onderwerpen zoals de herziening van het strafprocesrecht, de rechtspositie van de leden van het Gemeenschappelijke Hof van Justitie en de huisvesting van het Hof. Sommige onderwerpen van de geldende Samenwerkingsregeling, zoals de regeling van basisuitkeringen en basispremiepercentages van de volksverzekeringen, zijn na 20 jaar nog niet gerealiseerd.

nooit zijn benut. Op grond van artikel 20 juncto artikel 17, vierde lid, van het Statuut kan in de rijkswet betreffende het Gemeenschappelijk Hof een regeling worden getroffen voor de uitoefening van het amendementsrecht door gedelegeerden van de Staten⁹ van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de behandeling van het voorstel van rijkswet in de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

2.2.2. Voor de institutionele aspecten van de rechtspleging heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba inmiddels voorstellen gedaan.¹⁰ Deze voorstellen gaan er - naar het oordeel van de afdeling terecht - van uit dat voor het behoud van onafhankelijke, onpartijdige, integere en kwalitatief goede rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk één gezamenlijk Hof noodzakelijk is. De onafhankelijkheid van dat Hof moet constitutioneel worden gegarandeerd. In de eerder genoemde voorstellen wordt geadviseerd de organisatie van het Hof bij rijkswet te regelen. In die wet dienen in elk geval de status, het budget van het Hof en de benoemingsprocedure te worden geregeld. Om te voorkomen dat het Hof wordt geïdentificeerd met één van de betrokken landen, is de voorgestelde toekenning van rechtspersoonlijkheid met een eigen statuut en een eigen rechtspositieregeling passend. Net als nu het geval is, zou de benoeming van de president en de leden van het Hof bij koninklijk besluit moeten geschieden. Het budget zal jaarlijks door de Koninkrijksregering moeten worden vastgesteld met een op inwoneraantal of - zo voegt de afdeling hieraan toe - omvang van de werkzaamheden¹¹ gebaseerde verdeelsleutel tussen de vier betrokken landen (Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland ten behoeve van de drie overige eilanden). In het eerder genoemde advies wordt voorgesteld dat het Hof voortaan zelf zijn budget beheert en over het gevoerde beheer verantwoording aflegt aan een met de Nederlandse Raad voor de rechtspraak samenwerkend klein college op Koninkrijksniveau. De afdeling onderschrijft dit.

Daarnaast wordt voorgesteld dat het Hof wordt bestuurd door een bestuur bestaande uit de president, de drie vice-presidenten – die bijgestaan door een griffier de dagelijkse leiding hebben over de gerechten in eerste aanleg in Aruba, Sint Maarten en Curaçao - en een directeur met bestuurlijke en financiële deskundigheid.

De afdeling kan zich vinden in deze voorstellen voor de organisatie van het Hof. Met betrekking tot de fiscale rechtspleging merkt de Raad nog op dat binnen de huidige Raad van beroep voor Belastingzaken, welke deel uitmaakt van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor de Nederlandse Antillen en Aruba, de mogelijkheid van een tweede feitelijke instantie dient te worden gecreëerd. In ieder geval moet voor de boetes die door de fiscale autoriteiten worden opgelegd op korte termijn een tweede rechterlijke toetsing mogelijk worden gemaakt.

2.3. Openbaar ministerie en politie

Gecompliceerder dan de inrichting van de zittende magistratuur is de inrichting van het openbaar ministerie en de onder zijn gezag staande politie. Sinds 1986 zijn er in Aruba een afzonderlijke procureur-generaal en een afzonderlijke hoofdofficier van justitie,

⁹ Of de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten hun parlementen de naam 'Staten' zullen geven is onbekend, maar de afdeling gaat er in deze voorlichting gemakshalve van uit dat dit het geval zal zijn.

¹⁰ "Onafhankelijk en slagvaardig." 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. 25 februari 2005.

¹¹ Uiteraard kan deze omvang pas achteraf worden bepaald, maar dit behoeft niet in de weg te staan aan een voorfinanciering op basis van de omvang van de werkzaamheden in voorgaande jaren.

naast de procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie van de Nederlandse Antillen. De lokale onderdelen van het parket op Sint Maarten en op Bonaire worden geleid door een daartoe aangewezen officier van justitie.

De kleinschaligheid van de eilandelijke samenlevingen verzwakt de taak van het openbaar ministerie. Dit geldt in het bijzonder wanneer aanleiding bestaat een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar vermeende activiteiten of gedragingen van belangrijke functionarissen. Hetzelfde kan ook gelden als een andere, de rechtsorde schokkende zaak moet worden onderzocht. Evenals voor het Hof geldt ook hier dat de regeling ten aanzien van de drie rechtstreeks met Nederland verbonden eilanden niet kan worden losgemaakt van die voor de Caribische landen.

Al vaker is bezien of niet beter zou kunnen worden gekozen voor één procureur-generaal voor Aruba en de Nederlandse Antillen gezamenlijk. Laatstelijk gebeurde dit door de commissie-De Ruiters die in 1996 haar rapport "Met alle respect" uitbracht. Het niveau dat voor de vervulling van de positie van procureur-generaal nodig is, in samenhang met de omvang van de taken en de vereiste afstandelijke positie, wijst inderdaad in de richting van één gezamenlijke procureur-generaal. Als tegenargument is van Arubaanse zijde steeds naar voren gebracht dat het ene openbaar ministerie dan onder politieke verantwoordelijkheid van verschillende Ministers van Justitie werkzaam zou zijn.¹²

De afdeling acht dit tegenargument van betekenis, maar niet zonder meer beslissend. In perioden waarin het ambt van procureur-generaal in beide landen door dezelfde persoon werd waargenomen, bleek dit immers zeer wel doenlijk te zijn. Het komt erop aan welke taken de procureur-generaal precies vervult en hoe de lokale aansturing van de rechtshandhaving wordt geregeld.

Bij een keuze voor één Gemeenschappelijk Hof van Justitie past het niet de parketfunctie over vier diensten te versnipperen¹³. Daar staat tegenover dat de politieke verantwoordelijkheid voor de lokale rechtshandhaving een directe relatie tussen de betrokken Minister van Justitie en het openbaar ministerie veronderstelt.

Gelet op het vorenstaande meent de afdeling dat de structuur van het openbaar ministerie recht moet doen aan het argument van de lokale politieke verantwoordelijkheid, maar ook aan elementaire eisen van doelmatigheid en kwaliteit. Het zou naar haar oordeel onwenselijk zijn voor een ambtsgebied dat niet meer omvat dan één eiland, nog langer de functies van procureur-generaal en hoofdofficier van justitie te scheiden. De afdeling geeft in overweging voor elk der landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten, alsook voor de drie andere eilanden gezamenlijk, deze functies te verenigen. Een dergelijk ambt kan - in aansluiting bij een begrip dat zowel in het Nederlands als in het Papiaments herkenbaar is - worden aangeduid als fiscaal-generaal.¹⁴ Deze functionaris is belast met het gezag inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde van het betrokken land.

Met de kwaliteitszorg voor het openbaar ministerie en de coördinatie in hoger beroep, alsook met inter(ei)landelijke aangelegenheden, zou dan één procureur-generaal bij het Gemeenschappelijk Hof kunnen worden belast. De benoemingsprocedure die thans voor de procureurs-generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba geldt, zou

¹² Dit heeft de Koninkrijksregering in 1997 ertoe gebracht op dit punt het advies van de commissie-De Ruiters niet te volgen. Kamerstukken II 1996/97, 25 000 IV, nrs. 21 en 27.

¹³ Eén parketfunctie voor elk der drie Caribische landen en één voor de drie met Nederland verbonden eilanden zou in de ogen van de afdeling een zeer ondoelmatige oplossing zijn.

¹⁴ De term fiscaal werd tot 1990 in het Nederlandse militair strafprocesrecht gebruikt ter aanduiding van de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie. In het Papiaments is "fiskal" de term waarmee ambtenaren aangeduid worden die in een rechtszaak het openbaar ministerie vertegenwoordigen.

kunnen worden overgenomen voor de vier fiscaals-generaal en voor de procureur-generaal bij het Gemeenschappelijk Hof. De afdeling vestigt er de aandacht op dat de vier fiscaals-generaal ook belast zullen zijn met het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake delicten waarvoor door het Koninkrijk gesloten internationale overeenkomsten handhaving voorschrijven. Te denken valt aan delicten als mensenhandel, drugshandel, witwassen en corruptie. Hiervoor zal het optreden in de Caribische delen van het Koninkrijk moeten worden gecoördineerd. Dat geldt ook voor de interregionale en internationale strafrechtelijke samenwerking. Deze taken kunnen het best worden opgedragen aan de vergadering van de vier fiscaals-generaal onder leiding van de procureur-generaal.

Onderkend moet worden dat in deze vergadering een complicatie kan ontstaan als een van de Ministers van Justitie aanleiding ziet aanwijzingen te geven aan het openbaar ministerie of anderszins overeenstemming tussen de fiscaals-generaal uitblijft. In deze - naar mag worden aangenomen uitzonderlijke - situatie zal coördinerende politieke besluitvorming in de rijksministerraad moeten plaatsvinden, onverminderd de bevoegdheden van het Hof, zoals thans omschreven in artikel 66 van de Samenwerkingsregeling.

De fiscaals-generaal zijn ook het lokaal bevoegde gezag over de politie, voor zover het gaat om strafrechtelijk optreden. Met het oog op de eenheid van de rechtspraak binnen het ambtsgebied van het Gemeenschappelijk Hof is het wenselijk dat de procureur-generaal de uitoefening van de appèlfunctie door de fiscaals-generaal coördineert.

De beperkte schaal van de politie-eenheden in de drie Caribische landen en op de met Nederland verbonden drie eilanden maakt het noodzakelijk deze in te bedden in een structuur waarbij op een eenvoudige manier over en weer een beroep kan worden gedaan op collegiale bijstand uit een van de andere eenheden, zoals de gespecialiseerde diensten van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De Caribische rechtshandvangspartners hebben de afgelopen jaren al ruime ervaring opgedaan in de samenwerking met zowel het KLPD als de KMar. Deze samenwerking verloopt in de praktijk goed.

Hoewel in het algemeen vertrouwen met de lokale situatie van belang is voor de kwaliteit van politiewerk, is bij criminaliteitsbestrijding vaak ook juist distantie of specialistische kennis nodig. Het bevoegd gezag moet daarom zonder nodeloze omwegen een beroep kunnen doen op personeel uit de andere eenheden. Dit is ook van belang om zich te kunnen verzekeren van expertise en deskundigheid. De ervaring leert dat effectieve opsporing vaak staat of valt met de tijdige inschakeling van gespecialiseerde politiecapaciteit.

De afdeling geeft in overweging om - uitgaande van een vaste formatie op elk der eilanden, met een beheersstructuur die deel uitmaakt van de overheid van het land - aan de fiscaal-generaal de bevoegdheid te geven door tussenkomst van de procureur-generaal waar nodig politieke bijstand van de andere landen te verlangen. Deze bijstand zal, wat Nederland betreft, in het bijzonder door het KLPD en de KMar kunnen worden verleend, zoals ook thans reeds het geval is. Ter handhaving van de openbare orde zou de gouverneur een soortgelijke bevoegdheid moeten hebben. In de eerder bedoelde rijkswet kunnen de procedureregels en bepalingen omtrent de verrekening van kosten worden opgenomen.

Voor de opsporing inzake misdrijven met een inter(ei)landelijk karakter adviseert de afdeling daarnaast de mogelijkheid te openen van het vormen van gezamenlijke inter(ei)landelijke rechteerteams. Deze aanbeveling is een alternatief voor een

verdere uitbouw van het bestaande RST (Recherche Samenwerkingsteam) en vertoont enige gelijkenis met de in het Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (2002/465/JBZ) voorziene eenheden met wederzijdse opsporingsbevoegdheden (*joint investigation teams*) van politieambtenaren uit verschillende EU-lidstaten. Door de strafvorderlijke rechtseenheid van de Caribische delen van het Koninkrijk zullen de gezamenlijke inter(ei)landelijke recheteteams echter gemakkelijker kunnen functioneren. De beheersstructuur mag daaraan niet in de weg staan. De procureur-generaal zou een van de betrokken korpsbeheerders moeten kunnen aanwijzen als de voor dat team bevoegde beheersautoriteit. Hij verrekent de inzet met de andere beheerders. In geval van bijstandsverlening of deelneming aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam zouden de daarbij betrokken politieambtenaren van rechtswege bevoegd moeten zijn in de desbetreffende andere delen van het Koninkrijk. Ook hiervoor kan een regeling in de samenwerkingsrijkswet betreffende de rechtshandhaving worden opgenomen.

2.4. Tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken

Artikel 40 van het Statuut voorziet erin dat rechterlijke vonnissen, gewezen in elk der drie landen van het Koninkrijk, evenals rechterlijke bevelen en grossen van authentieke akten in het gehele Koninkrijk ten uitvoer kunnen worden gelegd volgens de lokaal geldende wettelijke bepalingen. Dit zal ook in de nieuwe constellatie het geval moeten zijn.

Het is verder omwille van de contacten van een gedetineerde met zijn of haar familie in het algemeen wenselijk dat de tenuitvoerlegging van strafvonnissen zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de gedetineerde kan plaatsvinden. Dat betekent dat voor de drie met Nederland verbonden eilanden een voorziening moet worden getroffen voor executie van vrijheidsstraffen, zo niet op die eilanden zelf, dan toch in de nabijheid. Voor Bonaire valt in dat geval te denken aan de landen Aruba en Curaçao, voor Saba en Sint Eustatius aan het land Sint Maarten. Daarvoor kan een regeling bij consensusrijkswet (artikel 38 van het Statuut) worden getroffen. In geval van bijzondere omstandigheden moeten de eilanden op Nederland een beroep kunnen doen.

Overlevering van gedetineerden naar het land van herkomst ter executie van opgelegde vrijheidsstraffen wordt in Europees verband steeds wenselijker geacht. Ook binnen het Koninkrijk moet daarin worden voorzien. Aangezien de rechtspleging binnen het Koninkrijk geacht moet worden geen wezenlijke verschillen te vertonen, is rechterlijke aanpassing van straffen daarbij onnodig. Artikel 40 van het Statuut verschaft de rechtsbasis voor de tenuitvoerlegging van onder andere straffen in een ander land van het Koninkrijk. Voor de te volgen procedure zal in de al genoemde rijkswet een regeling kunnen worden opgenomen.

Diezelfde eenheid van rechtspleging binnen het Koninkrijk brengt mee dat de condities waaronder detentie plaatsvindt, moeten voldoen aan daaraan in het hele Koninkrijk te stellen minimale eisen. Weliswaar kan rekening worden gehouden met de feitelijke, in het bijzonder sociaaleconomische, verschillen tussen de landen van het Koninkrijk, maar in het gehele Koninkrijk moet ten minste voldaan worden aan de internationale maatstaven voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

geldt in het gehele Koninkrijk.¹⁵ De rechter die gevangenhouding beveelt of gevangenisstraf oplegt, moet dat kunnen doen in de zekerheid dat wordt voldaan aan de eisen die dat verdrag aan de tenuitvoerlegging van zijn beslissing stelt. Op basis daarvan kan het gevangeniswezen voor de Caribische delen van het Koninkrijk - met inbegrip van de met Nederland verbonden eilanden - operationeel als een eenheid functioneren en kan in tijdelijke capaciteitstekorten op basis van wederkerigheid worden voorzien.

Dat brengt tevens mee dat voor het gehele Koninkrijk een behoorlijke inspectie voor het gevangeniswezen moet worden geregeld. Een samenwerkingsrijkswet kan in de penitentiaire beginselenwetgeving voorzien, mogelijk met inschakeling van de sinds 1 januari 2005 bestaande Inspectie voor de Sanctietoepassing. Het gaat daarbij om een professionele organisatie die beter is toegerust om het onontbeerlijke toezicht uit te oefenen dan de Commissies van Toezicht, zoals die op dit moment per penitentiaire inrichting bestaan. Het werk van de Commissies van Toezicht zou kunnen worden gericht op het penitentiaire klachtrecht.

2.5. Deugdelijkheid van bestuur

Tot de belangrijkste voorwaarden voor de deugdelijkheid van bestuur behoren de onafhankelijke behandeling van klachten over de overheid, de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven en een adequaat stelsel van publieke dienstverlening. De afdeling onderkent het belang en de complexiteit van dit onderwerp, ook voor de beide nieuw te vormen landen, maar concentreert zich - gelet op de vraagstelling in het verzoek om voorlichting - op enkele aspecten die ook de drie eilanden raken.

2.5.1. In aanvulling op het stelsel van rechtsbescherming door de (bestuurs-) rechter behoort een onafhankelijke behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen en hun medewerkers te bestaan. Voorop staat dat bestuursorganen in eerste instantie zelf moeten zorgen voor een adequate behandeling van klachten van burgers. In aanvulling op deze interne klachtbehandeling behoort te worden voorzien in onafhankelijke externe klachtbehandeling. De afgelopen decennia laten in tal van landen over de gehele wereld een snelle verspreiding zien van voorzieningen voor onafhankelijke klachtbehandeling, dikwijls onder de naam "ombudsman"¹⁶. De overtuiging is gegroeid dat ook de Caribische delen van het Koninkrijk een dergelijke voorziening moeten hebben¹⁷ of krijgen die voldoet aan eisen van onafhankelijkheid en kwaliteit.

Instandhouding van een volwaardige en professionele ombudsmanvoorziening verlangt, ook uit oogpunt van doelmatigheid, een zeker minimumaantal te behandelen zaken. Anders dan de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten, zullen de drie eilanden een passende structuur eerder kunnen vinden in een kleine onafhankelijke commissie met leden die hun hoofdtaak buiten het bestuur hebben. Daarbij zal een samenwerkingsrelatie met de Nationale ombudsman van Nederland van nut kunnen zijn (zie ook 3.6).

¹⁵ Wat de protocollen bij het EVRM betreft is de situatie ten dele anders en is soms gebruik gemaakt van een mogelijkheid om de territoriale werkingssfeer van het desbetreffende Protocol te beperken. Van deze mogelijkheid is bijvoorbeeld gebruik gemaakt in het Vierde Protocol bij het EVRM (een verklaring ex artikel 5 van dat Protocol). In Europa wordt dit gestimuleerd door de Raad van Europa, waar het gehele Koninkrijk bij is aangesloten.

¹⁷ Het eilandgebied Curaçao heeft enkele jaren geleden het ombudsmaninstituut ingesteld; voornemens om het in te stellen voor het land Nederlandse Antillen zijn niet geëffectueerd.

2.5.2. Tot de voorwaarden voor de deugdelijkheid van bestuur behoort ook een voorziening voor de externe controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Deze volgens het Statuut aan Rekenkamers op te dragen controle staat mede ten dienste van de politieke controle door de volksvertegenwoordiging. Wil die controle effectief zijn, dan moet een Rekenkamer onafhankelijk zijn en beschikken over deskundigheid. Zij moet zijn voorzien van wettelijke bevoegdheden voor het doen van onderzoek. Overheidsinstanties hebben de verplichting tot medewerking aan dat onderzoek en de Rekenkamer moet gehoor vinden voor haar bevindingen en aanbevelingen (openbaarheid van rapportages; noodzaak van indemniteitswet¹⁸ bij onthouden van goedkeuring). Waar aanwezig moet de Rekenkamer gebruik kunnen maken van de resultaten van financiële controles door accountants. De staf van de Rekenkamer moet in omvang en deskundigheid zodanig zijn, dat achterstanden in de controle worden voorkomen.

Omdat voor de drie eilanden - zoals hierna zal worden toegelicht - de bepalingen van de Gemeentewet grotendeels van overeenkomstige toepassing zullen zijn, zal daar een regeling in de zin van artikel 213 van de Gemeentewet moeten worden getroffen. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben thans beide een eigen Rekenkamer. Betwijfeld moet worden of het doelmatig is dat ook de landen Curaçao en Sint Maarten elk een eigen afzonderlijke Rekenkamer krijgen.

Samenvoeging van de drie Caribische Rekenkamers zou om praktische redenen denkbaar zijn, maar er zou een zekere reserve kunnen bestaan om de externe controle op te dragen aan een onafhankelijke instantie die gedeeld wordt met andere landen. Ten minste verdient geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen alle Rekenkamers in Koninkrijksverband overweging, omwille van de deskundigheid, de capaciteit en de vereiste onafhankelijkheid. Artikel 53 van het Statuut biedt een bruikbare grondslag voor een dergelijke, bij rijkswet te regelen, wijze van samenwerking. De toezichtfunctie kan worden opgedragen aan de Algemene Rekenkamer te Den Haag. De afdeling wijst erop dat wanneer van artikel 53 geen gebruik wordt gemaakt, het risico bestaat dat door het ontbreken van de vereiste deskundigheid en onafhankelijkheid de rekenkamerfunctie in de één-eiland-landen tekortschiet. Toepassing van artikel 53 van het Statuut zou dan ook van meet af aan verzekerd moeten zijn.

Een extra reden voor samenwerking met de Algemene Rekenkamer van Nederland, die zowel voor de drie landen als voor de drie eilanden geldt, is het waarborgen van de naleving van de begrotingsregels en van de deugdelijkheid van het financiële beheer. Dit is van extra belang als Nederland bereid zou zijn tot de nodige financiële ondersteuning van het hervormingsproces, sanering van schulden en het geven van eventuele garantstellingen. Het ligt voor de hand dat Nederland daaraan onder meer als voorwaarde verbindt dat de rekenkamerfunctie adequaat wordt uitgeoefend en dat een deugdelijke heffing en inning van belastingen door de drie Caribische landen is gewaarborgd.

De niveaus van de belastingheffing en -inning in de Caribische landen van het Koninkrijk en op de drie eilanden beïnvloeden elkaar. Hoewel op dit gebied de mate van "autonomie" van een land of eiland tot zijn recht komt, lijkt het niet wenselijk dat de (ei)landen geheel onafhankelijk van elkaar een eigen regime op het gebied van belastingen hanteren. Daarbij komt dat de expertise die nodig is om belastingwetgeving te ontwerpen, aan te passen en uit te voeren onvoldoende in alle landen en

¹⁸ In een (overigens zeldzame) indemniteitswet vraagt een minister het parlement om goedkeuring ondanks de bezwaren daartegen van de Rekenkamer.

op alle eilanden aanwezig zal kunnen zijn. Ook voor de daadwerkelijke inning is personele deskundigheid nodig, die schaars is. Er zou dus een zeker gemeenschappelijk "kader" moeten worden afgesproken waarbinnen de regelgeving, heffing en inning plaatsvinden. Afgesproken zou kunnen worden dat de soort belastingen interlandelijk worden vastgesteld, maar dat binnen een zekere bandbreedte het te heffen tarief een eigen bevoegdheid wordt van land/eiland. In tegenstelling tot de situatie nu, zouden wel alle opbrengsten van de belastingen naar de kas van het eigen (ei)land vloeien.

In dit verband wijst de afdeling erop dat het ongewenst is dat de landen op fiscaal gebied onderling gaan concurreren. Dit zou al vlug leiden tot een "race to the bottom", concurrentie op zo laag mogelijke belastingtarieven. Voor alle eilanden in het Caribische deel van het Koninkrijk tezamen, zou dit een negatief effect hebben.

2.5.3. Als laatste voorwaarde voor deugdelijk bestuur noemt de afdeling een adequaat stelsel van publieke dienstverlening en de kwaliteit van andere vormen van overheidshandelen. Grote discrepanties in het voorzieningenniveau zouden tot spanningen of migratie tussen de (ei)landen kunnen leiden. Een aantal diensten van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten zal op basis van samenwerkingsregelingen tevens de drie eilanden moeten kunnen bedienen.

Bij een analyse van de publieke dienstverlening kunnen vier fasen worden onderscheiden. Allereerst gaat het om de normstelling: de vraag welk aanbod van voorzieningen op welk niveau, door wie en tegen welke prijs moet worden geleverd. Dit vergt een politieke afweging door bestuur en volksvertegenwoordiging. Daarbij zijn er politieke, financiële en personele grenzen, of gelden wettelijke minimumnormen ingevolge verdragsbepalingen (bijvoorbeeld het Europees Sociaal Handvest) ten aanzien van aard en omvang van een bepaalde voorziening.

De volgende fase betreft de uitvoering van datgene waartoe op het politieke niveau is besloten. Deze uitvoering zal in de regel door ambtenaren geschieden, maar kan ook worden overgelaten aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) of non-gouvernementele organisaties. Soms kan de uitvoering aan de private sector worden uitbesteed.

Als derde fase geldt het toezicht en de controle op de uitvoering. Hierbij gaat het niet alleen om de controle door accountant en Rekenkamer, maar zeker ook om de vakinhoudelijke toetsing door onafhankelijke en gezaghebbende Inspecties. Deze Inspecties waarborgen de kwaliteit door allereerst preventief en ondersteunend op te treden. Zij moeten echter in laatste instantie ook over sanctiebevoegdheden kunnen beschikken.

De resultaten van de controle en het toezicht zijn van belang voor de laatste fase: het afleggen van publieke verantwoording door de politieke ambtsdragers. Deze verantwoording is van belang voor het bevestigen of aanpassen van de norm (fase I), waarmee een nieuwe cyclus start.

Het gaat er aldus om een situatie te creëren waarin bestuur en volksvertegenwoordigers de norm kunnen stellen en daarvoor politiek verantwoordelijk zijn, terwijl uitvoerders ruimte krijgen professioneel hun werk te doen en onafhankelijke experts erop toezien dat die uitvoering deugdelijk gebeurt.

Het niveau van publieke dienstverlening hoeft niet in het hele Koninkrijk uniform te zijn. Lokale verschillen maken diversiteit onontkoombaar. In een gemeenschappelijk staatsverband zijn te grote verschillen echter onwenselijk, vooral als het gaat om de sociale zekerheid, het onderwijs, de volksgezondheid, het milieu, de volkshuisvesting en de economische ontwikkeling. Zulke verschillen leiden in de praktijk tot ongewenste

neveneffecten, zoals migratie van kansarme jongeren naar een ander Caribisch deel van het Koninkrijk of naar Nederland.

Bij de publieke dienstverlening valt onderscheid te maken tussen enerzijds taken die een actieve politieke verantwoordelijkheid (en dus bevoegdheid) kennen en anderzijds taken die juist meer politieke distantie vereisen. Bij de eerste valt te denken aan volksgezondheid, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en financiën. Bij de laatste categorie valt te denken aan onderwijs, waaronder een (gezamenlijke) instelling voor wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, de "technische" werkzaamheden van een Bureau voor de Statistiek, het kadaster, de luchtverkeersleiding, meteorologische dienst en het ijkwezen.

Als in de eerste fase over de normstelling is beslist, moet de uitvoering van de taken (fase 2) plaatsvinden op enige afstand van de dagelijkse politiek. Mede daarom zijn in Nederland zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geïntroduceerd.

Vaak gaat het daarbij om taken waarbij gezamenlijke uitvoering vrij eenvoudig aanmerkelijke schaalvoordelen oplevert. De vorm van een dergelijke (niet-hiërarchische) samenwerking kan een gemeenschappelijke regeling zijn. In Nederland en andere landen zijn daarmee positieve ervaringen opgedaan. Zulke collegiale samenwerking levert niet alleen lagere kosten op, maar vaak ook een hogere kwaliteit. Voor de burgers op de zes Caribische eilanden zijn dergelijke samenwerkingsverbanden een uitkomst wanneer het gaat om overheidstaken die alleen al uit oogpunt van efficiëntie en effectiviteit beter, en soms zelfs uitsluitend, samen met anderen kunnen worden verricht. De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius kunnen zich in die samenwerkingsverbanden desgewenst en waar nodig door deskundigen uit Nederland laten bijstaan.

Elke vorm van publieke dienstverlening dient objectief te worden beoordeeld op doelmatigheid en rechtmatigheid (fase 3). Bij inhoudelijke controle en toezicht gaat het om meer dan alleen de inzet van accountant en Rekenkamer achteraf. Effectieve vakinhoudelijke controle en deugdelijk collegiaal toezicht op de uitvoering dienen in de eerste plaats te helpen de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen. Pas in laatste instantie zijn toezicht en controle een stok achter de deur. Veel vaker gaat het om preventie, het signaleren van knelpunten en het elkaar ondersteunen ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit. Adequate uitvoering van deze taken vraagt om politiek onafhankelijke en gezaghebbende Inspecties.

De afdeling denkt hierbij aan Inspecties voor Scheepvaart, Luchtvaart, Gezondheidszorg, Milieu en Onderwijs, alsmede de Voedsel en Warenautoriteit. De landen (met inbegrip van Nederland voor de drie overige eilanden) moeten, ook personeel en financieel, aan deze gemeenschappelijk ingestelde diensten bijdragen.

Om het niet-politieke karakter van deze Inspecties te verankeren, zou het wenselijk zijn de rapportages via de Gouverneur ter kennis te brengen van de landsoverheid.

2.6. De Gouverneur, de Raad van Advies en de Raad van State van het Koninkrijk

De Koning wordt in de Nederlandse Antillen en in Aruba vertegenwoordigd door de Gouverneur (artikel 2 van het Statuut). De Gouverneur vertegenwoordigt zowel de Koning als staatshoofd van het Koninkrijk, als de Koning als hoofd van de landsregering. De Gouverneur van de Nederlandse Antillen heeft in zijn land een belangrijke rol als hoeder van de constitutionele orde en onderhoudt behalve met de ministers en andere autoriteiten van het land ook een institutionele relatie met de gezaghebbers. Ingevolge de artikelen 67 en 68 ERNA werkt de gezaghebber mee aan de uitvoering van de taak van de Gouverneur, staat hij hem bij en volgt hij hierbij diens

aanwijzingen op. De gezaghebbers van de eilandgebieden¹⁹, zijn net als de burgemeesters in Nederland, door de Kroon benoemde voorzitters van het bestuurscollege en staan als zodanig boven de partijen. Dit maakt het ook mogelijk hen met de plaatselijke leiding van de politie (artikel 73 ERNA) te belasten.

Het gouverneurschap in een land bestaande uit één eiland is - zoals de Arubaanse ervaring leert - geen natuurlijke voortzetting van de gezaghebberfunctie. Het voorzitterschap van het bestuur van het eiland gaat over van gezaghebber naar Minister-President. Deze mist echter de distantie ten opzichte van de insulaire politieke tegenstellingen, die de gezaghebber als benoemde voorzitter van het bestuurscollege normaliter wel had. Het gouverneurschap van een uit één eiland bestaand land staat al gauw onder druk bij het bewaken van de constitutionele continuïteit en stabiliteit. De nabijheid binnen één insulaire gemeenschap kan een handicap zijn. Bij het tot stand brengen van een rechtstreekse band van de drie eilanden met Nederland verdwijnt voorts de relatie tussen het ambt van gezaghebber en het gouverneurschap van de Nederlandse Antillen.

Bij de constitutionele inrichting dient hiermee rekening te worden gehouden. Er moet een goede balans worden gevonden tussen distantie en nabijheid. Die balans is immers kenmerkend voor een goede en passende vervulling van het gouverneurschap. Daarom wijst de afdeling op de mogelijkheid het ambt van gouverneur, hoewel constitutioneel te onderscheiden, in het land Curaçao en het land Sint Maarten door dezelfde persoon te laten vervullen. Er is geen bepaling van het Statuut die hieraan in de weg staat. De feitelijke omvang van de werkzaamheden is evenmin een obstakel. Deze oplossing komt ook ten goede aan een doelmatig gebruik van de publieke middelen. In aanvulling hierop kan voor elk der landen een plaatsvervanger worden benoemd die - mogelijk in combinatie met een andere niet politiek gebonden taak - ter plaatse de functie vervult wanneer de Gouverneur afwezig is. Bovendien zou kunnen worden besloten dezelfde persoon behalve met de gouverneursfuncties tevens te belasten met de functie van Commissaris van de Koningin in de drie met Nederland verbonden eilanden.

De Gouverneur van de Nederlandse Antillen is voorzitter van de Raad van Advies. De dagelijkse leiding berust bij de ondervoorzitter. De Raad van Advies adviseert over ontwerpen van landsverordeningen (wetten in formele zin) en ontwerpen van landsbesluiten houdende algemene maatregelen (vergelijkbare met de Nederlandse algemene maatregelen van bestuur). Het lijkt voor de hand te liggen dat Curaçao en Sint Maarten elk een eigen Raad van Advies krijgen. Leden met de vereiste expertise en onafhankelijkheid zijn echter dun gezaaid. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke ondersteuning.

De wetgevingsadvisering beperkt zich ook niet tot strikt eilandelijke gezichtspunten. In de nieuwe verhoudingen zou daarom een andere keuze kunnen worden gemaakt dan het geheel splitsen van het bestaande college. Het is constitutioneel denkbaar dat de beide landen zich voorzien van één Raad van Advies, die daarmee ook bij uitstek gekwalificeerd zou zijn om waar mogelijk bij te dragen aan homogene wetgeving. Denkbaar is dat voor eenvoudiger, aan slechts één der beide landen gerelateerde onderwerpen de Raad in twee secties opereert die in elk geval dezelfde ambtelijke staf kunnen inschakelen.

¹⁹ Op de Bovenwindse Eilanden aangeduid als "lieutenant-governors".

De benoeming van staatsraden van het Koninkrijk in de Raad van State van het Koninkrijk valt buiten de vraagstelling van deze voorlichting. Toch wil de afdeling uit oogpunt van doelmatigheid benadrukken dat het Statuut reeds nu niet in de weg staat aan het – in overeenstemming met de betrokken regeringen – benoemen van dezelfde persoon ten behoeve van meerdere landen. Artikel 13 van het Statuut hoeft daartoe niet te worden gewijzigd.

3. De staatsrechtelijke positie van (de eilanden) Bonaire, Saba en Sint Eustatius

3.1. De drie eilanden in het Nederlandse staatsbestel

De afdeling gaat, zoals gezegd, uit van de in het Hoofdlijnenakkoord neergelegde overeenstemming over een bestuursvorm waarbij de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius rechtstreeks met Nederland verbonden zijn. De hiermee gemaakte keuze wordt niet goed weergegeven door de drie eilanden aan te duiden als “Koninkrijkseilanden”, zoals hier en daar is geschied, of “Koninkrijksgebieden”. Dit zou immers niet duiden op een rechtstreekse relatie met Nederland, maar met het Koninkrijk als geheel. Een (bestaand of daartoe te vormen) orgaan met vertegenwoordigers van de vier landen Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten zou dan moeten worden belast met het bestuur van de eilanden, voor zover dit niet aan de lokale eilandelijke autonomie kan worden overgelaten.

De afdeling heeft reeds gewezen op de in de praktijk gebleken ondoelmatigheid van zulke samenwerkingsregelingen. Dat bezwaar wordt nog aanzienlijk versterkt door het feit dat wegens de beperkte schaal van de drie eilanden niet kan worden volstaan met een beperkte ondersteuning- en toezichtfunctie, maar dat zal moeten worden voorzien in taken die in Nederland aan provincie en centrale overheid zijn opgedragen.

Een relatie niet met het Koninkrijk, maar direct met Nederland ondervangt dat bezwaar. Daarin zal echter niet zonder meer het model van de Nederlandse gemeente bruikbaar zijn. Naar bevolkingsomvang zijn de drie eilanden kleiner (twee ervan veel kleiner) dan voor een gemeente wenselijk wordt geacht. Ook naar taken en problemen onderscheiden ze zich sterk. De grote afstand, het insulaire karakter (met bijgevolg eigen lucht- en zeehavens op elk der eilanden), de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten²⁰ wijzen er al op dat niet zonder meer op het bekende model van de gemeente kan worden teruggevallen. Meer dan voor een gewone gemeente het geval is, zullen van de algemene Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen moeten worden getroffen. Deze afwijkingen komen deels voort uit de noodzaak om voor de rechtspleging en -handhaving voorzieningen te treffen voor de Caribische delen van het Koninkrijk gezamenlijk. Daarnaast komen ze voort uit de sociaaleconomische omstandigheden van de regio. Die staan eraan in de weg de meeste Nederlandse wetten inzake belastingen en sociale zekerheid onverkort te volgen.

De afdeling meent dan ook dat geen van deze twee relatief eenvoudige modellen een passend antwoord geeft op de behoeften van de betrokken drie eilanden. Zij geeft in overweging de drie eilanden een positie te verschaffen binnen het Nederlandse staatsbestel die rekening houdt met de bijzondere eisen die aan het bestuur worden gesteld. Dit zou kunnen door deze gebieden, in plaats van ze op te nemen in de gewone structuur van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies,

²⁰ Dit zijn de omstandigheden die naar EG-recht aanleiding geven voor afwijkende regelingen zoals voorzien in artikel 299 van het EG-Verdrag.

gemeenten), bij speciale wettelijke regelingen in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Op deze basis is eerder het bestuur geregeld voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders, Elten en Tudderen, gebieden die om uiteenlopende redenen evenmin pasten in de gewone structuur van de territoriale decentralisatie.

Om een omslachtige afzonderlijke wettelijke regeling voor de drie eilanden te voorkomen zou in de wet betreffende het bestuur van de drie eilanden moeten worden bepaald dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zijn met inachtneming van de in die wet op te nemen bijzondere bepalingen. De functies die op het terrein van de openbare orde en veiligheid en als toezichthoudend orgaan worden vervuld door de Commissaris van de Koningin kunnen voor de betrokken eilanden in personele unie met het gouverneurschap worden vervuld.

Uiteraard zullen op de afzonderlijke beleidsterreinen de Nederlandse vakministers bevoegd zijn.

Een wijziging van de Grondwet is naar het oordeel van de afdeling niet strikt vereist, indien een wijziging van het Statuut bepaalt dat de drie eilanden met Nederland worden geassocieerd. Op den duur is grondswetswijziging wel wenselijk. De Grondwet kan eventueel in de vereenvoudigde procedure van artikel 142 worden aangepast, voor zover het gaat om een "vertaling" van wat het Statuut bepaalt over de positie van de drie eilanden.

Grondwetwijziging is van belang om elk misverstand of elke onduidelijkheid weg te nemen. De staatkundige structuur van het nieuwe Koninkrijk kent vier landen. De drie eilanden zijn onderdeel van één daarvan: Nederland. De drie eilanden staan niet los van het Nederlandse staatkundige bestel; zij vormen evenmin een separaat land of 'bijna-land' in het Koninkrijk. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen zal ophouden te bestaan. Het is dus logisch de Nederlandse Grondwet van toepassing te verklaren op de drie eilanden.

Voor de drie eilanden zal in de nieuwe verhoudingen het principe van de lokale autonomie relevant zijn. Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij het Europese Handvest inzake lokale autonomie (Trb.1987, 63), maar heeft de reikwijdte daarvan beperkt tot provincies en gemeenten (vergelijk artikel 3 van de goedkeuringswet, Stb.1990, 546). Of het aanbeveling verdient de autonomie van de eilanden door een uitbreiding van de goedkeuring en het neerleggen van een daartoe strekkende verklaring bij de Raad van Europa onder de werking van dezelfde internationale waarborg te brengen, kan worden gezien nadat enige ervaring met het nieuwe stelsel zal zijn opgedaan. Ook de Code Interbestuurlijke Verhoudingen²¹ kan dan op de drie eilanden worden toegepast.

Voor het overige zal veel van wat voor gemeenten geldt, van toepassing kunnen zijn op de eilanden. De wettelijke regeling van deze drie "openbare lichamen" zal dan ook de Gemeentewet in hoofdzaak van overeenkomstige toepassing kunnen verklaren. De provinciale bevoegdheden die in Nederland gelden, zullen voor de drie eilanden echter niet door een aparte bestuurslaag kunnen worden uitgeoefend. Deels zullen deze aan de regering van Nederland moeten worden toegekend, deels zullen deze - in het bijzonder waar het gaat om bepaalde verordenende bevoegdheden - door de eilanden zelf moeten worden uitgeoefend. Ook combinaties zijn denkbaar, zoals een

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29800, VII, nr. 15.

verordenende bevoegdheid van de eilanden met een goedkeuringsvereiste van de Nederlandse regering.

Praktische bestuurlijke ondersteuning van de drie eilanden zou kunnen worden geboden door Nederlandse gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan een intermediaire rol spelen. Op terreinen als het onderwijs en de maatschappelijke dienstverlening kunnen ook niet tot de overheid behorende organisaties worden ingeschakeld.

De eigenstandige positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband beantwoordt aan de wijze waarop zij op dit moment hun zelfbeschikkingsrecht wensen uit te oefenen. Internationaal kan de rechtstreekse band met Nederland worden gekwalificeerd als een vrije associatie met Nederland. Die associaties binnen het verband van wat volkenrechtelijk één staat is, komen vaker voor.

Mede gelet op de bezwaren tegen alternatieve aanduidingen (Koninkrijkseilanden, Koninkrijksgebieden, gemeenten) is het denkbaar voor de drie betrokken openbare lichamen de term “eilandgebieden” te behouden. Dit zou echter het misverstand kunnen wekken dat het gaat om een eenvoudige continuering van de status die is geregeld in de huidige ERNA. Het nieuwe en bijzondere karakter van hun positie rechtvaardigt een andere aanduiding. Korter en voldoende informatief is het te spreken van de “met Nederland geassocieerde eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius”. Aansluitend bij terminologie in de ERNA en de Nederlandse wetgeving kan worden gesproken van het *eilandsbestuur*, bestaande uit de *gezaghebber*, het door hem voorgezeten *college van gedeputeerden* en als vertegenwoordigend lichaam de *eilandsraad*.

De ingezetenen van de drie eilanden die Nederlander zijn, zullen - overeenkomstig artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM - het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen²². De Kieswet zal de drie eilanden moeten opnemen in de tabel van kieskringen behorende bij artikel E1 van de Kieswet. Voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal ontstaat een nieuwe situatie, omdat zij wordt gekozen door de leden van provinciale staten. Omdat de provinciale bevoegdheden deels door de eilanden zullen worden uitgeoefend acht de afdeling het aangewezen dat de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de Eerste Kamer worden gelijkgesteld met leden van provinciale staten. Om onzekerheid te voorkomen kan ook dit onderdeel zijn van de eerder bedoelde aanpassing van de Grondwet. Net als voor de bestaande provincies het geval is, wordt op de wijze als omschreven in artikel U2 van de Kieswet de stemwaarde per stem afgeleid van het inwonertal.

3.2. Wetgeving

Uit het voorgaande volgt dat de Nederlandse wetgeving niet onverkort zal kunnen worden toegepast voor de drie geassocieerde eilanden, al zal dit na een overgangperiode wel de hoofdregel zijn. De redenen voor afwijkende bepalingen zijn, kort samengevat:

- Op de terreinen die worden bestreken door de algemene wetboeken, alsmede de algemene regels van bestuursrecht²³ zal de rechtseenheid in het Caribische

²² Wat de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft, komt dit kiesrecht overigens thans reeds toe aan een deel van de bevolking, afhankelijk van het aantal jaren dat betrokkenen in Nederland hebben gewoond of van de (semi-)ambtelijke status van henzelf of hun echtgenoten en daarmee gelijkgestelden.

²³ De materie van artikel 107 van de Grondwet.

gebied moeten prevaleren boven de Nederlandse rechtseenheid. Gelet op de aard van de relatie van de eilanden met Nederland is het naar het oordeel van de afdeling verenigbaar met artikel 107 van de Grondwet, de daar genoemde onderwerpen in afzonderlijke wetten te regelen, maar naar de eis van artikel 39 van het Statuut wel "zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze".

- De sociaaleconomische omstandigheden van de eilanden en hun directe omgeving brengen mee dat onverkorte toepassing van de Nederlandse wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid en de belastingen ontwrichtend zou werken. Om dezelfde reden zal de toepasselijkheid van Europese richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten (zie 3.3) uitzonderingen en afwijkingen kennen. Ook zal moeten worden bezien of de wijze van uitvoering van wetten voorzieningen vereisen die afwijken van de voor Nederland gekozen opzet. Niet alle Nederlandse (ambtelijke) diensten zullen immers hun activiteiten daadwerkelijk tot deze eilanden kunnen uitstrekken.
- De keuzen om verdragen al dan niet te doen gelden voor de Nederlandse Antillen of Nederland is vaak bepaald door geografische factoren. Hoewel het uitgangspunt zal moeten zijn dat voor de drie eilanden
 - (a) de niet voor Nederland bekrachtigde verdragen hun gelding verliezen en
 - (b) de wel voor Nederland bekrachtigde verdragen gelding verkrijgen,
 zullen in sommige gevallen afwijkende keuzen moeten worden gemaakt. Hiertoe is een inventarisatie nodig, aan de hand waarvan kan worden bezien welke verklaringen jegens de verdragspartners moeten en volgens de desbetreffende verdragen mogen worden afgelegd omtrent de handhaving, verruiming of beperking van de territoriale gelding.

Het vorenstaande vergt een overgangperiode van enige jaren. De afdeling adviseert dan ook bij wet te bepalen dat de landsverordeningen, eilandsverordeningen en daarop gebaseerde besluiten die op het moment van verkrijging van de status van geassocieerde eilanden van kracht zijn en die niet in overeenstemming zijn met de Nederlandse wetgeving, gedurende die periode van kracht blijven, totdat daarin bij of krachtens de wet is voorzien²⁴.

De geografische afstand maakt het onmogelijk alle betrokken Nederlandse overheidsdiensten voor de uitvoering van wetten een vestiging op één of meer van de drie eilanden te geven. Gedurende de overgangperiode zal ook daarvoor een voorziening moeten worden getroffen. Per onderwerp kan steeds een keuze worden gemaakt tussen vier alternatieven:

- uitvoering in verruimd medebewind door het eilandsbestuur;
- uitvoering door een in Curaçao, Aruba of Sint Maarten gevestigde dienst;
- private uitvoering, eventueel in afwijking van publieke uitvoering in Nederland, of omgekeerd;
- uitvoering door één gecombineerde dienst van de Nederlandse overheid op de drie eilanden, die in de plaats treedt van meer gespecialiseerde diensten in Nederland.

3.3. Relatie met de EU

De overgang van de drie eilanden naar het Nederlandse staatsverband betekent niet dat zij van rechtswege volledig onder het EG-Verdrag gaan vallen. Bijlage II, bedoeld in artikel 299, derde lid, van het EG-Verdrag, rekent ook deze eilanden uitdrukkelijk, door

²⁴ Dit laatste uiteraard onverminderd het bepaalde in artikel 50 van het Statuut: rijkswetgeving houdt voorrang.

vermelding van de naam van elk der eilanden, tot de landen en gebieden overzee. Een voortzetting van de beperkte gelding van de Europese verdragen ook na de overgangperiode – op het moment dat de Nederlandse wetgeving (grotendeels) van toepassing zal zijn - is echter onwenselijk en zou tot merkwaaardige verschillen binnen het ene Nederlandse staatsverband leiden.

Voor de drie eilanden doen zich onmiskenbaar de in artikel 299, tweede lid, omschreven omstandigheden voor die kunnen leiden tot de bijzondere status van ultraperifeer gebied. Het is dan ook gewenst de werking van die bepaling op deze eilanden van toepassing te verklaren, zodat waar nodig van de algemene Europese wetgeving afwijkende regelingen kunnen worden getroffen. Deze zullen ingevolge deze bepaling mede betrekking kunnen hebben op het douane- en handelsbeleid, het fiscaal beleid, vrijhandelszones en het visserijbeleid. De afdeling adviseert zo spoedig mogelijk stappen te nemen voor de uitwerking van deze afwijkingen en voor de vereiste wijziging van artikel 299 en bijlage II. Daarbij zijn er de volgende twee mogelijkheden:

- a. Toevoeging van de drie eilandgebieden aan de opsomming van de ultraperifere gebieden in artikel 299, lid 2, EG;
- b. Toevoeging aan artikel 299 van een bevoegdheid voor de Europese Raad om nieuwe ultraperifere gebieden aan te wijzen (vergelijk artikel IV-440, zevende lid, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa).

In beide gevallen is dus een verdragswijziging nodig. De eerstkomende gelegenheid daarvoor is waarschijnlijk de vaststelling van het Toetredingsverdrag met de Republiek Kroatië. Explicitering van de toepassing van het EU-verdrag (Tweede en Derde Pijler van het Unieverdrag) kan daarin ook een plaats krijgen. Het voordeel van de mogelijkheid genoemd onder (b) is dat voor eventuele latere UPG-uitbreidingen tot (een of meer van) de drie afzonderlijke (ei)landen geen ratificatie door alle lidstaten nodig is. De afdeling adviseert bij dit alles gebruik te maken van een op de afzonderlijke eilanden toegesneden impactstudie van de Europese Commissie.

De afdeling tekent hierbij nog aan dat de Europeesrechtelijke status van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet noodzakelijkerwijs dezelfde behoeft te zijn als de status van de met Nederland geassocieerde eilanden. Uiteenlopende keuzes kunnen echter wel complicaties met zich mee brengen, bijvoorbeeld voor een economische of monetaire unie tussen de eilanden. Ook dat dient nader te worden onderzocht.

3.4. Toezicht

Volgens artikel 134, derde lid, van de Grondwet wordt het toezicht op de in dat artikel bedoelde openbare lichamen bij wet geregeld. Vernietiging van besluiten van de besturen van openbare lichamen kan slechts geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Andere voorzieningen dan deze lijken niet nodig. Hetzelfde geldt voor de financiële verhoudingen en het toezicht op de financiën van de eilandgebieden. De Financiële-verhoudingswet biedt daartoe het vereiste kader, mits aangevuld met een regeling, als bedoeld in artikel 17 van die wet voor de bijzondere behoeften van de eilandgebieden als gevolg van de in 3.1. omschreven omstandigheden. Afwijkingen van de algemene Nederlandse wettelijke regelingen kunnen doorwerken in de financiële verhoudingen.

Een bijzonderheid van deze openbare lichamen is dat zij niet tot een provincie zullen behoren. De toezichtrelaties lopen dus rechtstreeks naar de regering. In veel gevallen

zal het hier gaan om het werkterrein van de Minister van Binnenlandse Zaken. In geding zijn echter ook het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu (bijvoorbeeld streekplannen en afvalverwijderingsplannen). Daar ligt een taak voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hoewel het hier niet om omvangrijke taken gaat, is wegens het specialistische karakter ervan een uitdrukkelijke voorziening nodig.

3.5. Bestuur en financiën

Tot de grootste problemen van het huidige Nederlands-Antilliaanse staatsbestel behoort het structurele gebrek aan financiële middelen en bestuurlijke expertise voor de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze eilanden hebben een structureel tekort op hun begrotingen. Door hun insulaire karakter en kleine schaal is het ondenkbaar dat alle noodzakelijke voorzieningen ooit geheel op eigen kracht kunnen worden georganiseerd, bemenst en bekostigd. Het rapport-Havermans over het Solidariteitsfonds geeft aan wat voor de eilanden een acceptabel voorzieningenniveau is. Op basis van de Financiële-verhoudingswet zal in de specifieke behoeften die de eigen draagkracht te boven gaan, moeten worden voorzien. De afdeling adviseert na te gaan tot welke verschuiving tussen hoofdstuk IV en andere hoofdstukken van de rijksbegroting dit leidt.

Het proces van de vaststelling van de begroting zal kunnen worden ingericht naar analogie met de artikelen 110 en 111 van de huidige ERNA: nadat een voorlopige begroting, die door het bestuurscollege is ontworpen, door de eilandsraad is vastgesteld, wordt deze voorgelegd aan een hoger gezag, in casu de Nederlandse minister belast met het binnenlands bestuur. Dit gezag zal (aannemende dat er een negatief saldo is op de voorlopige begroting) met het eiland overeen moeten komen welke de prioriteiten zijn waaraan moet worden voldaan. Het hoger gezag zal het begrotingssaldo vaststellen, nadat zeker is gesteld dat de financiële middelen en de expertise om de taken uit te voeren waarvan dekking is voorzien in de begroting, aanwezig zijn of zullen komen. De (hiermee "sluitende") begroting wordt dan opnieuw aangeboden aan de eilandsraad, die de definitieve begroting vaststelt²⁵.

Voor de inrichting van het bestuur van de drie eilanden zijn de volgende punten van belang. Onderdelen van de huidige Nederlands-Antilliaanse centrale overheid die op (of specifiek voor) de drie eilanden werkzaam zijn, worden voortgezet door hetzij de eilanden (afzonderlijk of gezamenlijk), hetzij het land Nederland. Andere overheidsdiensten van de Nederlandse Antillen kunnen in een verzelfstandigde vorm worden voortgezet (zie 2.5.3). Zij kunnen ten behoeve van zowel de drie Caribische landen van het Koninkrijk als de drie met Nederland verbonden eilanden werkzaam zijn.

Blijven over de taken die de Nederlandse overheid voor Nederland en straks dus voor de drie eilanden zal vervullen. Dat biedt ook de mogelijkheid tot verandering en verbetering. Op de beleidsterreinen onderwijs, volkgezondheid en milieubescherming bestaat aan deze verandering sinds lang behoefte. Als gevolg van de veranderde staatkundige structuur zullen de Nederlandse vakministeries zich voortaan rechtsreeks aangesproken weten.²⁶ Zoals jegens alle gemeenten, waterschappen en provincies

²⁵ Deze systematiek doet natuurlijk niet af aan de noodzaak allereerst overschrijdingen van de begroting te proberen te voorkómen en daarvoor voorzieningen te treffen.

²⁶ Als voorbeeld kan dienen de wijze waarop Bonaire nu reeds goed samenwerkt met een aantal Nederlandse partners, waaronder de gemeente Ermelo. Deze gemeente voorziet Bonaire desgevraagd van goed bruikbaar schoolmeubilair en lesmateriaal, waarbij het gemeentebestuur van Ermelo rechtstreeks contact onderhoudt met

heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan nog slechts een coördinerende taak, naast zijn rol in het toezicht. Dit zal gevolgen hebben en moeten hebben voor de interne taakverdeling binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De drie eilanden moeten gerekend worden tot het binnenlands bestuur (Binnenlandse Zaken) en moeten (dus) worden onderscheiden van de relaties met de drie Caribische landen van het Koninkrijk (Koninkrijksrelaties).

3.6. Externe klachtbehandeling

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat het aantal klachten te klein zal zijn om de aanstelling van een eigen eilandelijke ombudsman te rechtvaardigen. Tal van Nederlandse gemeenten hebben (mede) om dezelfde reden besloten zich voor de ombudsmanfunctie aan te sluiten bij de Nationale ombudsman. Een aantal gemeenten heeft, al dan niet gezamenlijk, een eigen gemeentelijke ombudsman aangesteld, terwijl een aantal andere, in het bijzonder kleinere gemeenten, heeft besloten de ombudsmanfunctie op te dragen aan een commissie. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt de gemeenten in Nederland die mogelijkheid. Bij gehele of gedeeltelijke overeenkomstige toepasselijkheid van de Awb op de eilanden zal aansluiting bij de Nationale ombudsman stuiten op praktische bezwaren. Het ligt daarom in de rede dat de eilanden een gezamenlijke voorziening treffen. Deze zou ter ondersteuning een samenwerkingsrelatie kunnen aangaan met de Nationale ombudsman, dan wel, in het geval van een samenwerking met een grotere Nederlandse gemeente die beschikt over een gemeentelijke ombudsman, met deze gemeentelijke ombudsman.

4. De eenheid van het Koninkrijk

De eenheid van het Koninkrijk der Nederlanden heeft in het Statuut een zeker evenwicht gevonden in de verdeling van competenties tussen het Koninkrijk als zodanig en drie landen. In de nieuwe verhoudingen zal het Koninkrijk meer diverse entiteiten omvatten. Dit kan gevolgen hebben voor de interne constitutionele cohesie. In dit onderdeel bespreekt de afdeling enkele specifieke onderwerpen die de noodzakelijke eenheid van het Koninkrijk betreffen.

4.1. Het Nederlandschap

In 1954 werd de principiële keuze gemaakt voor eenheid van het staatsburgerschap van het Koninkrijk. In het spraakgebruik ligt de nadruk, overigens ten onrechte, op het hebben van één paspoort, veel minder op dezelfde rechten en plichten. Toch vormen die de essentie van het (ene) staatsburgerschap. Dit ene staatsburgerschap is de belangrijkste bouwsteen van de eenheid van het Koninkrijk. Zij staat onder druk. Tekenen daarvan vormt de recente discussie rond het recht op toegang tot de onderscheiden delen van het Koninkrijk. In het kader van deze voorlichting beperkt de afdeling zich tot twee vraagstukken die de toekomstige positie van met Nederland verbonden eilanden in het Caribische gebied raken: de culturele en sociale verschillen binnen het Koninkrijk, en de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap.

zowel het bestuurscollege als de schoolbesturen van het eiland. Deze samenwerking wordt ondersteund door de VNG, maar mist op centraal niveau een *inhoudelijk* aanspreekpunt op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Onderwijsinspectie. Actieve *vakinhoudelijke* bemoeienis van dit Ministerie en Inspectie komen de kwaliteit van het onderwijs ten goede en voorkomen vrijblijvendheid. Via het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de VNG te besteden budgetten zouden kunnen aangewend voor gestructureerde ondersteuning. Dit model van door de VNG te organiseren samenwerking tussen lokale besturen, waarbij het betrokken Nederlandse vakministerie (de Nederlandse vakminister draagt in de nieuwe verhoudingen immers politieke verantwoordelijkheid) finaal toezicht houdt op de kwaliteit, zou kunnen worden uitgebreid naar andere eilanden en beleidsterreinen.

4.1.1. Onderwijs en culturele en sociale betrekkingen binnen het Koninkrijk

Voor elk van de toekomstige landen van het Koninkrijk geldt dat de bevolking van heel verschillende (culturele) herkomst is; anno 2006 geldt dit voor Nederland evenzeer als voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Voorwaarde voor uitwisseling en samenwerking binnen het Koninkrijk - niet alleen tussen overheden, maar minstens zozeer in economie en onderwijs - is dat men in staat is elkaar te verstaan. Het onderwijs kan en moet hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Anders dan in 1954 is het niet meer vanzelfsprekend dat in alle delen van het Koninkrijk voldoende aandacht wordt besteed aan het Nederlands als officiële taal van het Koninkrijk.

Ingevolge artikel 37, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, aanhef en onder a, van het Statuut kan een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld ten behoeve van de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen van het Koninkrijk. De afdeling geeft in overweging om een dergelijk orgaan in te stellen en te belasten met de voorbereiding van voorstellen van rijkswet in de zin van artikel 38 van het Statuut, waarin gemeenschappelijke minimumeisen worden gesteld met betrekking tot de onderwijsprogramma's, in het bijzonder, maar niet alleen, op het punt van de taal en met betrekking tot de aansluiting tussen de verschillende fasen van het onderwijs in de verschillende delen van het Koninkrijk. Dit is mede van belang, omdat leerlingen afkomstig van de drie eilanden voortgezet en hoger onderwijs zullen moeten kunnen volgen in één van de Caribische landen. En leerlingen afkomstig uit Sint Maarten zullen moeten kunnen studeren aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, een Nederlandse universiteit, of aan de Universiteit van Aruba.

Voor de taal kan worden gedacht aan een regeling die naast het ééntalige onderwijs met het Nederlands als voertaal ook de mogelijkheid kent van basisonderwijs in het Nederlands in combinatie met Papiaments, Spaans, Engels of – wat de Nederlandse provincie Fryslân betreft - Fries. In beperkte mate (internationaal georiënteerde opleidingen) kan in het voortgezet en het hoger onderwijs ook het Engels als eerste instructietaal worden erkend.

4.1.2. De Rijkswet op het Nederlanderschap en de grensbewaking

Hoewel het Nederlanderschap bij rijkswet is geregeld, wordt die wet binnen het Koninkrijk niet steeds op gelijke wijze uitgevoerd. Na het opheffen van het land Nederlandse Antillen kan de eenheid van uitvoering verder in gevaar komen. Toch is die eenheid vereist om de eenheid van het staatsburgerschap te kunnen behouden. Door een samenwerkingsovereenkomst zou eenvormige uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap overal binnen het Koninkrijk verzekerd moeten zijn.

Voor die uitvoering zou bijstand vanuit Nederland geleverd moeten worden.

Eenvormige uitvoering wordt gecomplementeerd door de (bestaande) eenvormige rechtsbescherming, zoals die door de Hoge Raad als hoogste nationaliteitsrechter wordt geboden.

Onlosmakelijk verbonden met het ene, ongedeelde, staatsburgerschap zijn uniformiteit bij de toelating en uitzetting van vreemdelingen en een effectief vreemdelingtoezicht. Zeker als het niveau van de publieke voorzieningen binnen het Koninkrijk duurzaam wordt gewaarborgd, zullen aan het toelatings- en uitzettingsbeleid hogere eisen gesteld moeten worden. Het staat niet op voorhand vast dat daaraan in de nieuwe constellatie zal worden voldaan. Weliswaar vindt veelal grenscontrole plaats bij het onderlinge verkeer tussen de verschillende delen van het Koninkrijk, maar het is de vraag of dat wenselijk blijft, zeker voor de met Nederland verbonden eilanden, en of het niet beter

zou zijn het zwaartepunt van de controle te verleggen van de grenzen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk naar de buitengrenzen. Vermeden moet worden dat de grens binnen het Koninkrijk in feite komt te liggen tussen Nederland en de drie eilanden enerzijds en de andere delen van het Koninkrijk anderzijds. Dat te voorkomen, vereist echter een verdergaande eenvormigheid op het punt van toelating en toezicht op vreemdelingen dan thans het geval is. Het Statuut biedt daartoe ook ruimte. Artikel 3 van het Statuut bepaalt dat het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op die voorwaarden ten aanzien van Nederlanders, Koninkrijksaangelegenheden zijn (artikel 3, eerste lid, onderdelen g en f, van het Statuut). Dit geldt ook voor de uitlevering (artikel 3, eerste lid, onderdeel h, van het Statuut). Met alle ruimte die nodig is voor aanpassing aan verschillen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk²⁷ lijkt regeling van toelating en uitzetting van vreemdelingen en het vreemdelingentoezicht bij rijkswet voor de hand te liggen. Dat geldt ook voor de bijstand bij de uitvoering van die wet. Dan is er ook geen plaats (meer) voor afzonderlijke toelatingsregelingen binnen het Koninkrijk. Het zou bovendien eenvormigheid verzekeren bij de nakoming van de verdragsverplichtingen op het terrein van het vreemdelingenrecht.

4.2. Verdragen

De Raad heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk de aandacht gevestigd op lacunes in de goedkeuring en implementatie van verdragen die naar hun aard ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba van betekenis zijn. Hoewel de bevoegdheid voor het sluiten van verdragen door het Statuut bij de Koninkrijksregering wordt gelegd²⁸, vereist de goedkeuring en implementatie van verdragen bijzondere aandacht, nu het aantal landen binnen het Koninkrijk toeneemt en daarmee ook het risico van divergenties.

In de praktijk wordt de totstandkoming van verdragen tot dusver allereerst alleen uit Nederlandse optiek gezien, wat mede daarin zijn verklaring vindt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in veel gevallen optreedt in samenspel met een Nederlands vakministerie. Weliswaar worden thans regelmatig lijsten van in voorbereiding zijnde verdragen aan de andere landsregeringen gestuurd, maar deze blijven vaak zonder vervolg. Pas bij het naderen van de ondertekening en vervolgens bij de voorbereiding van de parlementaire goedkeuring wordt via de directies Buitenlandse Betrekkingen aan de landsregeringen in Willemstad en Oranjestad de vraag gesteld of "medegelding" voor de Nederlandse Antillen en Aruba wordt gewenst. In dat stadium luidt het antwoord vaak niet anders dan dat de landsregering zich daarover nog beraadt dan wel dat zij die medegelding niet wenst (waarbij bedenkingen omtrent de uitvoeringslasten en de implementatiewetgeving een rol kunnen spelen). Het gevolg hiervan is een gebrekkige aansluiting van de Nederlandse Antillen en Aruba bij ontwikkelingen in de internationale rechtsorde. Die gebrekkige aansluiting wordt nog versterkt doordat de Nederlandse Antillen en Aruba als "landen en gebieden overzee" van de EU niet van rechtswege deelnemen aan het buitenlandse beleid van de Unie,

²⁷ Voor Nederland geldt bijvoorbeeld ook het communautaire vreemdelingenrecht en het regime van het Verdrag van Schengen.

²⁸ Behoudens de opt-outclausule in artikel 25 van het Statuut.

en al evenmin aan haar internationale handelspolitiek of de grensoverschrijdende strafrechtelijke samenwerking in EU-verband.²⁹ Wanneer deze verenging van de buitenlandse betrekkingen tot Nederland zich vertaalt in een tijdelijk of blijvend territoriaal voorbehoud bij verdragen waarvan wereldwijd de bekrachtiging wordt nagestreefd, schaadt dit de positie van het Koninkrijk als geheel. Om te voorkomen dat - met een groter aantal landen van het Koninkrijk - deze situatie verergert in plaats van verbetert, adviseert de afdeling de werkwijze bij de voorbereiding van de ondertekening en goedkeuring van verdragen te wijzigen. Voor de Minister van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk dient daarbij het vertrekpunt te zijn dat het gaat om een verdrag met het Koninkrijk als geheel, tenzij het gaat om verdragen die naar hun aard slechts van "regionale" betekenis zijn, zoals veel bilaterale verdragen met buurlanden. Vroegtijdig dient te worden beoordeeld wat nodig is voor implementatie van het (ontwerp)verdrag in de verschillende landen van het Koninkrijk. Indien blijkt dat voor de implementatie van het verdrag Nederlandse wetgevende of praktisch uitvoerende bijstand nodig is, dient dit deel uit te maken van de besluitvorming in de rijksministerraad over ondertekening of het voor goedkeuring aanhangig maken. Als wetgeving en bestuurlijke organisatie in de verschillende landen daarvoor geen beletsel vormen, kan implementatie bij consensusrijkswet (artikel 38 van het Statuut) een praktische oplossing bieden.

Voor een dergelijke verandering in werkwijze is wijziging van het Statuut niet nodig. Het is juist de bestaande situatie die op gespannen voet staat met artikel 3 van het Statuut en artikel 5, eerste lid, van het Statuut juncto artikel 90 van de Grondwet. Evenmin is wijziging van het Statuut nodig om te voorzien in situaties waarin een verdragsrechtelijke verplichting niet of onvoldoende wordt nageleefd of implementatie uitblijft. In zulke situaties is artikel 51 van het Statuut toepasselijk.

Wel zal - parallel met de voorbereidingen voor de opheffing van het land de Nederlandse Antillen - door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een inventarisatie moeten worden uitgevoerd van alle gevallen waarin zonder duidelijke en overtuigende redenen delen van het Koninkrijk bij verdragen afzijdig zijn gebleven of implementatie daarvan achterwege is gebleven. Bijzondere aandacht verdienen verdragen betreffende de internationale strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, verdragen met een waarborgkarakter voor de burgers, en verdragen op het gebied van de internationale handel. Hiermee moet worden bereikt dat op het moment van de successie van het land Nederlandse Antillen door twee nieuwe landen en - wat de drie overige eilanden betreft - door Nederland de internationaalrechtelijke relaties op orde zijn.

Voor verdragenopvolging voor de drie eilanden wordt verwezen naar paragraaf 3.2. Het verdient aanbeveling om ook voor de twee nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten een inventarisatie te maken van verdragen, aan de hand waarvan kan worden gezien welke verdragen wel en welke niet zullen (blijven) gelden voor die twee landen. Curaçao en Sint Maarten kunnen de gelding van de multilaterale verdragen - die reeds van kracht zijn op de datum waarop zij de status van land krijgen - kenbaar maken aan de verdragspartners door middel van een verklaring van de Koninkrijksregering omtrent voortgezette verbondenheid.³⁰

²⁹ Ten opzichte van een verdachte die zich in Saint-Martin bevindt, kan de Nederlandse justitie toepassing geven aan het Europese aanhoudingsbevel, maar moet de Nederlands-Antilliaanse justitie een beroep doen op een overigens in de relatie met Frankrijk obsoleet geworden uitleveringsverdrag.

³⁰ Artikel 17 Verdrag van Wenen inzake Statenopvolging met betrekking tot Verdragen.

4.3. Relaties met de EU

De rechtstreekse verbinding van de drie eilanden met het Nederlandse constitutionele bestel brengt mee dat na beëindiging van de LGO-status daar het zogenaamde *acquis communautaire* van toepassing zal worden. Dit met inachtneming van de overgangsfase, die door de Raad van de Europese Unie bij de overgang naar een andere status (UPG) zal moeten worden gegund. Bij de toepassing van de *acquis communautaire* zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden voor afwijking en faciliteiten ten behoeve van de ultraperifere gebieden. De implementatiewetgeving van Nederland zal hierin van rechtswege voorzien, uiteraard eveneens met inachtneming van de vereiste overgangsperiode. Daarmee kan ook het gevaar van een omvangrijke bureaucratie geen werkelijkheid te worden. Het *acquis* bevat voornamelijk regels ter verzekering van de binnenmarkt zonder grenzen, de bescherming van de burger en de bevordering van zijn welzijn.

Voor zover en zolang de andere Caribische landen van het Koninkrijk geen verandering wensen in hun status als landen en gebieden overzee, zal er een verschil ontstaan met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De afdeling wijst erop dat de situatie waarbij Nederland geheel geïntegreerd is in de EU, nu al een groeiende divergentie binnen het Koninkrijk veroorzaakt³¹.

Een keuze voor directe banden met Nederland, zoals door Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt voorgestaan, zou impliciet kunnen worden gezien als de wens voor verdieping en de keuze tegen geleidelijk uiteengaan. Dezelfde vraag dringt zich echter ook op aan Curaçao en Sint Maarten, die immers de wens koesteren van het continueren en in de praktijk ook verdiepen van de relatie met Nederland.

Door de globalisering van de economie en de communicatie ontstaan grotere economische en politieke verbanden. Van internationale verbanden en organisaties mag worden gevraagd dat zij bescherming van mensenrechten en een duurzame economische ontwikkeling bevorderen. Het zou in die ontwikkeling passen om de aansluiting met de hoogontwikkelde en economisch sterke EU te verdiepen. Dat kan ook een referentiekader zijn voor de ontwikkeling die de landen nastreven. Alternatief vormt de aansluiting bij nabuurlanden in het Caribisch gebied, die in een ontwikkelingsfase verkeren die reeds lang door de zes eilanden is gepasseerd. Van belang is dat via de EU-verdragen met Mercosur en de Pacto Andino gewenste verbanden kunnen worden gelegd met de belangrijkste potentiële handelspartners in Zuid-Amerika. Regionale contacten kunnen langs die weg verzekerd blijven.

4.4. Betrekkingen tussen Sint Maarten en Saint-Martin

De toekomstige relatie van de andere landen van het Koninkrijk met de EU heeft speciale betekenis voor de betrekkingen tussen Sint Maarten en Saint-Martin. Voor Sint Maarten geldt dat met Saint-Martin het buitenland zeer nabij is en dat dit "buitenland" bovendien - als onderdeel van de Franse Republiek - deel uitmaakt van de EU. De verkrijging van de status van land verscherpt het constitutioneel verschil in positie: de ene helft van het eiland is een "land", de andere een territoriale eenheid met een status die gelijkenis vertoont met een gemeente. De afdeling volstaat er thans mee te wijzen op het belang van het beperken van de hieraan verbonden complicaties. Voor de inwoners van Sint Maarten en Saint-Martin heeft de grens nauwelijks betekenis voor hun dagelijkse doen en laten. Het personenverkeer tussen beide

³¹ Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie. Raad van State, februari 2004. (Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie. 9 september 2003, no.W04.03.0203/AK.)

eilandsdelen kent geen beperkingen, Amerikaanse dollars worden overal als betaalmiddel geaccepteerd en diverse talen worden naast elkaar gesproken. De veelheid aan dagelijkse contacten tussen burgers op de twee delen van het eiland maakt het opmerkelijk dat de contacten tussen overheden aan weerszijden van de grens zo beperkt zijn. Ten aanzien van de publieke dienstverlening geldt weliswaar dat douane, politie, brandweer en ziekenhuizen op uitvoeringsniveau onderling goed contact hebben, maar er bestaat geen geformaliseerde samenwerkingsovereenkomst tussen beide eilandsdelen.

Doordat de EU als projectfinancier regionale Caribische samenwerking aanmoedigt, kunnen gezamenlijke projectvoorstellen op een positieve beoordeling rekenen. Daarnaast biedt grensoverschrijdende samenwerking veel schaalvoordelen. Toch komen gezamenlijke projectvoorstellen onvoldoende tot stand. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar een gezamenlijke vuilverbrandingsinstallatie, deels te financieren door de EU. Dit soort concrete grensoverschrijdende samenwerking levert alle betrokkenen voordeel op. Voor grensoverschrijdende samenwerking in concrete publieke dienstverlening kunnen de lokale bestuurders in Philipsburg en Marigot zelf meer doen dan nu het geval is. Vergelijkbare constructies als bij grensoverschrijdende gemeentelijke samenwerking van Nederland met België of Duitsland zijn denkbaar (een Caribische Euregio).

De nabijheid van de EU biedt Sint Maarten bijzondere kansen. Er zou een aanzienlijke verbetering en vereenvoudiging van de relaties tussen Sint Maarten en Saint-Martin ontstaan wanneer beide delen van het eiland tot de EU zouden behoren.

Ook hier geldt dat allereerst een grondig onderzoek nodig is naar alle voor- en nadelen van een deelgenootschap in de EU. Welke specifieke vormen van steun zouden Sint Maarten ten goede kunnen komen? Welke uitzonderingsbepalingen zouden noodzakelijk en mogelijk zijn? Welke overgangstermijnen zouden kunnen gelden? Een dergelijk onderzoek zou moeten beginnen met een inventarisatie van de voordelen die de huidige LGO-status het eiland eigenlijk heeft gebracht.

Een bijzondere vermelding verdient de problematiek van het verdrag met Frankrijk inzake de gezamenlijke personencontrole op de luchthavens van Sint Maarten. Daarin wordt bepaald dat passagiers van bepaalde risicovluchten moeten voldoen aan de toelatingseisen voor beide delen van het eiland, waarbij ten aanzien van die vluchten ook gezamenlijke personencontrole plaatsvindt. Aldus wordt illegale immigratie tegengegaan. Dit verdrag kwam op 17 mei 1994 te Parijs tot stand. Frankrijk bekrachtigde het verdrag op 22 september 1995. Na langdurige stagnatie aan de zijde van het Koninkrijk der Nederlanden heeft de Minister van Buitenlandse Zaken onlangs aan de Tweede Kamer verzocht de behandeling van het verdrag af te ronden en te komen tot goedkeuring.³² De afdeling acht die goedkeuring urgent.

4.5. Monetaire situatie

De drie eilanden zullen als gevolg van hun nieuwe positie de euro als wettig betaalmiddel kennen. Zoals ook nu al het geval is op Sint Maarten, kan naast het officiële betaalmiddel - thans de Nederlands-Antilliaanse gulden - in het (toeristen)verkeer feitelijk de US dollar een belangrijke rol spelen. Dit kan ook gelden voor één of meer van de drie eilanden. Het is ook denkbaar en mogelijk dat op deze drie eilanden naast de euro als wettig betaalmiddel, de Nederlands-Antilliaanse gulden als betaalmiddel wordt gebruikt. In het Franse deel van Sint Maarten wordt, evenals op

³² Kamerstukken II 2005/2006, 24 074 (R 1531), nr.14.

de andere Franse eilanden, zonder problemen – al dan niet naast het feitelijk gebruik van de dollar – de euro gebruikt.

De Nederlandse Antillen hebben sinds 1971 een stabiele munt, de Nederlands-Antilliaanse gulden, die gekoppeld is aan de US dollar met een vaste wisselkoers. Het monetair beleid van de Bank van de Nederlandse Antillen is er tot nog toe in geslaagd de stabiliteit van de gulden te bewaken. Aangezien de dollargebieden de grootste handelspartners blijven, lijkt voor Curaçao en Sint Maarten de koppeling aan de dollar op dit moment nog opportuun.

Er kunnen bij wijziging van het monetair beleid drie alternatieven worden onderscheiden:

- 1) een monetaire unie met de Antilliaanse gulden als wettig betaalmiddel voor Curaçao en Sint Maarten;
- 2) invoering van de US dollar als wettig betaalmiddel;
- 3) invoering van de euro als officiële valuta, met behoud van een US dollareconomie.

Wat betreft het laatste alternatief heeft afrekening van dollar-budgetten tegen wisselende koersen in euro's geen significant effect op de EMU-criteria; van belang wanneer delen van de huidige Nederlandse Antillen als UPG onder de werking van die criteria zouden komen te vallen. Dit is het rekenkundige gevolg van de relatief bescheiden omvang van de economie van de eilanden in verhouding tot het Europese deel van het Koninkrijk, dat immers één lidstaat is.

De afdeling merkt in algemene zin nog op dat een wijziging van de staatkundige verhoudingen van de Nederlandse Antillen op zich niet noopt tot wijziging van de valuta op de verschillende eilanden, maar dat op niet al te lange termijn een keuze uit de drie alternatieven wenselijk is, omdat separate valuta voor de verschillende eilanden niet reëel is en bovendien niet vertrouwenwekkend.

5. De toekomst van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

5.1. Inleiding

In zijn voorlichting ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het Statuut³³ heeft de Raad van State van het Koninkrijk gewezen op de onbenutte kansen die het Statuut biedt. De monumentale intenties ervan ten spijt - "eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen" - wordt het Koninkrijksverband in de praktijk meer gekenmerkt door zich lang voortslepende onderhandelingsprocessen dan door gezamenlijke bepaling van gemeenschappelijke doeleinden. Een langetermijnstrategie in de Koninkrijksrelaties zou betrekking moeten hebben op onderwerpen die voor een belangrijk deel zijn af te leiden uit de aan het Koninkrijk opgedragen waarborgtaken (artikel 43, tweede lid, van het Statuut) en die mede hun basis vinden in artikel 90 van de Grondwet, dat ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk als geheel geldt.

Concrete betekenis krijgt het Koninkrijksverband voor zijn burgers door "human development". Het waarborgen van grondrechten, persoonlijke veiligheid, gezondheidszorg, armoedebestrijding en goed onderwijs moeten daartoe worden gerekend. De ontwikkeling van een langetermijnstrategie is - zoals de discussie rond de "probleemjongeren" laat zien - veel meer van wederzijds belang dan men zich lang heeft gerealiseerd.

³³ Zie noot 31.

Het tot stand brengen van een rechtstreekse band van de drie eilanden met Nederland en de vorming - naast Aruba - van nog twee één-eilandlanden leidt niet automatisch tot het verdiepen van het Koninkrijksverband. Een van de risico's van de opsplitsing van de Nederlandse Antillen is, integendeel, dat alle bestuurlijke energie wordt besteed aan het zoeken naar posities voor politici en ambtenaren in de nieuwe structuren, zonder dat de kwaliteit van bijvoorbeeld onderwijs, milieuzorg en rechtshandhaving werkelijk wordt verbeterd. De afdeling adviseert parallel aan de bestuurlijke reorganisatie een ontwikkelingsplan voor de eilanden te doen opstellen in samenwerking met de vakministeries en maatschappelijke organisaties. Het Deltaplan voor het onderwijs van de Nederlandse Antillen is een belangrijke bouwsteen daarvoor. Tussen deze beleidsplannen en de uitwerking en invoering van de nieuwe staatkundige en bestuurlijke structuren dient een relatie te worden gelegd. Van meet af aan moet worden aangegeven welke organen en diensten in de nieuwe verhoudingen verantwoordelijk zullen zijn voor de (te specificeren) resultaten en welke projecten binnen welke tijd daarvoor moeten worden gerealiseerd.

5.2. De besluitvorming in het Koninkrijk en het secretariaat van het Koninkrijk

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geen adres of telefoonnummer en al evenmin een eigen budget. Als het Koninkrijk wordt gebeld, krijgt men Nederland aan de lijn. De relaties binnen het Koninkrijk zijn vooral een dynamisch onderhandelingsproces. Een democratisch gelegitimeerd centrum ontbreekt. Het duidelijkst geldt dit voor de rijksministerraad, die gewoonlijk slechts zeer kortstondig beraadslaagt, met een zeer summiere agenda en met weinig discussie over de koers van het Koninkrijk als geheel. Voor de voorbereiding is de raad vrijwel geheel afhankelijk van (voorbereidend) overleg tussen vertegenwoordigers van de drie landsregeringen. De artikelen 15 tot en met 19 van het Statuut bieden mogelijkheden tot intensievere betrokkenheid van de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de totstandkoming van rijkswetgeving en beleid in het Koninkrijk.

Ook nu al kan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen of van Aruba op grond van artikel 15, derde lid, van het Statuut een voordracht tot een voorstel van rijkswet doen. De Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben geen recht van initiatief, maar zouden in de praktijk wel initiatiefvoorstellen van rijkswet aanhangig kunnen maken door de landsregering te verzoeken hun Gevolmachtigde Minister opdracht te geven een dergelijk voorstel van rijkswet aanhangig te maken.

Verder hebben de landen Nederlandse Antillen en Aruba op grond van artikel 26 van het Statuut initiatiefrecht voor internationale economische en financiële verdragen, die voor het eigen land gelden. De regering van het Koninkrijk moet op grond van dit artikel haar medewerking verlenen aan de totstandkoming van zulke verdragen, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet.³⁴ In de praktijk wordt een ruime interpretatie aan dit artikel gegeven en pleegt de regering van het Koninkrijk ook zoveel mogelijk haar medewerking te verlenen als het om een andersoortig verdrag gaat.³⁵

³⁴ Artikel 26 van het Statuut luidt: "Indien de regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, de wens te kennen geeft, dat een internationale economische of financiële overeenkomst wordt aangegaan, welke uitsluitend voor het betrokken land geldt, zal de regering van het Koninkrijk medewerken tot een zodanige overeenkomst, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet."

³⁵ Hoogers, H.G. en Nap, M. Het Statuut, de Grondwet en het internationale recht. In: Rogier, L.J.J. en Hoogers, H.G. (red.) *50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Rotterdam Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004, blz. 53-86.

Ook na de staatkundige hervormingen van het Koninkrijk zou de mogelijkheid van initiatief voor rijkswetgeving volgens de afdeling moeten blijven bestaan. In de nieuwe verhoudingen mogen initiatieven tot consensusrijkswetten en andere beleidsinitiatieven voor het gehele Koninkrijk niet (meer) louter afhankelijk zijn van Nederland. Ook de drie andere landsregeringen zullen initiatieven moeten kunnen nemen en dus via elk van de drie Gevolmachtigde Ministers voorstellen moeten kunnen doen. Het verdient aanbeveling dat niet alleen de voorbereiding van de besluitvorming die daarop zal moeten volgen, maar ook de bewaking van de uitvoering van die besluiten wordt opgedragen aan een kleine dienst, die zou kunnen worden aangeduid als secretariaat van het Koninkrijk en die onder het gezag van de voorzitter van de rijksministerraad dient op te treden. Dit secretariaat kan in de overgang naar de nieuwe verhoudingen reeds een belangrijke rol spelen, niet alleen ten dienste van het overleg, maar ook als ambtelijke basis van een regeringscommissaris (zie ook 5.4).

5.3. Wijziging van het Statuut

De in deze voorlichting aangereikte mogelijkheden om uitwerking te geven aan het Hoofdlijnenakkoord vormen een in allerlei opzichten ingrijpend veranderingsproces. De gevolgen voor de inrichting van besluitvormingsprocessen en de bestuurlijke organisatie, en daarmee ook voor ambtenaren en bestuurders, zijn omvangrijk. De uitwerking in nadere regelingen en de goede toepassing daarvan vereisen veel zorg en aandacht. Het resultaat ervan kan echter een doorzichtiger staatkundige structuur zijn die, beter aan de aspiraties van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk beantwoord. Op langere termijn zal deze hervorming haar waarde alleen kunnen bewijzen door goed bestuur en een groter welzijn voor de bevolking. Op het eerste gezicht verrassend is dat voor deze ingrijpende hervorming slechts een beperkt aantal wijzigingen in het Statuut nodig is. Eens te meer blijkt dat van verscheidene bepalingen van het Statuut beter gebruik kan worden gemaakt dan in het verleden is gebeurd.

De noodzakelijke wijzigingen in het Statuut zijn:

- a. Opneming van een nieuw artikel 1a, luidende:
Het Koninkrijk omvat het land Nederland, mede omvattende de met Nederland geassocieerde eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, evenals de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten.
- b. Vervanging van de woorden “de Nederlandse Antillen en Aruba” door “Curaçao, Aruba en Sint Maarten”, “van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk (...) van Aruba” door “van onderscheidenlijk Curaçao, Aruba en Sint Maarten”
- c. De procesrechtelijke wetgeving met toepassing van artikel 3 juncto artikel 55 tot Koninkrijksaangelegenheid verklaren.
Verder zal hetzij door aanvulling van artikel 38, hetzij in een inter-institutioneel akkoord een procedureregeling moeten worden getroffen voor een doeltreffende besluitvorming over consensusrijkswetten.

Daarnaast verdient het aanbeveling alsnog gestalte te geven aan constitutionele geschillenbeslechting voor de Caribische delen van het Koninkrijk. De bepaling in de Samenwerkingsregeling NAA over een Constitutioneel Hof is een dode letter gebleven. Wel bestaat een procedure voor de beslechting van Nederlands-Antilliaanse Kroongeschillen, waarbij onafhankelijk advies wordt uitgebracht door de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State van het Koninkrijk. Het verdient aanbeveling daar ook de beslechting van inter(ei)landelijke geschillen van bestuur te concentreren.

6. Het transitieproces

6.1. Algemeen

Het in november bereikte Hoofdlijnenakkoord streeft naar de totstandkoming van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en van de rechtstreekse banden met Nederland voor de drie overige Antilliaanse eilanden per 1 juli 2007. Dat is binnen tien maanden na heden. Dat is bijzonder krap, maar in deze fase is het eveneens bezwaarlijk de datum van 1 juli 2007 zonder meer als onhaalbaar terzijde te schuiven. De voltooiing van het transitieproces zal echter aanzienlijk meer tijd vergen. Het gaat immers niet alleen om wetgeving, maar ook om de reorganisatie en vervulling van de ambtelijke en politieke functies in het nieuwe bestel. Dat wil zeggen dat op 1 juli 2007 een overgangperiode start. Die overgangperiode mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is. Er zijn grote risico's verbonden aan een feitelijk in staat van ontbinding verkerend landsverband, terwijl juridisch en organisatorisch nog niet op ordelijke wijze in de nieuwe structuren is voorzien. Door de complexiteit van de veranderingen, de sterke samenhang tussen de te onderscheiden dossiers (zowel inhoudelijk als in de tijd), de frequente wisseling van politieke ambtsdragers in alle landen en de uiteenlopende belangen van de verschillende betrokkenen kan het proces bewust of onbewust ernstig worden vertraagd. Ook is het denkbaar dat met de belangen van sommige, in het bijzonder de kwetsbare drie kleine eilanden, onvoldoende rekening wordt gehouden.

Ter minimalisering van genoemde risico's is niet alleen een gedegen en meerjarig transitieplan noodzakelijk, maar bestaat bovenal behoefte aan een gezaghebbende en enigszins boven de partijen staande ambtsdrager die aan het veranderingsproces in de overgangperiode leiding kan geven. Een dergelijke functionaris behoeft een duidelijk mandaat en waar nodig heldere bevoegdheden van de voorzitter van de rijksministerraad.

De afdeling adviseert op korte termijn een plan voor het transitieproces op te stellen en daarvoor in elk geval de volgende voorzieningen te treffen:

- a. Een regeringscommissaris, ondersteund door een regeringscommissariaat, te benoemen door de rijksministerraad in overeenstemming met de landen. Hij/zij wordt belast met het feitelijk leiding geven aan de reorganisatie van de ambtelijke diensten van het land Nederlandse Antillen. Hij krijgt daartoe de beschikking over een budget, waaruit de door hem vastgestelde deelplannen voor reorganisatie (met inbegrip van afvloeiingsregelingen) kunnen worden gefinancierd. Als ijkpunt voor deze regelingen geldt 1 november 2005, het moment van afsluiten van het Hoofdlijnenakkoord. Het regeringscommissariaat werkt onder politieke verantwoordelijkheid van de voorzitter van de rijksministerraad.
- b. Teneinde de ontvlechting te vergemakkelijken en te voorkomen dat feitelijk een bestuurlijk vacuüm ontstaat, wordt op basis van artikel 52 van het Statuut door de regering van het Koninkrijk een college benoemd dat belast is met de landstaken ten behoeve van de drie met Nederland te verbinden eilanden. Dit college heeft tot taak - in nauw overleg met de regeringscommissaris - de integratie in het Nederlandse staatsbestel voor te bereiden. Die integratie wordt

formeel geëffectueerd met ingang van de datum wordt op het gewijzigde Statuut in werking treedt. De commissie opereert onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister die in Nederland belast is met het binnenlands bestuur. De commissie moet voor de vervulling van haar taak onder meer kunnen steunen op de Nederlandse vakministeries (waaronder in elk geval het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede het ministerie van Justitie) en de VNG. Niets staat aan het onmiddellijk benoemen van een dergelijk college in de weg.

- c. Met onmiddellijke ingang wordt een Wettenbank van de Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden ingericht, zodat kan worden beschikt over een volledige en accurate beschrijving van het op 1 juli 2007 geldende recht. Met ingang van die datum kan een begin worden gemaakt met het van toepassing verklaren van Nederlandse wetten op de drie eilanden - waar nodig met afwijkingen wegens de specifieke situatie van die eilanden - zonder dat de gehele wetgeving hoeft te worden overgeschreven.³⁶ Vanaf 1 juli 2007 kan hiermee een begin worden gemaakt op gezag van het onder b bedoelde college. De door haar opgestelde wetgeving zal uiteraard het gewone Nederlandse wetgevingsproces moeten volgen. De opnemings van het "acquis insulaire" in de Wettenbank is uiteraard evenzeer van belang voor de toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten.

Ter nadere toelichting diene het volgende. De implementatie van de nieuwe status van elk der huidige eilanden van de Nederlandse Antillen en de onderlinge verbanden in het Koninkrijk wordt een omvangrijke, ingewikkelde en langdurige operatie. Zoals is gebleken in de voorgaande paragrafen zullen verscheidene aanpassingen van wetten en regels, alsmede nieuwe regelingen nodig zijn. Voorts zal uitvoering moeten worden gegeven aan een regeling (waar de afdeling in deze voorlichting buiten is gebleven) van de staatsschuld van de Nederlandse Antillen en de buitenwettelijke, feitelijke schulden van de eilandgebieden. De afdeling acht het daarom gewenst de gehele implementatie van de opheffing van het landsbestuur, de aanpassingen van wetten en dergelijke, en de sanering van de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen op te dragen aan het hiervoor ad a bedoelde regeringscommissariaat. Dit regeringscommissariaat kan formeel met zijn werkzaamheden beginnen zodra de politieke besluitvorming in de rijksministerraad over het tussen de landen en eilanden te bereiken onderhandelingsresultaat heeft plaatsgevonden. Het verdient aanbeveling dat de regeringscommissaris reeds enige tijd voor dat moment wordt benoemd, zodat de betrokkene voldoende inwerktijd krijgt.

De rijksministerraad stelt het mandaat en de meerjarenbegroting van dit regeringscommissariaat vast, alsmede het tijdschema dat dient te worden gevolgd. De commissaris rapporteert aan de voorzitter van de rijksministerraad. De rijksministerraad neemt de principiële besluiten en stelt vast welke uitvoerende bevoegdheden het regeringscommissariaat precies heeft.

6.2. Aanpassing van het voor de drie eilanden geldende recht

³⁶ Gebruik kan worden gemaakt van de methode die in de Bondsrepubliek Duitsland tot 1990 werd gebruikt om wetten - soms met aanpassingen of afwijkingen - in West-Berlijn van toepassing te verklaren, een zogenaamd *Überleitungsgesetz*: het voordeel daarvan is dat niet duizenden bladzijden wetgeving hoeven te worden bewerkt, terwijl toch de nodige afwijkingen kunnen worden toegepast.

Ten aanzien van de gelding van wetten en andere regelingen na de associatie van de drie eilanden met Nederland, zal in de regel kunnen worden volstaan met het opnemen van schakelbepalingen in de algemene wet betreffende het bestuur van de eilanden. De startpositie zal moeten zijn dat de bestaande (Nederlands-Antilliaanse en eilandelijke) regelingen in beginsel van kracht blijven. Geleidelijk zullen de aanpassingen aan de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse bestuur kunnen worden doorgevoerd. In de algemene wet kunnen drie modaliteiten worden omschreven:

- onverkorte toepasselijkheid van een Nederlandse wet (met inbegrip van uitvoeringsregelingen), hetgeen veelal het geval zal zijn wanneer de centrale Nederlandse overheid haar gewone taken ook voor de drie eilanden zal kunnen vervullen;
- aangepaste toepasselijkheid, waarbij een (gecombineerde) overheidsdienst op de betrokken eilanden de in Nederland aan andere diensten opgedragen taken vervult; en
- bijzondere, dat wil zeggen van de algemene Nederlandse wetgeving afwijkende regelingen, waaronder de rijkswetgeving op het gebied van de rechtspleging en rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk.

De aan gemeenten opgedragen taken zullen worden vervuld door de eilandsorganen. Waar het gaat om – in de Nederlandse verhoudingen – provinciale taken zullen bijzondere regelingen moeten worden getroffen.

De keuze tussen de drie modaliteiten voor de verschillende bestaande wetten zal stapsgewijs kunnen worden gemaakt gedurende een overgangperiode van ongeveer vijf jaar. Het moment waarop Nederlandse wetten in de plaats treden van bestaande landsverordeningen en waarop eilandsverordeningen moeten zijn herzien of vervangen, zal bij of krachtens de wet moeten worden bepaald. Aldus zal na de overgangperiode het geldende recht op de drie eilanden aansluiten bij de nieuwe staatkundige verhoudingen, met die afwijkingen en aanpassingen die door hun bijzondere positie worden vereist.

Dit proces moet synchroon lopen met de noodzakelijke veranderingen in de bestuurlijke organisatie van de drie eilanden en aansluiten bij de opneming van die eilanden in de werkzaamheden van de diverse Nederlandse vakministeries.

6.3. Schematisch stappenplan

De afdeling heeft in de voorlichting verschillende aspecten aan de orde gesteld en aangegeven welke stappen zij nodig en wenselijk acht. Hieronder geeft de afdeling voor de belangrijkste aspecten aan welke stappen uit het vorenstaande volgen.

<i>Termijn</i>	<i>Actie</i>
Op korte termijn	<ul style="list-style-type: none"> - benoemen college voor landstaken van de drie eilanden. - tot stand brengen geactualiseerde wettenbank van de Nederlandse Antillen en Aruba. - benoemen regeringscommissaris en instellen regeringscommissariaat. - laten verrichten van een impactstudie door de Europese Commissie naar de relaties met de EU.
Vóór 1 juli 2007	<ul style="list-style-type: none"> - wijzigen Statuut voor het Koninkrijk. - wettelijke regeling inrichting drie eilanden als ander openbaar lichaam in zin van artikel 134 Grondwet. - aanpassing Kieswet.
Spoedig	<ul style="list-style-type: none"> - start van het proces van afstemming van de wettelijke regels voor de eilanden met de Nederlandse wetgeving. - inventarisatie en waar nodig aanpassing territoriale gelding van verdragen. - wijziging EG-status mogelijk maken (wellicht als onderdeel van het eerstkomende uitbreidingsverdrag). - overige rijkswetgeving als omschreven in paragraaf 6.2.
Op termijn	<ul style="list-style-type: none"> - Grondwet aanpassen aan gewijzigde positie drie eilanden en de kiesgerechtigdheid voor de Eerste Kamer.

Bijlage

Het Koninkrijk der Nederlanden

