

University of Groningen

Koninkrijksaspecten van de Europese integratie

Nap, Mentko

Published in:

De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Publicaties van de Staatsrechtkring, Kluwer: Deventer 2003

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Nap, M. (2007). Koninkrijksaspecten van de Europese integratie. *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Publicaties van de Staatsrechtkring, Kluwer: Deventer 2003, 22.*

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Koninkrijksaspecten van de Europese integratie

1. Inleiding

In de aan de auteurs van "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" verstrekte opdracht was expliciet gevraagd naar beschouwingen over de consequenties en mogelijke complicaties van een grondwetswijziging "in het licht van het Koninkrijksverband." De auteurs hebben aan dit deel van hun opdracht invulling gegeven door in de hoofdstukken over de eventuele vermelding van het lidmaatschap van de Unie in de Grondwet (hoofdstuk twee), de positie van de Staten-Generaal (hoofdstuk drie) en de constitutionele aspecten van 'versnelde implementatie' (hoofdstuk vier) telkens een aparte paragraaf "Koninkrijksaspecten" op te nemen. Bovendien is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de samenwerking tussen de koninkrijkspartners bij de Europese besluitvorming (hoofdstuk zes).

De bijzondere aandacht die in het boek besteed is aan de constitutionele verwickelingen tussen het Statuut voor het Koninkrijk en het communautaire recht, is niet alleen verheugend, maar ook terecht. De Grondwet is ondergeschikt aan het Statuut en voor een niet onaanzienlijke reeks onderwerpen is die hiërarchische relatie betekenisvol. Tot die reeks onderwerpen behoort ook de Europese integratie, die door het Statuut tot aangelegenheid van het koninkrijk wordt gerekend. In de tweede plaats is de gedeeltelijke toepasselijkheid van het Europese recht op de voormalige Nederlandse koloniën redengevend voor de bijzondere aandacht.

Ondanks de verwantschap tussen de koninkrijksaspecten die door de onderzoekers worden besproken is er weinig samenhang in de betreffende tekstgedeelten. Dat valt slechts gedeeltelijk toe te rekenen aan de auteurs aangezien de enige factor die de aspecten samenbindt het overigens wijdlopende Statuut is. Desalniettemin signaleer ik een leemte in de studie. De complexiteit van de materie en de onderzoeksvraag naar consequenties en complicaties van een grondwetswijziging voor het koninkrijksverband rechtvaardigt een algemene (en bij voorkeur prealabele) bespreking van het Statuut in zijn relatie tot de Grondwet. Ten dele voorziet de derde paragraaf van het zesde hoofdstuk in zo'n inleiding. Daar deze paragraaf echter specifiek is toegesneden op de

problematiek van de gebrekkige samenwerking binnen het koninkrijk bij Europese besluitvorming en bovendien is opgenomen in het voorlaatste hoofdstuk van het boek, is de gesignaleerde leemte daarmee niet verholpen. Bij het lezen ontstaat de indruk dat ook de auteurs zelf baat gehad zouden hebben bij een inleidende paragraaf die als rode draad gehanteerd kan worden. Hier en daar lijkt er sprake te zijn van begripsverwarring, een enkele maal van een onjuiste interpretatie van het Statuut.

In deze bespreking kan ik me de luxe permitteren een wat eenzijdiger benadering te kiezen en daarbij een andere opzet te hanteren dan de studie. Mijn uitgangspunt is de vraag welke accenten het Statuut voor het koninkrijk der Nederlanden aanbrengt in de positie van enkele constitutionele organen en van Nederland als land in het koninkrijk en lidstaat in de Unie, en wat de onderzoekers over die posities opmerken. Voor een goed begrip van die accenten lijkt het me verstandig eerst te bezien in welke verhouding koninkrijk en Unie tot elkaar staan.

2. Het koninkrijk in de Europese Unie

Van groot belang is de vraag hoe de Europese Unie zich tot het koninkrijk der Nederlanden verhoudt. In het rapport wordt op meerdere plaatsen aan die vraag aandacht besteed. Dat die vraag vanuit het perspectief van het communautaire recht nauwelijks van belang is, wordt al gauw aan de lezer duidelijk gemaakt. In de tweede paragraaf van het eerste hoofdstuk beschrijven de auteurs de onverschilligheid van het gemeenschapsrecht ten aanzien van het constitutionele recht van de lidstaten (in het Europeesrechtelijk jargon “binnenlands bestuurlijke neutraliteit”). De bemoeienis van het communautaire recht blijft beperkt tot het aan de gemeenschapstrouw ontleende vereiste dat nationale constituties aan een goede doorwerking van het gemeenschapsrecht niet in de weg staan.¹

De Europeesrechtelijke positie van de overzeese landen ten opzichte van de Gemeenschap wordt nader onderzocht in de tweede paragraaf van hoofdstuk zes van het boek. Daar wordt helder en uitgebreid uiteengezet in hoeverre de Gemeenschap en de Unie zich materieel inlaten met overzeese gebiedsdelen van lidstaten. Wat die bemoeienis inhoudt voor de samenwerking binnen het koninkrijk bij communautaire beslissingen is echter niet duidelijk. Kennelijk hebben ook de onderzoekers hiermee geworsteld. Drie

¹ Besselink et al., “De Nederlandse Grondwet in de Europese Unie”, Groningen: Europa Law Publishing 2002, pag. 3.

subparagrafen leiden langs verschillende omwegen uiteindelijk alle tot de conclusie dat de wijze waarop overzeese gebiedsdelen deelnemen aan de inbreng van een lidstaat bij de Europese besluitvorming, beheerst wordt door het nationale constitutionele recht alleen. In de conclusies van zowel het hoofdstuk als het gehele boek valt dan ook niets terug te zien van de aandacht voor de gemeenschapsrechtelijke positie van de overzeese landen.

Het Nederlandse perspectief op de relatie tussen het gemeenschapsrecht en het constitutionele recht vormt de hoofdmoot van hoofdstuk twee. Het hoofdstuk is opgezet rondom de vraag of er een constitutionele noodzaak is in de Grondwet bepalingen op te nemen over de Nederlandse betrokkenheid bij de Gemeenschap en de Unie. Ter beantwoording van die vraag wordt een genuanceerd, maar ook wat weifelachtig betoog gehouden. Enerzijds pleiten zaken als de politieke lotsverbondenheid, het gedeeltelijk intergouvernementele karakter van de EU en de rigiditeit van de oprichtingsverdragen ervoor de Unie te beschouwen als een volkenrechtelijke organisatie zoals er zo velen zijn en waarvoor de Grondwet voorschriften heeft gegeven in de artikelen 90 en volgende. Aan de andere kant moet erkend worden dat het communautaire recht steeds meer grip op het recht van de lidstaten krijgt, dat de Unie zelfs gedeeltelijk beslag gelegd heeft op de soevereiniteit van de lidstaten en dat de Unie in organisatorische zin vele kenmerken van een staat bezit; kortom dat de Unie wellicht niet meer als reguliere volkenrechtelijke organisatie beschouwd moet worden en dat de Grondwet daar ook blijk van zou moeten geven. Deze Gordiaanse knoop wordt door de auteurs uiteindelijk doorgesneden met een beroep op het bijzondere belang van het Europese recht voor de nationale rechtsorde. Die pragmatische benadering is begrijpelijk - de auteurs zochten naar argumenten om het lidmaatschap van de Unie afzonderlijk in de Grondwet te vermelden - maar gaat voorbij aan wat het Nederlandse constitutionele recht daarover te melden heeft.

Merkwaardig genoeg wordt de vraag naar de constitutionele positie van de Unie ten opzichte van het koninkrijk verderop in het boek veel principiëler beantwoord als de auteurs het onderscheid tussen landsaangelegenheden en koninkrijksaangelegenheden aan de orde stellen.² Het Statuut maakt, ondermeer in artikel 3, een boedelscheiding tussen onderwerpen die door de landen autonoom afgehandeld kunnen worden en onderwerpen waarbij het koninkrijk exclusief bevoegd is. Tot de aangelegenheden van het koninkrijk

² Besselink et al., a.w. pag. 50, 194, 200-206.

behoort het onderhouden van buitenlandse betrekkingen. Het koninkrijk, en niet de afzonderlijke landen, is drager van volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Om die reden worden verdragen, ook als ze enkel het Europese of Caraïbische deel van het koninkrijk aangaan, altijd door het koninkrijk gesloten. Uiteraard omvat de behartiging van buitenlandse betrekkingen veel meer dan enkel verdragssluiting. Zonder twijfel kan de Nederlandse verbondenheid met de Europese Gemeenschap en de Europese Unie worden begrepen onder de behartiging van buitenlandse betrekkingen. De vraag of de Gemeenschap en de Unie als volkenrechtelijke organisatie kunnen worden gekwalificeerd, wordt door de auteurs beantwoord door te wijzen op de beleving die de Nederlandse Antillen en Aruba van Europa hebben. Dat is een wat ongelukkige, regionale en niet-juridische benadering van het vraagstuk die zich niet laat rijmen met de op dit punt strikte statutaire onderscheiding tussen landsaangelegenheden en koninkrijksaangelegenheden. Immers, de Nederlandse betrokkenheid bij de Unie en de Gemeenschap is aan te merken als de behartiging van buitenlandse betrekkingen en daarmee als een koninkrijksaangelegenheid. Terecht concluderen de onderzoekers dat een eventuele vermelding van het lidmaatschap van de Unie in de Grondwet bij rijkswet zal moeten plaatsvinden.³

Behalve deze door het Statuut geïndiceerde betrokkenheid, geeft ook het EG-verdrag aanleiding de Nederlandse Antillen en Aruba bij bepaalde Europese besluitvorming te betrekken. Voor enkele landen en gebieden buiten de Europese regio (landen en gebieden overzee, kortweg: LGO) geldt dat de Gemeenschap zich ertoe heeft verplicht hun economische en sociale ontwikkeling te stimuleren. Deel IV van het EG-verdrag associeert daartoe de LGO met de Gemeenschap en attribueert de Raad de bevoegdheid het zogenaamde LGO-besluit vast te stellen. Op grond van dit LGO-besluit gold lange tijd dat door overzeese gebiedsdelen geproduceerde of bewerkte goederen vrij van douanerechten konden worden ingevoerd in de EG. Tot aan 1997 was het binnen het koninkrijk gebruik de overzeese landen een belangrijke stem te geven bij het vaststellen van de Nederlandse inbreng in de Raad. Bij de herziening van het Zesde LGO-besluit, die nadelig zou uitpakken voor de overzeese gebiedsdelen, heeft de koninkrijksregering na

³ Besselink et al., a.w. pag. 51.

sterke Europese druk met dat gebruik gebroken.⁴ Deze perikelen worden door de auteurs uitgebreid beschreven. Hiermee hebben zij zichzelf een leidraad verschaft voor hun bespreking van de relatie tussen de overzeese gebiedsdelen en de Europese Unie.

Enerzijds is alle aandacht die aan deze kwestie wordt besteedt, te billijken. De zaak heeft destijds veel pennen in beweging gezet en zelfs geleid tot een vonnis in kort geding waarbij de Nederlandse Staat⁵ een instructie kreeg voor het stemgedrag in de Raad. Anderzijds krijgt de ongelukkige gang van zaken uit de periode 1997-2000 iets te veel aandacht. Achteraf is voor alle betrokkenen duidelijk dat er sprake was van een “eens-maar-nooit-weer-situatie.” Door de grote nadruk die gelegd wordt op de onenigheid van destijds zou een verkeerd beeld kunnen ontstaan van de verhoudingen en verantwoordelijkheden in de relatie tussen Europa, Nederland en overzeese gebiedsdelen. Al met al ademen veel passages over koninkrijksaspecten in het rapport een sfeer van ingehouden verontwaardiging over de inderdaad zeer laakbare opstelling van Nederlandse zijde in deze geschiedenis. De indruk ontstaat dat het ventileren van het ongenoegen over de problemen met het LGO-besluit voorrang heeft gekregen boven het analyseren van de constitutionele en gemeenschapsrechtelijke verwickelingen tussen de Unie en het koninkrijk.

3. De statutaire positie van de koninkrijksregering en de landsregeringen in communautair perspectief

Na de voorgaande algemene opmerkingen kom ik toe aan de specifieke positie van enkele organen, zoals in de studie beschreven. In de eerste plaats de landsregeringen en de koninkrijksregering. In zowel de statutaire als de grondwettelijke systematiek ressorteert het buitenlands beleid onder de bevoegdheid van de koninkrijksregering. Door de feitelijke samenvallende tussen de Nederlandse en de koninkrijksregering gaat dit vooral ten koste van de armslag van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Ter compensatie hiervan biedt het Statuut de regeringen van de overzeese landen enkele

⁴ Zie over deze kwestie ondermeer Besselink, Suiker en rijst uit de West. Over Europees recht en de koninkrijksverhoudingen, NJB 1998 pag. 1291-1296; Hoogers en De Vries, Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht, Zutphen: De Walburg Pers pag. 209-212,

⁵ Het kort geding was gericht tegen 1. het Koninkrijk der Nederlanden, (“niet verschenen”), 2. de Staat der Nederlanden, 3. de Nederlandse Antillen en 4. Aruba. Zie over het ontbreken van privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid H.F.J. van Panhuys, De rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk volgens het Statuut, NJB 1959, pag. 207-209; M.F.J.M. de Werd, Een grafschrift op de Grondwet: de gebrekkige privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van de Nederlandse staat, NJB 1998, pag. 213-216.

bijzondere bevoegdheden. Bij de besluitvorming door de Raad van de Europese Unie echter komt de verhouding binnen het koninkrijk in het nauw. Daarbij doet zich “problematiek van zodanig ingrijpende constitutionele aard” voor, dat de schrijvers daar een afzonderlijk, zesde hoofdstuk aan hebben gewijd.

De bespreking van die problemen wordt voorafgegaan door een tweetal paragrafen over de communautaire en constitutionele benadering van de verhoudingen binnen het koninkrijk. Hiervóór zijn al opmerkingen gemaakt over de passages inzake de gemeenschapsrechtelijke kant van de zaak zoals die in de tweede paragraaf van hoofdstuk 6 is weergegeven. De derde paragraaf levert een korte inleiding op de koninkrijksrechtelijke aspecten van de Europese besluitvorming. In het tweede hoofdstuk is door auteurs al beschreven hoe het Statuut de Nederlandse deelname aan de Europese integratie als behartiging van een koninkrijksaangelegenheid aanmerkt. Voor zover Europese besluitvorming bij verdrag plaatsvindt, is voor de overzeese landen krachtens het Statuut een beperkte rol bij sluiting en goedkeuring van deze verdragen weggelegd.⁶ Betreft het verdrag echter financiële of economische aangelegen, dan geldt een uitzondering op de geringe mate van zeggenschap. Ingevolge de artikelen 25 en 26 Statuut kunnen de Nederlandse Antillen gelding voor hun land van zulke verdragen voorkómen, respectievelijk het nemen van initiatief tot het sluiten van dergelijke verdragen afdwingen. De essentie van de diverse voorzieningen is door de onderzoekers treffend weergegeven: “[c]oncluderend moet men vaststellen dat het toekennen van een medewerkingsplicht (dat wil zeggen: de verplichte medewerking door de koninkrijksregering bij de totstandkoming van door de Nederlandse Antillen en Aruba gewenste verdragen, MN) bij het aangaan van verdragen ten behoeve van de overzeese landen en het vetorecht ten aanzien van het aangaan en opzeggen van verdragen (...) ertoe strekken een waarborg te bieden voor het beschermen van de statutair gegarandeerde autonomie van de landen van het Koninkrijk in de buitenlandse betrekkingen”.⁷

⁶ Het valt buiten het bestek van deze bijdrage in te gaan op de precieze merites van Antilliaanse en Arubaanse betrokkenheid bij de sluiting en goedkeuring van verdragen. Zie hierover Mentko Nap, De wetgeving van het koninkrijk der Nederlanden, Zutphen: Walburg Pers 2003, in het bijzonder hoofdstuk 5.

⁷ Besselink et al., a.w. pag. 196. Overigens is het gebruik van het woord veto een beetje ongelukkig, wanneer men let op de exacte inhoud van de bevoegdheid die het Statuut aan de overzeese landen deelt. Hierop kom ik dadelijk nog terug.

Wat betreft de verdragssluiting mag die autonomie dan gegarandeerd zijn, voor overige vormen van internationale samenwerking bevat het Statuut geen voorzieningen. Ten aanzien van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie is dat problematisch, omdat het gros van het Europese recht gestalte krijgt in een andere vorm dan verdragen. Anders dan de Grondwet zwijgt het Statuut over besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De consequenties van dit verschil kwamen aan het licht bij de eerder gememoreerde herziening van het Zesde LGO-besluit. Deze regeling inzake de handelsassociatie van overzeese gebiedsdelen van diverse lidstaten met de Gemeenschap is een besluit sui generis. Uit artikel 187 EG-verdrag volgt dat deze regeling door de Raad van de Europese Unie wordt vastgesteld. Daarbij is unanimititeit voorgeschreven. Tussen de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en de Nederlandse regering anderzijds bestond verschil van mening over het in de Raad in te nemen standpunt. Betrof het verschil van mening een verdrag, dan zouden de Caraïbische rijkdelen zich desgewenst kunnen onttrekken aan de gelding daarvan. Het LGO-besluit is echter een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. De vraag drong zich op of het vetorecht van artikel 25 Statuut op de LGO-besluiten toepasselijk is. Complicerende factor in het geheel is dat, wanneer de overzeese landen met gebruikmaking van hun vetorecht zich zouden onttrekken aan de gelding van de regeling, enerzijds Nederlandse deelname daaraan volstrekt zinledig zou zijn, maar anderzijds een Nederlandse weigering in te stemmen de totstandkoming van het LGO-besluit zou verhinderen en daarmee de verhoudingen binnen de Gemeenschap onder druk zouden komen te staan. In de correspondentie met de Staten-Generaal wijst de regering meermalen op de groeiende onvrede aan de zijde van de overige lidstaten over de “Nederlandse halsstarrigheid”.⁸

Desgevraagd door de rijksministerraad heeft de Raad van State van het Koninkrijk gesteld dat “in het licht van (...) de systematiek en de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut (...) besluiten van volkenrechtelijke organisaties in het algemeen niet kunnen worden beschouwd als overeenkomsten in de zin van artikel 25 van het Statuut”. Desalniettemin wijst de Raad erop dat “een praktijk is gegroeid op basis waarvan de regering van het Koninkrijk slechts met een ontwerp-LGO-besluit pleegt in te stemmen

⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 382 nr. 1, pag. 3, 6-7, Kamerstukken II 1997/98, 25 382 nr. 2, pag. 3-4, Kamerstukken II 1997/98, 25 382 nr. 4 pag. 10-15.

indien de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba daartegen geen bezwaar hebben”. Uiteindelijk concludeert de Raad dat de strekking en de inhoud van het Statuut meebrengen dat de genoemde praktijk ook in de toekomst ware te volgen.⁹

De auteurs onderschrijven de conclusies van de Raad van State van het Koninkrijk en bevelen aan het Statuut dienovereenkomstig aan te passen. Daarbij beroepen ze zich op een “bestendige constitutionele praktijk”¹⁰ die door hen zelfs wordt gerekend tot het ongeschreven constitutioneel koninkrijksrecht.¹¹ Kort gezegd verplicht deze regel het koninkrijk om bij de onderhandelingen over LGO-regelingen zich te conformeren aan het standpunt van de Nederlandse Antillen en Aruba terzake. Dit ongeschreven recht een veto uit te spreken tegen een specifiek besluit van een volkenrechtelijke organisatie is, zo stellen de auteurs, analoog aan het vetorecht van artikel 25 Statuut.

Met de kwalificatie van de ongeschreven regel als analoog aan artikel 25 Statuut kan ik niet instemmen. Welbeschouwd draait het in artikel 25 Statuut niet om een “echt” veto; dat zou immers leiden tot obstructie van de verdragssluiting. Het quasi-veto van het Statuut verplicht de koninkrijksregering tot het maken van een voorbehoud van territoriaal beperkte gelding. De ongeschreven regel van constitutioneel recht waarnaar de auteurs verwijzen heeft daarentegen als rechtsgevolg de onthouding van instemming door de koninkrijksregering. In het kader van de bij unanimiteit vast te stellen LGO-besluiten bevat de ongeschreven regel een, wat ik zou willen noemen, schakelveto: het veto van het Caraïbische rijkdeel leidt tot een veto van de koninkrijksregering en daarmee tot obstructie van de totstandkoming van het besluit. Ook de Raad van State van het Koninkrijk en de koninkrijksregering wijzen hierop.¹² Dit relevante verschil in rechtsgevolg wordt in de studie onvoldoende belicht.

⁹ Advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 oktober 1998, advies nr. W01.98.0081, Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220. Zie vooral adviesopmerking 7 van het advies. Het advies en het Nader Rapport zijn ook op te vragen in de Adviezendatabank Radolex van de Raad van State op <http://www.raadvanstate.nl/> onder “Wetgevingsadvisering”.

¹⁰ Besselink et al., pag. 201.

¹¹ Besselink et al., pag. 197, 216

¹² Advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 oktober 1998 en Nader Rapport van 21 september 2001, advies nr. W01.98.0081, Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220. Zie vooral adviesopmerking 2 van het advies en nummer 3 van het Nader Rapport.

Eén van de stappen die gezet is tijdens de beslechting van het conflict over het LGO-besluit, is het instellen van zogenaamd intern appèl in de zin van artikel 12 Statuut. Daarmee wordt bedoeld op de bevoegdheid van de Gevolmachtigde Minister om, indien hij zich niet kan verenigen met het aanvankelijk oordeel van de rijksministerraad, met een kleine delegatie van de rijksministerraad verder te beraadslagen.¹³ In een brief aan de Tweede Kamer meldt de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dat met instemming van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba is besloten om bij de besluitvorming in de rijksministerraad artikel 12 Statuut toe te passen. “Daarmee is een eventueel beroep op een ander artikel van het Statuut komen te vervallen”.¹⁴ Uit deze formulering mag worden afgeleid dat artikel 12 niet, zoals een enkele maal is gesteld, werd ingezet als instrument ter interpretatie van artikel 25 Statuut, maar als middel ter beslechting van het geschil inzake de Nederlandse opstelling in de Raad van de Europese Unie.¹⁵

De verhouding tussen de geschillenregeling van artikel 12 Statuut en de ongeschreven regel van constitutioneel recht is een interessant punt. Bevat de regeling van artikel 25 een species van de regel van artikel 12? Of zijn de bevoegdheden wellicht inwisselbaar? In de literatuur hierover verschillen de opvattingen. Op heldere wijze positioneren de onderzoekers zich in dit debat. In gevallen waarin autonome (bijvoorbeeld economische) belangen botsen, verplicht het Statuut tot overleg, zo concluderen de onderzoekers uit artikel 37 Statuut. Zij veroordelen daarom het gebruik van het in letterlijke zin arbitraire intern appèl. De geschillenregeling van artikel 12, die uitmondt in een bindend oordeel dat eventueel de opvattingen van de overzeese landen negeert, zou zich niet verhouden met het vetorecht van een ongeschreven regel van constitutioneel koninkrijksrecht analoog aan artikel 25 Statuut. Dergelijke schending zou, zo stellen de auteurs ietwat dramatisch, “een ernstig risico met zich brengen voor de consistentie, bestendigheid en de continuïteit van de constitutionele verhoudingen”.¹⁶

¹³ Opmerkelijk is dat aan dit beraad werd deelgenomen door de ministers-presidenten van de landen en twee Nederlandse bewindslieden. Naar ik zou menen is daarmee gehandeld in strijd met het Statuut, dat in artikel 12 voorschrijft dat de Gevolmachtigde Ministers in het intern appèl de overzeese landen vertegenwoordigen. De koninkrijksregering verdedigt deze afwijking, waartoe in onderling overleg zou zijn besloten, met een beroep op het grote belang van de kwestie voor de Koninkrijkspartners. Kamerstukken II 1997/98, 25 382 nr. 3, pag. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 382, nr. 3 pag. 2.

¹⁵ In die zin Hoogers en De Vries, Hoofdpijnen Arubaans Staatsrecht, Zutphen: Walburg Pers 2002, pag. 214.

¹⁶ Besselink et al., pag. 202.

De conclusies van de onderzoekers kunnen rekenen op mijn instemming. De argumentatie is echter niet altijd even sterk. Om hun veroordeling van de handelwijze van de koninkrijksregering te staven, wijzen de schrijvers ondermeer op artikel 37 van het Statuut. Dit artikel verplicht de landen zoveel mogelijk overleg te voeren over onderwerpen die binnen de sfeer van de eigen autonomie vallen. De verwijzing naar artikel 37 Statuut is verrassend en, naar ik zou menen, zelfs onterecht. In deze kwestie ging het niet om zuivere landsaangelegenheden, maar om een vermenging van lands- en koninkrijksaangelegenheden. Het uiteindelijk te nemen besluit was echter zonder twijfel te kwalificeren als koninkrijksaangelegenheid. Dat dit besluit tal van gevolgen had voor autonome landsaangelegenheden doet daar niet aan af. Ook de stelling dat de ongeschreven regel inzake het vetorecht van de Nederlandse Antillen en Aruba analoog aan artikel 25 Statuut is, stuit bij mij op bezwaren. Aan de validiteit van het argument doet dit echter niet af. Feit is en blijft dat door de koninkrijksregering is gehandeld in strijd met de algemeen erkende ongeschreven regel van constitutioneel recht.¹⁷

Hoe kan nu in de toekomst herhaling van de LGO-kwestie worden voorkómen en de autonomie van de Caraïbische rijkdelen worden gegarandeerd? Door de koninkrijksregering zijn in het Nader Rapport bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over artikel 25 Statuut al enkele maatregelen aangekondigd. De onderzoekers maken terecht korte metten met deze “goede voornemens”, zoals zij ze duiden. Van interne circulaire en aangescherpte ambtelijke procedures valt in dit verband inderdaad weinig heil te verwachten, het probleem zit dieper. In plaats van de door de rijkregering aangekondigde maatregelen overwegen de auteurs een drietal opties: wijziging van het Statuut, codificatie van de ongeschreven regel van het vereiste van instemming met economische en financiële besluiten van volkenrechtelijke organisaties in een rijkswet en laatstelijk een onderlinge regeling (een zogenaamde consensusrijkswet) inzake de verhouding tussen de landen bij communautaire besluitvorming in autonome landsaangelegenheden. In het concluderende hoofdstuk zeven hebben de auteurs uit de reeks van drie alternatieven gekozen voor het toevoegen

¹⁷ Kennelijk voelde de koninkrijksregering bij het opstellen van het Nader Rapport bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over artikel 25 Statuut nattigheid en draaide zij daarom wat om de hete brij heen. Zie de nummers 4 en 5 van het Nader Rapport van 21 september 2001, opgenomen bij advies nr. W01.98.0081, Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220, waarin een weifelende “enerzijds-anderzijds-redenering” wordt gehouden.

van een derde lid aan artikel 25 Statuut, dat de eerste twee leden van overeenkomstige toepassing verklaart op besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De andere twee alternatieven zouden onvoldoende invloed aan de overzeese landen geven bij het bepalen van de inhoud van de rijkswet of onderlinge regeling.

Het is inderdaad voor de hand liggend de lessen die uit de LGO-kwestie getrokken worden, om te zetten in formele rijkswetgeving. Ook de keuze dit in het Statuut vast te leggen juich ik toe, zij het alleen al vanwege het fundamentele maar klaarblijkelijk precaire karakter van de (thans nog ongeschreven) rechtsregel. De andere twee alternatieven doen te weinig recht aan dat fundamentele karakter en zijn daarom minder aantrekkelijk. Het argument dat een rijkswet minder geschikt is omdat de Nederlandse Antillen en Aruba “wellicht te weinig invloed kunnen uitoefenen op de inhoud daarvan” snijdt hout. Dezelfde bezwaren koesteren de auteurs tegen een onderlinge regeling.¹⁸ Of die zorg terecht is is, betwijfel ik. In ieder geval voor een onderlinge regeling in de zin van artikel 38 Statuut is, ook wanneer die de vorm van een rijkswet aanneemt, instemming van alle betrokken landen immers een vereiste.

4. De statutaire positie van de parlementen in communautair perspectief

In het derde hoofdstuk van de studie wordt aandacht besteed aan de positie waarin de Staten-Generaal door de Europese integratie zijn gebracht.¹⁹ Die ontwikkelingen werken door in de positie die de vertegenwoordigende lichamen (Staten) van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben ten aanzien van voor hen relevante aspecten van de Europese integratie. Het is immers denkbaar dat ter implementatie van EG-richtlijnen of met het oog op EG-verordeningen rijkswetgeving tot stand wordt gebracht. Daarnaast hebben de overzeese landen rechtstreeks belang bij de LGO-besluiten. Deze consequenties worden gezien in de zesde paragraaf van hoofdstuk drie.

Het had voor de hand gelegen de (problematische) positie van de Staten vanuit deze beide invalshoeken te bezien. Daarvoor hebben de auteurs echter niet gekozen. In

¹⁸ Besselink et al., a.w. pag. 206.

¹⁹ Ook de Raad van State van het Koninkrijk heeft in zijn eerder genoemde advies over artikel 25 van het Statuut behartigenswaardige opmerkingen gemaakt over de betrokkenheid van de Staten-Generaal en de Caraïbische Staten bij besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Zie adviesopmerking 4 van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 oktober 1998, advies nr. W01.98.0081, Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220.

plaats daarvan wordt de positie van de Staten geanalyseerd aan de hand van de *casestudy* van de LGO-problematiek. Bij die gelegenheid hebben de Antilliaanse Staten met gebruikmaking van artikel 80 uit de eigen Staatsregeling hun belangen bij de koninkrijksregering bepleit. Kennelijk wordt dit door de auteurs ervaren als een oneigenlijk middel, daar ze ondanks het bestaan van deze voorziening stellen dat een formele regeling voor overleg tussen de Staten en de rijksregering vooralsnog ontbreekt.²⁰ Daarmee wordt artikel 80 Staatsregeling Nederlandse Antillen geweld aangedaan: ik vermag niet in te zien waarom deze regeling niet kan worden aangemerkt als een “formele voorziening”. Het artikel stamt zelfs van vóór het Statuut en is indertijd door de koninkrijkswetgever in de Antilliaanse constitutie opgenomen.

De effectiviteit van een regeling staat of valt met haar toepassing. Diverse bestaande voorzieningen ten spijt is de daadwerkelijke betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Europese regelgeving gering. Voor de Staten lijkt inspraak welhaast te ontbreken. Dit verschil tussen norm en feit is, gelet op de opvattingen die de vertegenwoordigende lichamen hieromtrent hebben, merkwaardig, zo concluderen ook de onderzoekers. Uit de gebeurtenissen rondom het zesde LGO-besluit leiden zij af dat er behoefte kan bestaan aan de mogelijkheid van rechtstreeks overleg met zowel de koninkrijksregering als de Staten-Generaal. Diverse factoren zijn debet aan de onmogelijkheid in deze behoefte te voorzien. Zo wijzen de auteurs er op dat het Statuut de Staten nauwelijks in staat stelt deel te nemen aan beraadslagingen in de Staten-Generaal. Alleen in geval van rijkswetgeving kan door overzeese parlementariërs een inbreng geleverd worden bij de mondelinge behandeling van een voorstel van rijkswet (artikel 17 Statuut). Voorafgaande aan de plenaire behandeling in de Tweede Kamer kunnen de Staten een verslag uitbrengen waarin zij hun opvattingen omtrent het voorstel van rijkswet kenbaar maken aan de Kamer (artikel 16 Statuut). De auteurs concluderen dat deelname op een andere wijze niet mogelijk is. Die conclusie is aanvechtbaar. Weliswaar bevat het Statuut enkel de genoemde voorzieningen, de Grondwet staat er niet aan in de weg dat de beide Kamers der Staten-Generaal parlementariërs van de Nederlandse Antillen of Aruba uitnodigen voor een commissievergadering of een plenair debat, ook als er geen ontwerp van rijkswet besproken wordt. Op grond van de eigen

²⁰ Besselink et al., a.w. pag. 87.

Staatsregelingen kunnen de Staten van de beide Caraïbische landen desgewenst zich tot zowel de koninkrijksregering als de Staten-Generaal richten.²¹ De Reglementen van Orde van beide Kamers der Staten-Generaal leggen aan zulk overleg geen strobreed in de weg. Door eenvoudigweg te stellen dat er geen voorzieningen voor overleg bestaan, miskennen de onderzoekers de constituties van de Nederlandse Antillen en Aruba. Desalniettemin heb ik sympathie voor de oproep van de onderzoekers om de Reglementen van Orde aan te passen. Wellicht resulteert verduidelijking in een intensiever gebruik van de mogelijkheden die ter beschikking van de Staten staan.

In het rapport wordt, afgezien van de *casestudy* over de herziening van de LGO-regeling, niet besproken hoe er feitelijk gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden tot deelname aan de beraadslaging. Eigen onderzoek naar de spaarzame ervaringen met “gemengde debatten” leert dat in de overigens zeldzame gevallen dat volksvertegenwoordigers uit de West de oversteek maken om een bijdrage te leveren aan een debat in de Staten-Generaal, zij niet onderdoen voor hun Europees-Nederlandse collega’s. Weliswaar hebben ze geen stemrecht, zonder twijfel zijn ze bevoegd moties in te dienen of de koninkrijksregering te bevragen.²² Door de vertegenwoordigende lichamen is recentelijk uitdrukkelijk de instelling van een zogenaamde interparlementaire commissie overwogen.²³ De instelling van zo’n (informele) commissie is echter afgeketst op het ontbreken van overeenstemming over de omvang van de delegaties. Mijn indruk is dat er aan de zijde van de parlementen niet zozeer sprake is van onmacht, als wel van onwetendheid. Slechts zelden maken de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba serieus gebruik van hun op artikel 16 Statuut berustende bevoegdheid een verslag uit te brengen. Ook bijwonen van de beraadslaging om daar, zoals het Statuut het in artikel 17 noemt, voorlichting te geven, is een zeldzaamheid. Deze ervaringen overziende moeten de Staten-Generaal en de Antilliaanse en Arubaanse Staten eerst de hand in eigen boezem steken alvorens hun beklag te doen over gebrek aan mogelijkheden tot gemeenschappelijke beraadslaging.

²¹ Artikel 80 Staatsregeling Nederlandse Antillen respectievelijk artikel III.22 Staatsregeling van Aruba.

²² Het is niet uitzonderlijk dat het debat zoals dat in de Staten al gevoerd is, in de Tweede Kamer nog eens opnieuw gevoerd wordt. Statenleden van overzee gaan geregeld met elkaar of met hun eigen regering in debat. Zie bijvoorbeeld Handelingen II 2000/01, pag. 5057-5061, 5101.

²³ Verslag Parlementair Contactplan 1998, Kamerstukken I/II 1998/99, 25 916, nrs. 32 en 4, pag. 3; zie ook Verslag Parlementair Contactplan 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1, pag. 18-19, 24-27.

Waar het de Statenleden bij zo'n debat overigens wel aan ontbreekt, is een inlichtingenrecht in de zin van artikel 68 Grondwet. De antwoorden op door Antilliaanse en Arubaanse Statenleden gestelde vragen kunnen niet worden afgedwongen. Een sanctionering van een weigering te antwoorden ontbreekt eveneens. Weliswaar vestigt artikel 2 Statuut, dat materieel gelijk is aan artikel 42 Grondwet, de ministeriële verantwoordelijkheid, in de huidige verhoudingen is de koninkrijksregering geen verantwoording schuldig aan de overzeese parlementen. De Nederlandse ministers zijn enkel verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal, de Antilliaanse en Arubaanse Gevolmachtigde Ministers zijn als mandatarissen ondergeschikt aan hun landsregering (artikel 7 Statuut). Ook de auteurs van de studie signaleren dit probleem. Naar hun opvatting ligt aanpassing van deze verhoudingen in de rede naar mate de voortschrijdende Europese integratie de Nederlandse Antillen en Aruba steeds minder onaangetast laat.²⁴ In een dergelijke situatie noemen de auteurs het “wenselijk” dat leden van de koninkrijksregering, niet zijnde de Gevolmachtigde Ministers, verantwoording afleggen aan de Staten. De auteurs stellen daarom voor de Statenleden bij Uniegerelateerde onderwerpen die de landen raken een spreekrecht in de Staten-Generaal te verschaffen en de koninkrijksregering te verplichten tot het verschaffen van inlichtingen. Daarmee zou een rechtstreekse relatie tussen de rijksregering en de Staten worden gecreëerd. In een voetnoot stellen de onderzoekers dat zo'n inlichtingenrecht, evenals een verantwoordingsrelatie, het heel goed zonder vertrouwensregel kan stellen. Eén en ander is volgens de onderzoekers “volstrekt in overeenstemming met artikel 2 lid 1 van het Statuut.” Dat laatste mag misschien waar zijn, met veel andere bepalingen in het Statuut verhoudt zich zo'n verantwoordelijkheidsrelatie niet. Juist het ontbreken van die relatie is het resultaat van langdurig, consciëntieus overleg, dat uiteindelijk ertoe geleid heeft af te zien van een koninkrijksparlement. Wanneer dat uitgangspunt losgelaten wordt, zou een zeer onoverzichtelijke verdeling van bevoegdheden ontstaan. Wat houdt zo'n verantwoordingsplicht dan in? Zal het ontzeggen van een bevoegdheid tot sanctionering niet tot nieuwe decepties leiden? Welke gevolgen heeft dit voor de verhouding tussen de Staten-Generaal en de Staten? Kortom, allerlei elementen van het parlementair stelsel zouden in dit scenario ernstig beproefd worden. Een alternatief zou

²⁴ Besselink et al., a.w. pag. 88.

zijn de mandatarissen, die de Gevolmachtigde Ministers zijn, te vervangen door een Antilliaanse en Arubaanse landsminister die als enige aangesproken kan worden. Daarmee wordt een rechtstreekse relatie tussen de rijksregering en de Staten gelegd en tegelijkertijd voorkomen dat het bestaan van een vertrouwensregel tussen Staten en rijksregering zelfs maar gesuggereerd wordt. De bestaande parlementaire verhoudingen tussen Staten en landsregering kunnen in zo'n situatie onaangetast, of misschien zelfs verhelderd worden.

5. De statutaire positie van de rechter in communautair perspectief

De verstrengeling tussen het Statuut en de Grondwet heeft, gezien in het kader van de Europese integratie, niet alleen consequenties voor de positie van de regering en de parlementen, maar ook voor nationale rechters. Met name het vraagstuk van hiërarchie van normen blijkt een taaie kluit. Uit het onderzoek blijkt dat het Statuut op belangrijke punten een wezenlijk andere benadering van internationaal, en dus ook van Europees recht kent dan de Grondwet. Op heldere wijze wordt door de onderzoekers aangetoond welke soms vergaande implicaties het constitutioneel koninkrijksrecht heeft voor de doorwerking en implementatie van Europees recht.

Al in hoofdstuk twee wordt een belangrijk obstakel gesignaleerd. De grondwettelijke regeling van artikel 91 derde lid, die toestaat dat het koninkrijk verdragen goedkeurt die afwijken van de Grondwet, geldt niet voor het Statuut. Met andere woorden: verdragen die afwijken van het Statuut of daartoe noodzaken, kunnen niet worden goedgekeurd zonder voorafgaande wijziging van het Statuut. Deze constatering roept de vraag op hoe het Statuut verdragen als onderdeel van de nationale rechtsorde beziet. Aannemelijk is dat deze dualistische rigiditeit van het Statuut ook tot de conclusie leidt dat bepalingen van het Statuut niet getoetst kunnen worden aan verdragen of andere internationaal-rechtelijke normen. Aanvankelijk wordt op deze relatie door de onderzoekers niet ingegaan en laten zij het bij de constatering dat voorafgaand aan de goedkeuring van verdragen die in strijd zijn met het Statuut, Statuutwijziging vereist is.

Het toetsingsvraagstuk wordt eerst vanuit een andere invalshoek benaderd. In artikel 49 namelijk opent het Statuut de mogelijkheid van een bij rijkswet te regelen toetsingsrecht. Object van die toetsing is de verbindendheid van wetgevende maatregelen

die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. Volgt uit deze bepalingen een toetsingsverbod voor het Statuut en rijkswetten aan verdragen? De auteurs beantwoorden deze vraag in een afgewogen betoog, waarin steeds slechts voorlopige conclusies worden getrokken en verschillende opties aan de orde komen. Deze voorzichtigheid is verklaarbaar vanwege zowel het belang van de kwestie als de verdeeldheid die in de staatsrechtelijke literatuur over dit punt is aan te treffen. Onduidelijk blijft echter op welke vragen precies een antwoord gezocht wordt, alsmede de waarde die auteurs toekennen aan de verschillende antwoorden en argumenten. In die context komt ook het verschil tussen het Statuut en de Grondwet op het punt van de goedkeuring van afwijkende verdragen weer ter sprake. Aan dit verschil zou “wellicht een systematisch argument” kunnen worden ontleend. De onschendbaarheid van het Statuut zou “ten minste een zeer grote mate van terughoudendheid” opleggen aan de rechter, maar enig uitsluitel levert ook het systematische argument niet op.

Diezelfde tot terughoudendheid gemaande rechter wordt vervolgens van stal gehaald om een waardering van de kwestie te geven. Het Harmonisatiewet-arrest, door de Hoge Raad gewezen naar aanleiding van een beweerdelijke schending van het Statuut door de wetgever, leert dat de Statuutgever vermoedelijk toetsing van de (rijks)wet aan het Statuut niet heeft willen toestaan.²⁵ De toepasselijkheid van het arrest wordt door de onderzoekers echter betwijfeld. Inderdaad is de in het arrest besproken materie niet exact gelijk aan de vraag naar toelaatbaarheid van de toetsing van het Statuut aan verdragen, maar zoiets staat een redenering naar analogie van het arrest toch niet in de weg?

Eenzelfde bijna besluiteloos aandoende voorzichtigheid kenmerkt de passage in het boek over de toepasselijkheid van artikel 5 Statuut, zoals die door de staatsrechtgeleerde Oud is gesuggereerd. Deze bepaling verwijst op het gebied van onder meer de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het koninkrijk naar de Grondwet, voorzover het Statuut daar zelf niet in voorziet. De auteurs achten het “echter ten zeerste de vraag of het bij het rechterlijk toetsingsrecht waar wij het over hebben, wel gaat om ‘de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het koninkrijk’”. Naar het zich laat aanzien, hebben de onderzoekers Oud op dit punt

²⁵ HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 (Harmonisatiewet-arrest).

misverstaan. Zoals ik hem begrijp wil Oud enkel aantonen dat zolang een rijkswet niet anders bepaalt, artikel 120 van de Grondwet (het toetsingsverbod) ook ten aanzien van het Statuut toepasselijk blijft en toetsing van wetten aan het Statuut daarmee niet geoorloofd is.²⁶ Hij schrijft niet dat het rechterlijk toetsingsrecht begrepen moet worden als uitoefening van de wetgevende macht, maar dat de grondwettelijke regeling toepasselijk is bij het ontbreken van een rijkswet.

Wat er ook van zij, nadat een hele reeks overwegingen de revue heeft gepasseerd, concluderen de auteurs dat “de kwestie van de stand van het huidige constitutionele recht op dit punt” onbeslist moeten blijven.²⁷ Met die conclusie kan ik me moeilijk verenigen. Afgezien van de omstandigheid dat nauwelijks argumenten voor het tegendeel zijn aangedragen, lijkt het me toch niet ongeoorloofd te concluderen dat het Statuut noch bepalingen van rijkswetten getoetst kunnen worden aan verdragen. De voorrang en rechtstreekse werking van Europees recht mag in de Grondwet geregeld zijn, het Statuut verzet zich op ouderwets dualistische wijze tegen zulk monisme.²⁸ Totdat een eventuele wijziging van het Statuut zijn beslag heeft gekregen, kan geen voorrang worden verleend aan Europees recht dat strijdig is met rijksrecht.²⁹ Hoewel de onderzoekers een dergelijke stelligheid niet voor hun rekening durven nemen, concluderen ze wel dat bestaande onzekerheden behoren te worden weggenomen. Daarmee zou het koninkrijk getuigen van een getrouwe naleving van de verplichtingen onder het Europese gemeenschapsrecht. Dergelijke gemeenschapstrouw dwingt echter wel tot een breuk met het tot op heden geldende constitutionele recht. Een ietwat uitgebreidere argumentatie van het niet naleven van de verplichtingen onder het constitutionele koninkrijksrecht had hier daarom niet misstaan.

²⁶ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 2, Zwolle: Tjeenk Willink 1970, pag. 22.

²⁷ Besselink et al., pag. 49.

²⁸ Veelal wordt gesteld dat de doorwerking en voorrang van het communautaire recht uit dat gemeenschapsrecht zelf voortvloeien. Het is hier niet de juiste plaats in dat debat te treden; verwezen wordt slechts naar de relativiserende beschouwingen in L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, *Van der Pot-Donner Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, veertiende druk Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, pag. 595-603.

²⁹ Tot dat onschendbare rijksrecht behoren ook onderdelen van de Grondwet. Immers, ingevolge artikel 5 Statuut bevat de Grondwet ten dele rijksrecht. In weerwil van de gangbare interpretatie van artikel 94 Grondwet, die stelt dat ook de Grondwet terzijde gesteld wordt door ieder verbindende verdragsbepalingen, geldt daarom dat enkele bepalingen van de Grondwet stand dienen te houden bij toetsing aan internationaal recht. Welke onderdelen van de Grondwet dat precies zijn is een vraag waaraan ik hier gemakshalve voorbij ga.

Met betrekking tot een Statuutswijziging overwegen de onderzoekers twee opties, waarvan de eerste twee modaliteiten kent en de tweede van aanvullende aard is. Van deze opties valt een statutaire evenknie van artikel 91, derde lid Grondwet (de mogelijkheid verdragen goed te keuren die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken) af. Om mij volstrekt onduidelijke redenen zou een regeling in het Statuut die onder procedurele waarborgen toestaat dat een van het Statuut afwijkend verdrag wordt gesloten, wijziging van de constitutie van de overzeese landen vergen zonder dat zij daar evident belang bij hebben. De Nederlandse Antillen en Aruba kennen in hun nationale Staatsregelingen echter geen voorzieningen over de buitenlandse betrekkingen, simpelweg omdat zij op dit punt enkel de in het Statuut verleende bevoegdheden bezitten. Wat betreft de verhouding tussen landswettelijke bepalingen en verdragen is de Grondwet, houdende koninkrijksrecht, toepasselijk. Verder is de aandacht enkel uitgegaan naar het Europese deel van het koninkrijk en de verdragen die voor Nederland van belang zijn. Dat het denkbaar is dat de Nederlandse Antillen en Aruba een van het Statuut afwijkend verdrag, waarmee voor Nederland geen belangen zijn gemoeid, willen sluiten is de auteurs kennelijk ontgaan. Toch lijkt me dat er sprake is van wederzijds belang bij een algemene voorziening, vergelijkbaar met artikel 91 lid 3 Grondwet, in het Statuut.

Naast de noodzaak van een (incidentele) regeling van de bevoegdheid tot sluiting van verdragen die afwijken van het Statuut, onderkennen de auteurs ook de noodzaak van een regeling die het gemeenschapsrecht voorrang verleent op het rijksrecht. Een dergelijke regeling kan voorkómen dat een nationale rechter, maar ook een bestuursorgaan, zich genoodzaakt ziet een keuze te maken tussen schending van het gemeenschapsrecht of schending van het nationale (constitutionele) rijksrecht.³⁰ Tussen neus en lippen door kiezen de auteurs positie in het debat over de vraag tot wie artikel 94 Grondwet zich richt. Eerder in hoofdstuk twee is door de onderzoekers beschreven welke ontwikkeling de interpretatie van het artikel over de voorrang van ieder verbindende bepalingen van internationaal recht heeft doorgemaakt. De strekking van de bepaling zou nodeloos beperkt worden indien enkel tussenkomst van wetgever of rechter aan strijdigheid met het nationale recht een einde zou kunnen maken. Nu voornamelijk het

³⁰ Besselink et al., a.w. pag. 49-50.

bestuur belast is met het onderhoud van buitenlandse betrekkingen en de rechter en de wetgever een veel bescheidener rol spelen, ligt aanpassing van de regeling in de rede. Kennelijk was de kwestie echter onvoldoende nijpend om concrete voorstellen voor Statuutswijziging te kunnen formuleren. In de Proeve bij hoofdstuk twee en in het concluderend hoofdstuk zeven ontbreekt een voorstel voor de statutaire formulering van de voorrang van rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht.

6. De statutaire positie van de rijkswetgever in communautair perspectief

De aanleiding voor de studie naar de verhouding tussen de Nederlandse Grondwet en de Europese Unie was bestaand ongenoegen aan de zijde van de Eerste Kamer over de praktijk van versnelde implementatie van EG-wetgeving. Ter implementatie van EG-besluiten komt de regering een steeds ruimere bevoegdheid tot het vaststellen van regelgeving toe, waarbij die bevoegdheid ook voorziet in buitenwerkingstelling (of zogenaamde indeplaatsstelling) van formele wetgeving. Om deze ontwikkeling te keren worden door de onderzoekers diverse maatregelen overwogen, die alle beogen de parlementaire betrokkenheid bij implementatiemaatregelen te vergroten en de regelgevende bevoegdheid van de regering te beperken.

In de paragraaf over koninkrijksaspecten bezien de onderzoekers of de implementatiepraktijk ook de tot het Statuut herleidbare medebeslissingsbevoegdheden van de overzeese landen in het nauw kan brengen. Tot dusver heeft zich op dit terrein nog geen probleem voorgedaan. In de studie wordt opgemerkt dat dergelijke problemen zich ook niet snel zullen voordoen. De huishoudingen van het koninkrijk en de Gemeenschap zijn (vooralsnog) gescheiden grootheden. Implementatie van een gemeenschapsbesluit in de vorm van rijkswetgeving zal een uitzondering zijn.³¹ Vanwege de zeldzaamheid van implementatie-problemen bij rijkswetgeving zien de auteurs geen reden hiervoor afzonderlijke voorzieningen te treffen.

³¹ Als concreet voorbeeld van een beleidsterrein waar behoefte bestaan kan aan een bevoegdheid tot indeplaatsstelling van zelfstandige regelgeving heeft de regering de scheepvaart genoemd. De betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de wetgeving ter zake van deze koninkrijksaangelegenheid kan ertoe leiden dat "meer tijd" nodig is. Kamerstukken I, 1999/2000, 26 200 VI, nr. 166a, pag. 6.

Het koninkrijksverband drukt inderdaad niet zwaar op het wetgevingsprogramma. Wat dat aangaat kan met de conclusies van de onderzoekers worden ingestemd. Toch zijn ook hier enkele kanttekeningen op hun plaats. Zo gaan de auteurs naar mijn smaak iets de kort door de bocht wanneer ze stellen dat “behalve bij vrijwillige overneming van de implementatie-maatregel, (..) de implementatie slechts voor Nederland [zal] gelden.” Het is waar dat, ingevolge artikel 14 lid 3 Statuut, wetgeving in koninkrijksaangelegenheden die alleen in Nederland zal gelden, niet bij rijkswet maar bij gewone wet wordt vastgesteld. Voor de keuze tussen rijkswet en gewone wet is echter niet maatgevend of een regeling de Caraïbische rijkdelen raakt, maar of de regeling voor die landen zal gelden. Onjuist is dan ook de stelling van de onderzoekers dat niet-rechtstreeks werkende besluiten in het kader van de tweede en derde pijler van de EU implementatie bij rijkswet behoeven indien dergelijke besluiten de landen raken. Immers, het begrip “raken” is relevant voor de behandeling door de rijksministerraad. De vraag of de rijkswetgever competent is, wordt door het Statuut beantwoord met gebruikmaking van het begrip “gelden”.³² In enkele gevallen echter is, ongeacht de territoriale gelding van een regeling, vaststelling bij rijkswet verplicht. Op diverse plaatsen in het Statuut is sprake van, wat ik zou willen noemen, obligatoire of organieke rijkswetten die in het vaarwater van de Unie zouden kunnen komen. Voorbeelden zijn regelingen betreffende de nationaliteit, de zeevaart en de defensie. De algemene regel van artikel 14, derde lid, Statuut derogeeert in die gevallen niet aan de specifieke statuutbepaling die regeling bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur eist.³³ Het aantal gevallen waarin implementatie bij rijkswet zal moeten plaatsvinden, is in dit scenario ongetwijfeld aanmerkelijk omvangrijker.

Niet alleen de noodzaak van een indeplaatsstellingsbevoegdheid wordt door de onderzoekers betwijfeld, ook de rechtmatigheid daarvan staat wat hen betreft ter

³² Aangelegenheden van het koninkrijk die de overzeese landen *raken* worden door de rijksministerraad behandeld in aanwezigheid van de Gevolmachtigde Ministers. Regelingen in aangelegenheden van het koninkrijk die op de Nederlandse Antillen en Aruba *geld*n, worden vastgesteld bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur. Zie de artikelen 10 en 14 Statuut.

³³ Discussie hierover is echter mogelijk. De Raad van State van het Koninkrijk wijst in het Jaarverslag 2002, pag. 54 en 56, op zijn advies bij het voorstel van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen, Kamerstukken II 2001/02, 28180, nr. A pag. 1-3. De kwestie is aanleiding geweest voor een polemiek in onder meer het NJB. Zie G. Van den Bergh, *Een staatsrechtelijke puzzle: de Oorlogswet voor Nederland*, in NJB 1955 pag. 906-908; J.H.A. Logemann, *Wat moet bij Rijkswet worden geregeld?*, in NJB 1956 pag. 141-149; F.R. Böhntlingk, *Wat moet bij rijkswet worden geregeld*, NJB 1956, pag. 411-415. Zie ook Van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, pag. 340 en J. van der Hoeven, *Koninkrijksrecht en nederlands constitutioneel recht*, in RM Themis 1959, pag. 375-389.

discussie. Doen de auteurs bij de bespreking van de constitutionele toelaatbaarheid van indeplaatsstelling van Europees-Nederlandse regels nog een beroep op beginselen, hun bezwaren tegen de koninkrijksrechtelijke variant van indeplaatsstelling funderen zij in het geschreven koninkrijksrecht. Het kennelijke uitgangspunt van de auteurs is dat wanneer besloten zou worden tot het vastleggen van een indeplaatsstellingsbevoegdheid, daartoe een delegatiebepaling zal worden opgenomen in een rijkswet of het Statuut. Het eerste lid van artikel 14 Statuut (de auteurs verwijzen, vermoedelijk per abuis, naar het tweede lid) maakt de rijkswetgever uitdrukkelijk bevoegd tot delegatie van regelgevende bevoegdheid. De door het Statuut gekozen formulering legt, zo menen de onderzoekers, een beperking op aan de omvang van de delegatiebevoegdheid door te spreken van “het stellen van nadere regels”. Indeplaatsstelling van rijkswetgeving kan “onmogelijk” worden opgevat als het stellen van nadere regels, zodat het Statuut zich ertegen verzet. De enige uitzondering op de onmogelijkheid van de indeplaatsstelling is het geval waarin een eventueel ter zijde te stellen rijkswet expliciet bepaalt dat een algemene maatregel van rijksbestuur ter implementatie van een specifiek omschreven EG-besluit de rijkswet terzijde kan schuiven.³⁴

Deze interpretatie, die in de woorden “nadere regels” een materieel wetsbegrip leest, is in ieder geval origineel. Gelet op de historie van het Statuut moet echter worden betwijfeld of de woorden “nadere regels” inderdaad zo’n restrictief materieel wetsbegrip inhouden. Vast staat dat de statuutgever zich niet zo uitdrukkelijk over de betekenis van de woorden heeft uitgelaten als de auteurs, wanneer zij opperen de statutaire formule op te nemen in de Grondwet.³⁵ Veelzeggend is in dit verband het ontbreken van een statutaire variant van artikel 89 Grondwet, dat een principieel onderscheid tussen een wet en een algemene maatregel van bestuur maakt. In de tweede plaats verdient opmerking dat, juist vanwege het ontbreken van een materieel wetsbegrip, de door een EG-besluit te vervangen regeling niet noodzakelijkerwijs in een rijkswet vevat hoeft te zijn, maar ook kan zijn opgenomen in een zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur. Wanneer

³⁴ Besselink et al., a.w. pag. 152.

³⁵ Besselink et al., a.w. pag. 136.

ter vervanging daarvan een implementerende, maar overigens gelijkwaardige algemene maatregel van rijksbestuur wordt uitgevaardigd, is er toch geen vuiltje aan de lucht.³⁶

Reële alternatieven voor indeplaatsstellingen om de implementatietermijn van EG-besluiten te verkorten zien de auteurs niet. Weliswaar kan worden afgezien van de verplichting de overzeese Staten te horen over een voorstel van rijkswet, het Statuut reserveert in artikel 21 deze bevoegdheid voor bijzondere omstandigheden, waarbij “de bijzonderheid van het geval (...) afgemeten [moet] worden aan het gespecificeerde geval van oorlog”.³⁷ Met de auteurs kan gezegd worden dat de situatie van te late implementatie bezwaarlijk op gelijke voet met een oorlogssituatie gesteld kan worden. Om die reden afzien van het horen van de Staten is dan ook oneigenlijk. Iets anders is dat de Staten ingevolge artikel 16 Statuut een termijn gesteld kan worden waarbinnen het verslag van het onderzoek naar een voorstel ontvangen moet zijn. Van die bevoegdheid is, naar mijn weten, nog nimmer gebruik gemaakt – wellicht is dat ook de reden dat de onderzoekers deze mogelijkheid niet vermelden. Intussen is er alle aanleiding om gebruikmaking van de mogelijkheid een termijn te stellen, ernstig te overwegen. Het patroon van verslaggeving door de Staten van voornamelijk de Nederlandse Antillen, maar ook van Aruba, is namelijk buitengewoon grillig. Een steekproef leert dat het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen bij hoge uitzondering gelijktijdig met, maar veelal (aanmerkelijk) later dan het verslag van de Tweede Kamer ontvangen wordt.³⁸ Mocht de parlementaire behandeling van een rijkswet ter implementatie van EG-besluiten vertraging niet kunnen dulden, dan ware het te overwegen dergelijke termijnen te stellen.

³⁶ Daarin komt pas verandering in wanneer het initiatiefvoorstel van rijkswet tot afschaffing van de mogelijkheid van zelfstandige amvrb van voormalig lid van de Tweede Kamer G.W.J. van Oven tot Statuutwijziging leidt. De auteurs zien deze mogelijke wijziging als reden te meer voor hun bezwaren tegen indeplaatsstelling van rijkswetten. Kamerstukken II 2000-2001, 27570, nr. 2. Zie over Van Ovens initiatiefvoorstel ook M. de Werd, Afscheid van de zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur. Het rijkswetsvoorstel-Van Oven, NTB 2001, nr. 3 pag. 66- 69; S. Hillebrink en M. Nap, Een paardenmiddel tegen zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur, RegelMaat 2002, pag. 99-112.

³⁷ Besselink et al., a.w. pag. 153

³⁸ Het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het huwelijk van Prins Constantijn met Petra Laurentien Brinkhorst werd gelijktijdig met de verslagen van de Staten-Generaal en de Staten van Aruba ontvangen (zie Kamerstukken I/II, 2000/01, 00008, nrs. 6, 7 en 8). Bij de voorgenomen wijziging van de Rijksoctrooiwet besloeg de periode tussen het uitbrengen van het Verslag door de Tweede Kamer en het uitbrengen van het verslag door de Staten van de Nederlandse Antillen bijna drieëneenhalf jaar (Kamerstukken II, 1998/99, 26 568, nr. 4 respectievelijk Kamerstukken II 2002/03, 26 586 nr. 41). De Staten van Aruba zijn doorgaans aanmerkelijk sneller.

7. Conclusie

Welke consequenties en complicaties in het koninkrijksverband kunnen verwacht worden van een grondwetsherziening ten behoeve van het lidmaatschap van de Europese Unie? Met die vraag hebben de onderzoekers de verwikkelingen tussen het constitutionele koninkrijksrecht en het communautaire recht geconfronteerd. Het is opmerkelijk dat in de conclusies van het onderzoek op deze vraag geen antwoord gegeven wordt. In plaats daarvan is een inventarisatie gemaakt van alle hobbels en bezwaren die zich in de bestaande constitutionele verhoudingen voordoen. Die aanpak is verdedigbaar en terecht. Wie wil weten welke implicaties grondwetsherziening heeft, moet eerst zicht hebben op de bestaande verhoudingen. Aangezien zo'n overzicht tot op heden goeddeels ontbrak, hebben de auteurs met de paragrafen en het afzonderlijke hoofdstuk over koninkrijksaspecten van de Europese integratie een belangrijke bijdrage geleverd. Een dergelijk werk lijkt me ook nuttiger dan voorspellingen over toekomstig recht. In dat opzicht is de onderneming zeker geslaagd.

Toch heb ik vrij veel kanttekeningen geplaatst bij het betoog. Hier en daar betreft het verschil van mening over de interpretatie en uitleg van het koninkrijksrecht, soms echter ook een onzuivere weergave van dat recht. Ook methodologisch valt er het één en ander aan te merken op het hier besproken deel van de studie. Geen van deze kritiekpunten kan echter mijn waardering voor het geleverde werk wegnemen. Het onderzoek toont eens en te meer aan dat het Statuut in Nederland te vaak en ten onrechte wordt doodgezwegen. Wellicht kan met de verzamelde opmerkingen ernst gemaakt worden met het adequaat aanpakken van de implicaties van het Europese recht voor de rechtsordes van zowel het koninkrijk als de drie afzonderlijke landen.