ARUBA

RAAD VAN ADVIES

Vondellaan 6 D, Oranjestad, Aruba
Telefoon (297) 5833972 Fax (297) 583-4012

Bestuurskantoor Minister van Algemene Zaken
Ing.: FEB 5 2009
Verz.: - 5 FEB. 2009
Volgnr.: MA-150

Aan de Minister President
Z.E. de heer N.O. Oduber
L.G. Smith Blvd.
ALHIER

R.V.M. 5/2/2009.

Uw kenmerk: **uw brief:** 14-1-2009 **Ons kenmerk:** RvA 11-09

Onderwerp:
Advies ex art. 17, onderdeel b, Landsverordening Raad van Advies, inzake de statutaire grondslag van het voorstel van Rijksvisumwet

Oranjestad, 5 februari 2009

Naar aanleiding van uw verzoek ex artikel 17, onderdeel b, Landsverordening Raad van Advies, om advies te willen uitbrengen inzake de statutaire grondslag van een voorstel van Rijksvisumwet, moge de Raad u als volgt berichten.

Uw verzoek betreft een voorstel van Rijkswet dat in ambtelijke voorbereiding is, ten aanzien waarvan op ambtelijk niveau tussen de landen geen overeenstemming is bereikt over de statutaire grondslag. De Minister van Buitenlandse Zaken (MinBuiZa), heeft thans gemeend de Rijksministerraad (RMR)[1] te moeten raadplegen met het akkoord te willen gaan met het tot stand brengen van een Rijksvisumwet op grondslag van artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.[2] De MinBuiZa acht het opportuun dat de RMR zijn instemming verleent, alvorens de redactie van het voorstel van rijkswet kan worden afgerond met het oog op de aanhangigmaking van het voorstel bij de RMR.[3]

De MinBuiza geeft aan dat stellingname van de ambtelijk vertegenwoordigers van Aruba en de Nederlandse Antillen is ingegeven door overwegingen die verband houden met de mate van autonomie die de landen binnen het Koninkrijk voorstaan, alsook door de opvatting dat hetgeen door samenwerking kan worden bereikt niet op grondslag van artikel 3 behoort te worden gereguleerd.[4]

---

[1] De raadpleging is geschied door tussenkomt van de Raad voor de Koninkrijksrelaties; vide het Aanbiedingsformulier RKR dd. 11 november 2008 (no. DJZ/BR/1055-08).
[2] Een tweede punt dat van belang wordt geacht voor de totstandkoming en voor de inhoud van de wet ten aanzien waarvan de MinBuiZa instemming verzoekt van de RMR betreft de territoriale reikwijdte van op grond van de beoogde rijkswet verleende visa. Ten aanzien van dit onderdeel hebben Arubaanse en Antilliaanse ambtelijk vertegenwoordigers geen uitsluitsel kunnen geven. Dit onderdeel is evenmin aan de Raad van Advies voorgelegd en wordt in het onderhavige advies niet aan de orde gesteld.
[3] Zijdens Aruba is artikel 3 als grondslag categorisch afgewezen; de Nederlandse Antillen hebben bepleit artikel 38 (mede) als grondslag aan te merken.
[4] Brief MinBuiZa aan Voorzitter RMR, gedateerd november 2008 (DJZ/BR/1056-08), pagina 1.

De MinBuiZa motiveert zijn keuze voor de beoogde statutaire grondslag als volgt:[5] 'visumverlening is een aangelegenheid van het Koninkrijk, omdat het een instrument is in het kader van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen (artikel 3, eerste lid, onderdeel b) en omdat het mede ziet op de algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen (artikel 3, eerste lid, onderdeel g).'[6]

De MinBuiZa stelt voorts dat de keuze voor rijkswetgeving op deze grondslag in overeenstemming is met een advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 27 januari 2007,[7] in welk advies het belang van eenvormigheid op het terrein van visumverlening wordt onderstreept:

> 'Met de Raad van State van het Koninkrijk ben ik van oordeel dat een consensusregeling op grond van artikel 38 van het Statuut onvoldoende waarborgen voor de eenheid van het visumbeleid meebrengt.[8]
> (...) het belang van de eenvormigheid van het visumbeleid als instrument van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen (brengt) mee dat de totstandkoming van de Rijksvisumwet niet afhankelijk gesteld mag worden van overeenstemming.'[9]

Uit het adiëren van de RMR voor een uitspraak ten principale (i.c. ter beslechting van het meningsverschil in de voorbereidingsfase) en uit de hiervoor geciteerde laatste zinssnede valt op te maken:

- dat er geen nader overleg tussen de landen op ministerieel niveau dan wel anderszins zal plaatsvinden;
- dat er kennelijk geen vertrouwen is dat terzake tot overeenstemming kan worden gekomen.

Daar komt nog bij dat de inhoud en de strekking van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk onjuist zijn weergegeven en dat deze de poneringen van de MinBuiZa niet onderschrijven (zie pagina 9 t/m 11).

De Raad acht dit een ernstige zaak, temeer omdat juridische kanttekeningen bij het standpunt van de MinBuiZa zijn te plaatsen en er op juridische gronden ruimte is voor het rekening houden met gemeenschappelijke dan wel wederzijdse belangen en voor tegemoetkomingen over en weer.

Evenmin acht de Raad het te regelen onderwerp van een dergelijk belang, dat hiervoor de verhoudingen op scherp zouden moeten worden gesteld.

Ernstiger acht de Raad dat de onderhavige aangelegenheid niet op zichzelf staat en dat een tendens is waar te nemen van een verharding van de verhoudingen en een gebrek aan vertrouwen. De besluitvorming van de RMR van 5 december 2008 inzake een voorstel van een Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, waarbij is gekozen om voor Aruba de wet

---

[5] Brief MinBuiZa aan Voorzitter RMR, gedateerd november 2008 (DJZ/BR/1056-08), pagina 3.
[6] De MinBuiZa voert nog aan dat om dezelfde reden bij de totstandkoming van de Paspoortwet de huidige wettelijke grondslag voor visumverlening (Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten (1813); Stcrt. 1814, 4) op grond van de overgangsbepaling van artikel 57, Statuut, de status van rijkswetgeving heeft verkregen.
[7] Advies RvStK dd. 19 januari 2007 (No. W03.06.0460/I).
[8] Brief MinBuiZa dd. november 2008 (DJZ/BR/1056-08), pagina 3, tweede alinea.
[9] Brief MinBuiZa dd. november 2008 (DJZ/BR/1056-08), pagina 2.

een grondslag van artikel 43, tweede lid, van het Statuut, te geven, is een voorbeeld van hoe op dit moment de verhoudingen binnen het Koninkrijk liggen.[10] Binnen dergelijke verhoudingen is een 'juridisch gelijk' kennelijk ondergeschikt aan andere belangen.

Om die redenen acht de Raad het van belang de achtergronden en ontwikkelingen van de verhoudingen binnen het Koninkrijk te schetsen, alvorens zijn oordeel te geven over hetgeen in concreto aan hem is voorgelegd en de implicaties daarvan.

Bezinning op de Koninkrijksrelaties

Sinds de totstandkoming van het Statuut is er in de landen niet tot nauwelijks gewerkt aan de ontwikkeling van Koninkrijksbeleid en is evenmin invulling gegeven aan instrumenten die aan dit beleid kunnen bijdragen. In tegendeel, in het Caribische deel hebben de landen zich voornamelijk beziggehouden met autonomie en *nation building*, terwijl Nederland zich steeds verder integreerde in de Europese rechtsorde. Deze uiteenlopende en soms tegengestelde visies en strategieën leverden in het Koninkrijk in de loop der jaren hooguit enkele interne strubbelingen op.

De ontwikkelingen binnen de Europese Unie sinds het begin van de jaren negentig brachten aan het licht dat de verdergaande integratie van Nederland de andere landen van het Koninkrijk in toenemende mate raakt.[11] Het 'momentum' voor bezinning op de Koninkrijksrelaties en de relatie van Aruba en de Nederlandse Antillen met de Europese Unie was hiermee gegeven. De Koninkrijksrelaties, al dan niet (openlijk) in relatie tot de Europese Unie, staan sinds 2003 nadrukkelijk op de agenda:

I. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekt op 26 maart 2003 de Raad van State van het Koninkrijk advies uit te willen brengen over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie.

II. In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003,[12] het regeerakkoord op basis waarvan een nieuwe Nederlandse regering aantreedt - staat vermeld:

> Het 50-jarig bestaan van het Statuut van het Koninkrijk leidt tot een herbezinning op het Koninkrijksverband. Het Statuut blijft daarbij de basis voor de samenwerking tussen de drie landen Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba. Gelet op de ontwikkelingen wordt in samenspraak met het land de Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden gezocht naar een aanpassing van de huidige structuur, waardoor meer recht wordt gedaan aan de eigen mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden om de problemen van de afzonderlijke eilanden aan te pakken. Behoud van de landsverantwoordelijkheid voor overstijgende aangelegenheden blijft de inzet. Het kabinet spant zich in voor erkenning

[10] De Raad van Advies heeft tot op heden de besluitvorming van de RMR inzake de statutaire grondslag voor een voorstel van een Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie niet kunnen verkrijgen en heeft zich derhalve moeten verlaten op een persbericht van de RMR dd. 5 december 2008 alsmede op ambtsberichten. Niet bekend is vanwege welke dringende redenen in verband met deugdelijkheid van bestuur in dat stadium reeds naar het instrument van artikel 43, lid 2, moest worden gegrepen.

[11] Het Koninkrijk der Nederlanden is soeverein en is derhalve verdragspartij. De interne inrichting van het Koninkrijk is europeesrechtelijk noch internationaalrechtelijk van belang. Het Europees Verdrag is van hoger orde dan het Statuut en raakt een aantal belangrijke koninkrijksaangelegenheden, zoals defensie en buitenlandse betrekkingen. Op grond van art. 39 Statuut (concordantiebeginsel) is volgens de RvSt bovendien afstemming geboden van wetgeving op andere gebieden waar Nederland is gebonden aan EU-recht. De Raad vraagt zich in deze notitie af of in verband hiermede Nederland/het Koninkrijk meer ruimte dient te bepleiten voor de andere landen in het Koninkrijk (zie pagina 12, de derde optie).

[12] 'Meedoen, meer werk, minder regels'. Kamerstukken II, 2002–03, 28 637, nr. 19 13-14. Dit akkoord werd op 16 mei 2003 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

van de bijzondere positie van de Nederlandse Antillen en Aruba als ultraperifere gebieden in de zin van het EU-verdrag.

De opmerking in het Nederlandse regeerakkoord inzake de beoogde status binnen de EU voor Aruba, waaromtrent met de Arubaanse regering geen overleg was gevoerd, heeft hier te lande de nodige discussie veroorzaakt.

De Minister President heeft het kantoor Houthoff Buruma laten nagaan of deze zin voortkwam uit enig initiatief of streven binnen de instellingen van de EU. Dit kantoor komt tot de conclusie dat hiervan geen sprake is en dat het waarschijnlijk gaat om 'een eenzijdig initiatief van één of meer regeringspartijen', welk initiatief als 'niet goed doordacht' wordt gekwalificeerd, nu er geen grondige studies naar de implicaties van deze status voor Aruba en de Nederlandse Antillen aan ten grondslag liggen.[13]

III. Op 9 september 2003 brengt de Raad van State van het Koninkrijk zijn (gecombineerde) Voorlichting over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie uit, nadat de Vice-President van de Raad van State zich zich er van heeft vergewist dat de (toenmalige) nieuw aangetreden Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de (toenmalige) Minister-President van de Nederlandse Antillen en de Minister-President van Aruba instemden met een gecombineerde voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.[14]

In de aanbiedingsbrief wordt gewag gemaakt van de nieuwe opvatting van de RvSt over de toepassing van het Statuut: dit hoeft niet te worden gewijzigd voor een andere status van de Nederlandse Antillen en Aruba in de EU, voor een verdieping van de Koninkrijksrelaties, ook institutioneel. Op grond van deze nieuwe visie wordt de opvatting over de juridische inbedding van de Kustwacht volkomen gewijzigd: oordeelde de RvSt in 1995 dat artikel 38 ten principale de grondslag behoort te zijn, tien jaar later oordeelt de RvSt dat artikel 3 mede de basis dient te zijn, vanwege de buitenland- en defensiecomponent van deze aangelegenheid.[15]

De Raad merkt op dat hiermee voorbij is gegaan aan de voorziening die het tweede lid artikel 55 van het Statuut biedt. In de officiële toelichting staat daaromtrent: [16]

> Uit de voorgeschiedenis blijkt wel, dat de opzet was het aantal Koninkrijksaangelegenheden zo beperkt mogelijk te houden. Het spreekt echter van zelf, dat ten tijde van de totstand-koming van het Statuut de ontwikkeling ten aanzien van de Koninkrijksaangelegenheden nog niet ten volle kon worden overzien en dat mitsdien de vastgelegde opsomming gewijzigd moet kunnen worden. Daartoe geeft de wijzigingsbepa-ling van het Statuut (art.55) gelegenheid, dus door de opsomming van artikel 3 in te krimpen of uit te breiden. Het tweede lid stelt dit ten overvloede uitdrukkelijk vast.

IV. In februari 2004 maakt de Raad van State het onder III genoemde advies openbaar, met de uitgave van het rapport: 'Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties

---

[13] Advies dd. 17 juli 2003, G. van der Wal, Houthoff Buruma, p2 resp. p. 10

[14] Brief dd. 9 september 2003, kenmerk W04.03.0203/I/K, alsmede de inleiding van de desbetreffende Voorlichting van dezelfde datum

[15] Zie de adviezen RvStK dd. 2 juni 1995 No. W07.95.0142/k (en nader rapport dd. 13 december 1995)en dd. 7 maart 2005 No. W07.05.0004/II/K.

[16] Helsdingen, W.H. van (1957). Het Statuut voor het Koninkrijk. Den Haag, pagina 286.

binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie (2004)[17], inhoudende de gecombineerde voorlichting, een inleiding van de Vice-President en enkele bijlagen. In de voorlichting stelt de RvSt geen voorkeur uit te willen spreken voor een status van Aruba en de Nederlandse Antillen in de Europese Unie.
De RvSt geeft wel aan dat voor het voortbestaan van het Koninkrijk het noodzakelijk is dat de beide landen een UPG status verkrijgen. Handhaving van de LGO-status zal gezien de verdergaande integratie van Nederland in de Europese rechtsorde een 'geleidelijk uiteengaan' betekenen. Een 'status quo' is naar de mening van de RvStK niet mogelijk.

V. Op 10 december 2004, brengt de Raad van State van het Koninkrijk ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut een advies eigener beweging uit aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties: '50 jaar Raad van State van het Koninkrijk'[18] Het advies en de reactie van de Nederlandse regering van 27 december 2005, worden in de Staatscourant gepubliceerd.[19]

De advieslijn van de Raad van State van het Koninkrijk gaat uit van het voortbestaan van het Koninkrijk en verdieping van de Koninkrijksrelaties. De grotere nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de drie landen in het Koninkrijk, is volgens de RvST ingegeven door:

1. De internationale verplichtingen tot naleving van de rechten van de mens, waaronder de sociale grondrechten. Hierbij wijst de RvStK op het ongedeeld staatsburgerschap en de relatie met de waarborgingsfunctie van artikel 43 Statuut;

2. De binding van Nederland aan het Europees Verdrag en de verdergaande integratie van Nederland in de Europese rechtsorde. Hierbij wijst de RvStK erop dat een aantal belangrijke Koninkrijksaangelegenheden (mede) door Europees recht wordt bepaald: het buitenlands beleid en defensie, alsmede op de noodzaak van afstemming van wetgeving van de landen op andere gebieden waar Nederland is gebonden aan EU-recht (concordantiebeginsel, art. 39 Statuut). Deze invloed van het Europees recht maakt het nodig dat de landen van het Koninkrijk hun relatie met de EU opnieuw bezien.

3. De sterke groei van de grensoverschrijdende criminaliteit (drugshandel, terrorrisme). In dit verband wijst de RvStK erop dat ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef, onder b, van het Statuut, de sluiting en bekrachtiging aangelegenheden van het Koninkrijk zijn (onder de beperking van artikel 25).

In zijn voorlichting van 2004 stelt de RvStK dat het huidige Statuut voldoende ruimte biedt om diverse dringende vraagstukken doeltreffend aan te pakken en dat problemen die om een oplossing vragen, niet kunnen wachten op een wijziging van het Statuut. De RvStK noemt:

a. artikel 37: waarbij het tweede lid als aansporing geldt en niet limitatief is bedoeld. Het betreft meer gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van: culturele en sociale betrekkingen, economische, financiële en monetaire betrekkingen, munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek, economische weer-

[17] Publicatie van de Voorlichting dd. 9 september 2003, ex artikel 18, tweede lid, Wet op de Raad van State
[18] Voorlichting dd. 10 december 2004, ex artikel 16, tweede lid, Wet op de Raad van State (W04.04.0425/I/K).
[19] Kamerstukken II 2005/06 30 300 IV, nr 26 en Bijvoegsel. Staatscourant 14 maart, 2006, nr. 52

baarheid, beroeps- en bedrijfsuitoefening van Nederlanders in de drie landen luchtvaart, telegrafie, telefonie en radioverkeer;

b. artikel 3 en 36 t/m 40: verwerkelijking van sociale, economische en culturele rechten;
c. artikel 43: waarborging van de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur;
d. artikel 44: rechtspleging is handhaving van de rechtszekerheid en van de fundamentele vrijheden. De RvStK stelt dat een rijksregeling de waarborgen hiervoor kan garanderen. De grondslag voor deze rijkswet kan in artikel 38 hetzij in artikel 43, lid 2, worden gevonden.
e. N.a.v. waarborgingsfunctie Koninkrijk m.b.t. grondrechten, BUPO-Verdrag en ECOSOC-Verdrag stelt de RvStK dat rijkswetgeving ex artikel 38 hetzij artikel 43, lid 2, bijvoorbeeld minimumeisen voor het onderwijs kunnen worden gegeven.
f. artikel 38: de enige beperking voor onderlinge samenwerking is het Statuut zelf.
g. artikel 39: concordantie het Statuut biedt meer mogelijkheden voor parlementaire samenwerking dan thans wordt benut
h. artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel g, maakt de invoering van een gemeenschappelijk visumbeleid mogelijk;
i. artikel 51: de mogelijkheid van hoger toezicht bij ontspoorde overheidsfinanciën.

Er ware in dit verband op te wijzen dat hoewel de Nederlandse regering zich destijds meer terughoudend opstelde m.b.t. de aanbevelingen van de RvStK,[20] de huidige regering inmiddels gevolg heeft gegeven aan opgemeld onderdeel d (door artikel 43, lid 2 aan te merken als statutaire grondslag voor Aruba voor het voorstel van een Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie). M.b.t. opgemeld onderdeel h is de MinBuiZa verder gegaan, door het gemeenschappelijk visumbeleid als een Koninkrijksaangelegenheid aan te merken. In de lijn van de besluitvorming ten aanzien van het Gemeenschappelijk Hof is voor te stellen dat bij een aanhoudende weigering van Arubaanse zijde, door de RMR voor een uiteindelijke statutaire basis van artikel 43, lid 2 zal worden gekozen.

Op 10 december 2004 brengt de Raad van State van het Koninkrijk ook een advies uit inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (W01.04.0517/I/K). In dit advies wordt voor wat betreft de implicaties voor het Koninkrijk verwezen naar het onder III en IV vermelde advies 'Verdieping of geleidelijk uiteengaan'.

VI. 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, dd. 18 september 2006 (W04.06.0204/I/K/A).
In dit advies wordt het begrip 'deugdelijkheid van bestuur' opgerekt. De RvSt stelt hierover op pagina 9, onder 1.3, onderdeel f:

> 'In de nieuwe constitutionele verhoudingen zullen ingevolge artikel 43 van het Statuut de fundamentele vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur duurzaam gewaarborgd moeten zijn. Onder deugdelijkheid van bestuur dient

[20] Zie het nader rapport dd. 27 december 2005 op het advies eigener beweging van de Raad van State naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

ook te worden begrepen de sociale zekerheid (in het bijzonder de armoede bestrijding), het onderwijs, de volksgezondheid en de overheidsfinanciën.'

Voorts wordt in het advies aangegeven dat naar de mening van de RvStK het Statuut zich er niet tegen verzet dat het ambt van Gouverneur van het Land Curacao en het Land St. Maarten door dezelfde persoon te laten vervullen, dat er 1 Raad van Advies is voor beide landen en dat de functie van staatsraad voor het Koninkrijk namens beide landen door 1 persoon wordt vervuld (pp. 21-22).

Hoewel dit advies betrekking heeft op de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, merkt de Raad op dat o.a. de advisering m.b.t. het openbaar ministerie en de politie, de wenselijkheid van één Gemeenschappelijk Hof en van één PG tevens betrekking hebben op Aruba (pp. 13-16) en dat ten aanzien van Aruba artikel 43, lid 2 inmiddels door de RMR is toegepast ten aanzien van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof.

VII. In het advies van 23 augustus 2007 (W04.07.0242/I/K) inzake het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES concludeert de Raad van State dat uit paragraaf 2 van de toelichting bij het voorstel moet worden afgeleid dat er sprake is van verwaarlozing van taken die (onder meer) voortvloeien uit het Statuut, waarop artikel 51, eerste lid, van toepassing is. Deze paragraaf stelt:

'het Land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Nederlandse Antillen ondervinden al jaren substantiële en structurele problemen op het gebied van de overheidsfinanciën. Begrotingen geven een onvoldoende betrouwbaar beeld van uitgaven en inkomsten, het opstellen van rekeningen loopt achter en de schuldposities zijn ernstig.'

De RvSt geeft de RMR in overweging om het besluit om het voorstel (uitsluitend) te baseren op artikel 38 van het Statuut nader te overwegen.

De regering neemt dit voorstel niet over, onder de motivering[21]:

'..dat de ondertekenaars van het slotakkoord hebben erkend dat de financiële problemen ernstig zijn en dat zij deze niet zelfstandig kunnen oplossen.'

De regering stelt voorts dat men desondanks de voorkeur geeft aan een consensusregeling. Daarbij is vooral overwogen:

'dat ingrijpen op basis van artikel 51 Statuut ultimum remedium is. Nu de eilandgebieden (..) en het Land Nederlandse Antillen met Nederland overeenstemming hebben bereikt over een vrijwillige regeling, op basis van artikel 38, is er naar mijn oordeel, geen plaats voor toepassing van artikel 51. Bovendien is een besluit op grond van artikel 51 niet de enige mogelijkheid om de waarborgtaak te realiseren. Artikel 43, tweede lid, biedt tevens een basis om op Koninkrijksniveau initiatieven te nemen tot bijvoorbeeld afspraken met de landen over te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de in artikel 43 genoemde belangen. Zo kunnen bijvoorbeeld vormen van samenwerking, op basis van artikel 38, erop worden gebaseerd. (...) Ook maatregelen met een – wat de Raad noemt – hierarchisch karakter, kunnen dus worden opgenomen in een vrijwilliger algemene maatregel van rijksbestuur, mits daar over overeenstemming bestaat. Dat is het geval, zoals blijkt uit het slotakkoord en de overeenstemming in de rijksministerraad over dit besluit.'

[21] Nader rapport dd. 23 oktober 2007 bij het advies van 23 augustus 2007 (W04.07.0242/I/K) inzake het Besluit tijdelijk financieel BES.

VIII. Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over mogelijkheden van versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curacao en Sint Maarten, dd. 29 augustus 2008 (W04.08.0213/AK).

Met betrekking tot dit advies wil de Raad volstaan met aandacht te vragen voor onderdeel 4, inzake de positie van de Gouverneur en terzake ten stelligste afraden de Gouverneur in de voorgestelde positie te brengen.

Advieslijn Raad van State

De ontwikkelingen binnen de Europese Unie en het 50-jarig bestaan van het Statuut zijn voor de Raad van State van het Koninkrijk aanleiding geweest tot het ontwikkelen van een advieslijn, zoals in de vorige paragraaf is weergegeven. Ingevolge zijn advieslijn zijn er volgens de RvSTK thans twee opties:

1) een verdieping van de Koninkrijksrelaties. Dit houdt in dat meerdere aangelegenheden worden aangemerkt als Koninkrijksverantwoordelijkheid. Voor een verdieping van de Koninkrijksrelaties is een wijziging van het Statuut niet nodig, maar is voldoende dat het Statuut niet meer wordt gehanteerd als afbakening van autonomie en bevoegdheden tussen staatsorganen van de drie landen van het Koninkrijk[22] (zie de vorige paragraaf);
2) een geleidelijke beëindiging van de Koninkrijksrelaties.

Een status quo, waarbij Aruba vasthoudt aan de autonomie die in het Statuut van 1954 aan de landen werd toegekend, is voor de RvStK geen optie.

De advieslijn van de RvStK is inmiddels gevolgd ten aanzien van:
a. het voorstel van een Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba
b. het voorstel van een Rijkswet Gemeenschappelijk Hof
c. het voorstel van een Rijksvisumwet

Voorstel Rijkswet Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba

Van de limitatieve systematiek van artikel 3, Statuut, is door de RMR – overigens met instemming van de regering van Aruba[23] – afgeweken ten aanzien van het voorstel van een Rijkswet kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, door onder de vigeur van internationale ontwikkelingen de kustwacht tevens als een instrument van buitenlands beleid aan te merken en naast het geëigende artikel 38 ook artikel 3 van het Statuut als grondslag voor te stellen.[24] De RMR volgt hiermee de advieslijn van de RvStK, die overigens een ommezwaai heeft gemaakt (zie pagina 4, onderdeel III).

De Raad heeft hieromtrent in zijn advies gesteld:[25]

> 'De Raad ziet in de internationale ontwikkelingen geen redenen om de kustwacht nu wel aan te moeten merken als een koninkrijksaangelegenheid: deze zijn naar de mening van de Raad sinds 1995 niet zo dramatisch gewijzigd dat het 'omgaan' terzake van de Raad van State van het Koninkrijk kan worden gevolgd. De Raad constateert bovendien dat de hoge prioriteit die

[22] 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk. Voorlichting dd. 10 december 2004, ex artikel 16, tweede lid, Wet op de Raad van State (W04.04.0425/I/K).
[23] Hoewel dit voorstel nog niet tot stand is gebracht, is hiermede in de discussies over de (toepassings) mogelijkheden van het Statuut wellicht een precedent geschapen.
[24] Zie ook pagina 4 en noot 15.
[25] Advies Raad van Advies inzake de ontwerp Rijkswet Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, dd. 17 augustus 2005, RvA 165-05.

de terrorismebestrijding internationaal geniet, niet heeft gemaakt dat de landen het wenselijk achten dat artikel 3 terzake van het Statuut wordt uitgebreid. Het is voor de Raad bovendien niet duidelijk hoe externe factoren – zo die door de drie partners gelijkelijk zouden worden gewaardeerd - op de door de Raad van State voorgestelde wijze de verhoudingen binnen het Koninkrijk zouden kunnen veranderen. (...)
Artikel 3, tweede lid, is expliciet opgenomen als een waarborg voor de zelfstandigheid van de eigen aangelegenheden.[26]
De uitbreiding van het aantal koninkrijksaangelegenheden door interpretatie, zoals voorgesteld door de Raad van State van het Koninkrijk in zijn advies van 7 maart 2005, dus zonder dat de daarvoor in het Statuut opgenomen procedure is doorlopen, is in strijd met het Statuut en derhalve voor de Raad onaanvaardbaar.'

Voorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof

Conform het advies van de RvStK van 10 december 2004 heeft de RMR artikel 43, lid 2 als statutaire grondslag voor Aruba aangewezen voor het voorstel van een Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het voorstel is thans ter advisering voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk. Op basis waarvan de RMR heeft gemeend invulling te moeten geven aan de elementen van artikel 43, lid 2, kon door de Raad niet worden achterhaald.[27]
Wel blijkt uit de verslaglegging van het tripartite-overleg van de Ministers van Justitie van het Koninkrijk dat Aruba akkoord is gegaan met een gemeenschappelijk Hof (en zelfs heeft geopteerd voor een Koninkrijksbrede rechterlijke organisatie op termijn), hetgeen overigens bij het komen te vervallen van de Samenwerkingsregeling tussen de Nederlandse Antillen en Aruba geen vanzelfsprekendheid was.[28]

voorstel Rijksvisumwet

Met dit voorstel gaat de MinBuiza veel verder dan de eerdere adviezen van de RvSTK en het advies van 27 januari 2007 (No. W03.06.0460I). Laatstgenoemd advies betreft een aanvullend advies op zijn advies als Raad van State (van Nederland) van 20 december 2006 inzake een voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Dit aanvullend advies is gegeven in zijn hoedanigheid als Raad van State van het Koninkrijk (RvStK).

De RvStK is verzocht nader in te gaan op de betekenis van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen b en g van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voor het Nederlandse wetsvoorstel:

- De RvStK concludeert eerstens dat uit onderdeel b en de officiële toelichting daarop 'een basis wordt gelegd voor het internationale visumbeleid en een kader wordt geboden voor een nationaal visumbeleid'.
- M.b.t. onderdeel g wordt geconcludeerd dat 'het overgrote deel van het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen landszaak is. Daaraan voegt de toelichting toe dat de internationale positie van het Koninkrijk ertoe kan verplichten regels te stellen omtrent vereisten waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen om te mogen worden toegelaten.' (*onderstreping toegevoegd, RvA*)

---

[26] Vide de toelichting op artikel 3, en in het bijzonder op het tweede lid, in mr. W.H. van Helsingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, p. 286-287.
[27] Ten aanzien van de andere landen is in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg dd. 2 november 2006 overeengekomen dat artikel 38, lid 2 de grondslag zal zijn. Aruba is geen partij bij deze overeenkomst.
[28] Zie de notulen van het tripartite overleg dd. 23 juni 2008 van de Ministers van Justitie van het Koninkrijk, alsmede de verslaglegging van de nieuwjaarsrede van de Gouverneur van Aruba in de Amigoe dd. 12-1-2009.

De RvStK merkt het visumbeleid voorts aan als zowel een instrument van buitenlands beleid als van het toelatings- en toegangsbeleid. Als redenen waarom volgens hem de behoefte aan eenvormigheid op het gebied van visumbeleid is toegenomen:

a. de verplichtingen van Nederland t.o.v. de Europese Unie
b. de nauwere internationale samenwerking op het gebied van handel en van de bestrijding van internationale georganiseerde misdaad en terrorrisme
c. de komende wijzigingen in de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk.

De Raad van State van het Koninkrijk acht het daarom noodzakelijk dat het aantal koninkrijksaangelegenheden wordt uitgebreid. Dit kan in de opvatting van de RvSTK zonder wijziging van het Statuut, door de autonome taken te bezien in het licht van artikel 3, van het Statuut en er bijvoorbeeld een 'buitenland-component' of 'defensie-component' aan te koppelen. Dit is geschied ten aanzien van het voorstel van Rijkvisumwet en eerder ten aanzien van het voorstel van de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Vervolgens stelt de RvStK dat meer eenvormigheid kan worden gerealiseerd door een rijkswet op basis van artikel 3, eerste lid, aanhef, onderdelen b en g, van het Statuut, en dat die eenvormigheid minder zou worden gewaarborgd door het streven naar een consensusregeling of naar meer concordantie. Ook kunnen in geval van een rijkswet wijzigingen sneller worden doorgevoerd, aldus de RvStK. O.g.v. het bovenstaande stelt de RvStK dat regeling van het visumbeleid in een rijkswet de voorkeur verdient.

De Raad merkt hier het volgende over op.

Een rijkswet ex artikel 3 van het Statuut biedt de meeste garanties voor eenheid, alleen al vanwege het feit dat het daarvoor is bedoeld en ingericht. Artikel 3 is echter limitatief. Bij de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef, onderdeel b alsmede onderdeel g, ruimte gelaten voor een nationaal visumbeleid.Ook het toelatingsbeleid t.a.v. vreemdelingen is voor het overgrote deel landszaak. De 'buitenland-component' zou ten aanzien van de Rijksvisumwet van doorslaggevend belang zijn voor zijn legitimiteit, omdat de officiele toelichting stelt:[29]

> 'Ook het toelatingsbeleid t.a.v. vreemdelingen is voor het overgrote deel landszaak. Vanwege het Koninkrijk moeten echter regelen kunnen worden gesteld omtrent vereisten, waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen om te mogen worden toegelaten. De internationale positie van het Koninkrijk kan daartoe nopen of verplichten. Toelating kan vanwege de Rijksregering niet worden opgelegd.'

Een Rijksvisumwet waarvan de statutaire grondslag is gelegen in uitsluitend artikel 3, onderdeel g, zou dus in strijd zijn met het Statuut.

De RvStK heeft in zijn door de MinBuiZa aangehaalde advies niet gesteld dan wel onderbouwd dat ten aanzien van het visumbeleid uit enige dringende reden dan wel zwaarwegend belang de noodzakelijkheid van een Rijksvisumwet ex artikel 3 zou volgen. Het oordeel van de RvStK, inhoudende het aangeven van zijn voorkeur, betreft een licht dictum. Net als hier te lande, zijn de adviezen van de RvSt(K) niet bindend.
Het advies is conform de algemene beleids/adviseringslijn van de RvStK inzake de verhoudingen binnen het Koninkrijk, de toepassing van het Statuut en de verhouding van

[29] Helsdingen, W.H. van (1957). Het Statuut voor het Koninkrijk. Den Haag, pagina 263.

Aruba en de Nederlandse Antillen tot de Europese Unie, welke lijn dit college sinds 2003 aanhoudt en uitdraagt, in zijn advisering en door middel van advisering eigener beweging.[30] Dit advies kan evenmin worden vertaald naar hetgeen de MinBuiZa hieromtrent weergeeft, namelijk, dat de RvStK de mening zou zijn toegedaan:

> '...dat een consensusregeling op grond van artikel 38 van het Statuut onvoldoende waarborgen voor de eenheid van het visumbeleid meebrengt.'

- De MinBuiZa geeft een volstrekt onjuiste weergave van de inhoud en de strekking van het advies van de RvStK van 27-1-2007.
- Het advies van de RvStK van 27-1-2007 is in de lijn van zijn algemene adviseringslijn inzake de (toepassings)mogelijkheden van het Statuut en is niet ingegeven door een concrete dringende noodzakelijkheid. Indien t.z.t. het voorstel wordt voorgelegd aan de Raad van State, dan is er geen reden om aan te nemen dat deze van zijn algemene advieslijn zal afwijken.[31]
- Het advies van de RvStK van 27-1-2007 kan niet worden aangemerkt als een genoegzame onderbouwing voor de keuze van de Minister voor de voorgestelde grondslag.

De door de MinBuiZa voorgestelde statutaire grondslag van het voorstel van Rijksvisumwet is naar de mening van de Raad op grond van het bovenstaande juridisch niet juist.

Conclusie en eindadvies

De bezinning op de Koninkrijksrelaties is in 2003 door Nederland geïnitieerd met het oog op het feit dat Nederland is gebonden aan twee rechtsordes: de EU en het Koninkrijk der Nederlanden:

- De EU regelt in toenemende mate aangelegenheden ten aanzien waarvan de landen in het Koninkrijk autonoom zijn.
- Het EU Verdrag is van hogere orde dan het Statuut van het Koninkrijk.
- De autonome landen in het Caribisch gebied krijgen hierdoor ongevraagd te maken met het EU acquis.

In plaats van dat Nederland deze situatie - die in 2003 bij het Verdrag van Athene duidelijk werd – heeft aangegrepen om met de Caribische delen vanuit de eigenlijke achtergrond in onderhandeling te treden, is het 50-jarig bestaan van het Statuut aangegrepen voor 'herbezinning' op de Koninkrijksrelaties.

De nieuwe Nederlandse regering heeft in 2003, zonder overleg met de Caribische landen en met oog op de onstane 'dubbele binding', in het regeerakkoord vermeld voor deze landen een UPG status voor te staan. Daarmee zou namelijk het gehele EU acquis op de Caribische delen van toepassing zijn. Zijdens de Raad van State was al geadviseerd dat het Statuut hiervoor niet behoefte te worden gewijzigd, als de landen ermee zouden instemmen dat op deze wijze hun autonomie werd omgezet in Koninkrijksverantwoordelijkheid. Opgemerkt moet worden dat hiermee en sindsdien de Raad van State in zijn advisering een andere opvatting uitdraagt (ook eigener beweging) over de toepassing van het Statuut. De

[30] Verdieping of geleidelijk uiteen gaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie. Advies dd. 9 september 2003, ex artikel 18, tweede lid, Wet op de Raad van State.

[31] Op de implicaties van het hanteren van een advieslijn, vooruitlopend op de beoordeling van voorstellen van rijkswetgeving heeft prof. dr. D.J. Elzinga in Binnenlands Bestuur van 24 december 2008 een beschouwing gegeven.

Nederlandse regering die in 2004 nog enigszins terughoudend was m.b.t. deze interpretatie en opvattingen m.b.t. het toepassingsbereik van het Statuut, heeft inmiddels aangetoond deze geheel te onderschrijven.

Vanuit het Statuut beschouwd zijn deze opvatting en diverse besluitvorming van de Nederlandse regering en de Raad van State juridisch discutabel.

Voorop staat dat binnen het Statuut geen reële en gelijkwaardige mogelijkheden bestaan om in daadwerkelijke gemeenschappelijkheid tot besluitvorming tussen de drie landen te komen. Dit wreekt zich wanneer er verschillen van inzicht en mening zijn: in die gevallen, spreekt, ingevolge de inrichting van het Statuut en het ontbreken van reële Koninkrijksorganen, de stem van het grootste land. Het grootste land stelt zich op als het Koninkrijk en draagt door deze opstelling niet bij aan enige Koninkrijksgemeenschapszin, terwijl het juist vanwege deze machtspositie op de weg van het grootste land binnen het Koninkrijk ligt om hier een voortrekkersrol te spelen.

Stellingen in diverse adviezen en nota's dat door Caribische landen bij monde van de gevolmachtigde ministers in de RMR niet actief is bijgedragen aan Koninkrijksbeleid zijn naar de mening van de Raad drogredenen. Daarnaast geeft ook artikel 12 van het Statuut – in tegenstelling tot hoe dit instrument van Nederlandse zijde wordt aangehaald – geen mogelijkheid om daadwerkelijk een Arubaans of Antilliaans standpunt in de RMR te laten prevaleren. Uit advisering van de Raad van State blijkt voorts dat indien het parlement van Aruba of de Nederlandse Antillen van oordeel is dat een rijkswet artikel 38 als grondslag behoort te hebben, dit oordeel geen feitelijke gevolgen heeft, in die zin dat een dergelijke rijkswet niet tot stand zou kunnen komen.[32]

Nadat eerst door aan aangelegenheden een buitenland dan wel defensiecomponent toe te kennen deze onder het regime van artikel 3 van het Statuut te brengen, is nu kennelijk het moment bereikt dat artikel 43, tweede lid, proactief wordt toegepast om tegen de uitdrukkelijke wil (bijv. artikel 12) van de Caribische landen een dergelijke rijkswet tot stand te kunnen brengen.

Vanuit Nederland lijkt de integratie in de EU volkomen te derogeren aan het proces van *nation building* waarin de Caribische landen thans nog verkeren.[33] Binnen dit systeem is het niet verwonderlijk dat de Caribische landen zich willen vasthouden aan de bevoegdhedenverdeling zoals die duidelijk in het Statuut staat omschreven en die als een waarborg voor de autonomie wordt gezien en waarvan uit de totstandkomingsgeschiedenis ook duidelijk de achtergronden en oogmerken blijkt.

Het komt de Raad voor dat in plaats van de bovenstaande opstelling, de Nederlandse regering een open dialoog zou dienen aan te gaan met de regeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen, over de inrichting van het Statuut, in verband met de (toe nu toe) eenzijdige integratie van Nederland in de EU – een integratie die niet meer is te stoppen en die nog de nodige verdieping zal ondergaan.

Daarbij is het zeer de vraag of van Nederlandse zijde niet meer inspanningen dienen te worden verricht om voor de (andere) positie en belangen van de Caribische landen bij de

[32] Zie het advies van de RvStK dd. 7 maart 2005 No. W07.05.0004/II/K inzake de kustwacht.

[33] Zie de rede van de Voorzitter van de Raad van Advies dd. 21 september 2005, ter gelegenheid van het eerste tripartite-overleg van de Raden van Advies en de Raad van State.

EU aandacht te vragen. Immers, bij aanvang van de EU was daar al rekening mee gehouden door de LGO status te creeren en de Caribische landen van het Koninkrijk van de territoriale werking van het EU regime uit te sluiten. Dat zou grotere diversiviteit in het Koninkrijk inhouden, maar ook van dergelijke samenwerkingsverbanden zijn in de moderne wereld goed functionerende voorbeelden aan te treffen.

De Raad is van mening dat deze optie van lossere banden een reële is voor het voortbestaan van het Koninkrijk, naast de twee opties die vanuit Nederland worden aangehangen: verdieping of (geleidelijk) uiteengaan. Voor Nederland is dit wellicht de minst gemakkelijke optie, voor de Caribische landen (die geen BES status willen) is dit een optie die aan hun belangen kan tegemoetkomen.

De Raad is echter van mening dat de opstelling van de Arubaanse regering, door er voor te kiezen zich afzijdig te houden van overleg dat al enige jaren – mede in verband met de te wijzigen staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen - gaande is, evenmin constructief is. In zijn advies dd. 10 november 2004 (RvA 240-04) inzake het Rapport Jesurun, heeft de Raad reeds op het belang van participatie gewezen. Ook van Arubaanse zijde mag een constructieve bijdrage aan deze dialoog worden verwacht. Gezien de recente besluitvorming op Koninkrijksniveau is dergelijk overleg thans dringend geboden.

De Raad geeft u derhalve in overweging zich te bezinnen op de rol die het Land wil vervullen in het Koninkrijk en welke positie het Land wil innemen ten opzichte van de Europese Unie.

De Secretaris,

mr. H.A. van der Wal

De Voorzitter,

mr. A.L. Nicolaas