



Gouverneur van Sint Maarten

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-114

STATEN VAN SINT MAARTEN			
Ingek. 29 AUG 2018			
Volgnr. 15/893/17-18			
Par.	1	2	119

Aan de Staten van Sint Maarten
T.a.v.: De voorzitter mevrouw Sarah Wescot-Williams
Wilhelminastraat 1
Philipsburg
Sint Maarten

Philipsburg, 23 Augustus 2018

Kenmerk : LV-17/0012
**Onderwerp : Ontwerp van Landsverordening tot aanvaarding voorstel lid Van Laar
tot wijziging artikelen 14 en 38 Statuut Koninkrijk der Nederlanden**
Bijlagen : 1

Geachte mevrouw Wescot-Williams,

U wordt hierbij aangeboden het Ontwerp van Landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlandenter verdere behandeling.

DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN

drs. E.B. Holiday

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-114
No. 1

Landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

AANBIEDING

De regering van Sint Maarten biedt aan de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp van Landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden *[beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe]*.

Philipsburg,

De Gouverneur,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-114
No. 2

Landsverordening, van de
tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet
van het lid Van Laar tot wijziging van de
artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het
Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de
mogelijkheid een algemene maatregel van
rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke
grondslag daartoe)

ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 5 juli 2016 het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe) heeft aangenomen, en dat artikel 55 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden aanvaarding daarvan bij landsverordening door Sint Maarten vereist;

dat dit voorstel van rijkswet ertoe strekt het democratisch deficit in het Koninkrijk te beperken, en het daartoe wenselijk is de aanvaarding te realiseren;

Gelet op artikel 55, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

Artikel 1

Het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe), zoals deze op 5 juli 2016 is aangenomen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal, wordt aanvaard.

Artikel 2

1. Deze landsverordening treedt, zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst, in werking met ingang van de eerste dag van de zevende week na de datum van bekrachtiging.
2. In afwijking van het eerste lid, treedt deze landsverordening:
 - a. in werking met ingang van de eerste dag van de derde week na de beslissing van het Constitutioneel Hof indien de Ombudsman een zaak aanhangig heeft gemaakt als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling; of,
 - b. niet in werking indien het Constitutioneel Hof oordeelt dat deze landsverordening niet verenigbaar is met de Staatsregeling.

Deze landsverordening wordt met de memorie van toelichting in het Afkondigingsblad geplaatst.

Gegeven te Philipsburg,
De Gouverneur van Sint
Maarten

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
d.d.

Landsverordening, van de
tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van
het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14
en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der
Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een
algemene maatregel van rijksbestuur uit te
vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit ontwerp van landsverordening strekt ertoe op grond van artikel 55, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe) te aanvaarden.

Artikel 55, tweede lid, van het Statuut bepaalt daartoe het volgende:
Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd, alvorens het door Aruba, Curaçao en Sint Maarten is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening.

Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

Ter zake van voormeld voorstel van rijkswet heeft het volgende voortraject plaatsgevonden:

Op 7 en 9 juni 2016 heeft de plenaire behandeling van dit voorstel plaatsgevonden in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Aan die plenaire behandeling hebben de Statenleden Marlin-Romeo en De Weever als bijzondere gedelegeerden van Sint Maarten deelgenomen. Zij waren daartoe afgevaardigd blijkens het schrijven van de Voorzitter van de Staten van Sint Maarten d.d. 2 juni 2016 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/2016, 27 570 (R1672), no. 12).

Op 14 juni 2016 is het voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard.

Op 5 juli 2016 is het voorstel van rijkswet in de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanvaard.

Op 9 augustus 2016 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ministers-president van de Caribische Landen verzocht om aanvaarding bij landsverordening overeenkomstig artikel 55, tweede lid, van het Statuut.

De regering van Sint Maarten ziet het onderhavige voorstel van rijkswet als een beperking van de mogelijkheid om zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur te doen vaststellen. Dit wordt beschouwd als een beperking van het democratisch deficit, aangezien de democratische legitimatie van wettelijke regels wordt vergroot. Het is op grond daarvan dat de regering het wenselijk acht om het onderliggende voorstel van rijkswet bij landsverordening te aanvaarden.

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer is naar aanleiding van vragen van bijzonder gedelegeerde De Weever uitdrukkelijk bevestigd dat het onderhavige voorstel niet tot doel heeft zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur te doen vervangen door onderlinge regelingen, maar veelmeer deze zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur te voorzien van voldoende delegatiegrondslag bij rijkswet, respectievelijk de wettelijke voorschriften bij rijkswet te doen regelen.

De Raad van Advies (hierna: de Raad) wijst in zijn advies op het onderhavige ontwerp op het feit dat als de Staten bezwaar hebben tegen het onderhavige voorstel, en niet tot vaststelling van dit ontwerp overgaan, de procedure voor de vaststelling van een aangepast voorstel van rijkswet geheel opnieuw dient te worden doorlopen. Hetzelfde geldt ook voor Aruba en Curaçao.

2. Totstandkomingsgeschiedenis van het voorstel van rijkswet

Rijkswetten worden vastgesteld door de Koninkrijksregering (Koning en Nederlandse ministers) in samenwerking met het Nederlands parlement nadat de Staten van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geconsulteerd.¹ Een algemene maatregel van rijksbestuur (hierna: AMvRB) daarentegen is een besluit van de Koninkrijksregering die niet op een rijkswet hoeft te berusten. Wanneer een AMvRB niet op een specifieke delegerende wetsbepaling berust, wordt het aangeduid als een 'zelfstandige AMvRB'.

Koninkrijksaangelegenheden in de zin van artikel 3 Statuut kunnen op grond van artikel 14 Statuut bij zelfstandige AMvRB worden geregeld. Ook onderlinge regelingen in de zin van artikel 38 Statuut kunnen bij

¹ Artikel 4, tweede lid, jo. artikelen 14 – 22, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

zelfstandige AMvRB worden vastgesteld. Dat betekent dat parlementaire betrokkenheid in dergelijke gevallen niet aan de orde is, en voorts dat de huidige artikelen 14 en 38 van het Statuut niet stroken met het primaat van de rijkswetgever in formele zin (legaliteitsbeginsel).

Dat het primaat van de rijkswetgever bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (hierna: AVV's) in het Koninkrijk niet of slechts beperkt geldt, is niet in overeenstemming met het geldende staatsrecht in de landen van het Koninkrijk. Deze eist immers dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in Nederland en een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, (hierna: LBham) in Aruba, Curaçao en Sint Maarten die AVV's bevatten, slechts bij of krachtens een formele wet kunnen worden vastgesteld, uitzonderingen² daargelaten. De medevaststelling van wettelijke regelingen door de volksvertegenwoordiging is een belangrijke verworvenheid van de in het Koninkrijk bestaande parlementaire democratie.

Dit probleem, dat ook wordt aangeduid met de term 'democratisch deficit', is al langere tijd gespreksonderwerp tussen de Koninkrijkslanden. Met de term 'democratisch deficit' wordt bedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau.

De consensus is dat ook bij de totstandkoming van AMvRB's het primaat van de rijkswet uitgangspunt moet zijn indien AVV's worden uitgevaardigd.³ Anders geformuleerd, dienen AMvRB's te zijn gebaseerd op rijkswetten. Tweede Kamerlid Van Oven, die later is opgevolgd door Tweede Kamerlid Van Laar, heeft het initiatief hiertoe genomen met het onderliggende voorstel van rijkswet.

3. De strekking van het voorstel van rijkswet

Het voorstel van rijkswet strekt ertoe het Statuut te wijzigen zodat de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een AMvRB zonder een wettelijke grondslag daartoe beperkt wordt. Het uitvaardigen van een dergelijke zelfstandige AMvRB is dan alleen mogelijk in "buitengewone gevallen van dringende aard"⁴. De AMvRB die zo tot stand komt, heeft een tijdelijke geldigheidsduur omdat het van rechtswege na twee jaar komt te vervallen. Binnen die twee jaar moet in een rijkswet worden voorzien voor het regelen van de desbetreffende aangelegenheid.⁵ Ook bestaande zelfstandige AMvRB's moeten worden vervangen door rijkswetten. Er wordt in een

² Te weten AMvB's en LBham'en die niet door straffen worden gehandhaafd.

³ Kamerstukken, 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1.

⁴ Normering ontleend aan artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen.

⁵ Vergelijk Aanwijzing 31 Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten.

overgangsbepaling voorzien, die een termijn stelt van maximaal vier jaren. In buitengewone gevallen kan een dergelijke AMvRB langer van kracht blijven, mits dat bij Koninklijk besluit is bepaald.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 14 Statuut bepaalt onder andere dat “in buitengewone gevallen van dringende aard” de vaststelling van een zelfstandige AMvRB met een werkingsduur van twee jaren kan plaatsvinden. Hier wordt een uitzondering gemaakt op het primaat van de rijkswet. Deze uitzondering ligt besloten in het zinsdeel “in buitengewone gevallen van dringende aard”⁶. Deze term houdt in dat er niet alleen sprake moet zijn van een buitengewoon geval, i.c. een ongewoon geval, maar dat het ook noopt tot actie, in dit geval door de koninkrijkswetgever.

4. Bijlagen

De regering voegt conform het advies van de Raad van Advies volledigheidshalve het voorstel van rijkswet (1) en de daarbij behorende memorie van toelichting (2), alsook het advies van de Raad van State van het Koninkrijk en reactie van de indiener (3) als bijlagen bij deze memorie van toelichting. De regering acht het van belang dat zoveel informatie mogelijk over het voorstel van rijkswet beschikbaar is.

5. Financiële paragraaf

Deze ontwerp-landsverordening kent op zichzelf geen financiële gevolgen voor het land Sint Maarten. Wel zal een beroep worden gedaan op het overheidsapparaat van Sint Maarten om als medewetgever vigerende zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur te vervangen door rijkswetten, deze te voorzien van voldoende delegatiegrondslag of deze te doen intrekken. Hiervoor is in het voorstel van rijkswet voorzien in een overgangsrechtelijke termijn van vier jaren na inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet. De regering gaat vanuit dat deze termijn van vier jaren in beginsel voldoende is, omdat de vervanging van vigerende algemene maatregelen van rijksbestuur door rijkswetten, het voorzien van voldoende delegatiegrondslag daarvoor of deze te doen intrekken, in principe niet heel ingewikkeld en tijdrovend behoeft te zijn, ook niet vanwege de hoeveelheid wettelijke regelingen die hieronder vallen. De regering is van oordeel dat deze exercitie meer van formele dan van materiële aard zal zijn. Het wordt wel anders als ook inhoudelijk wordt ingegaan op de betreffende wettelijke regelingen. Dat is volgens de regering niet de strekking van het voorstel van rijkswet. De regering zal ook hiervoor waken.

⁶ Artikel I, onderdeel A, onder 1, van het voorstel van rijkswet.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Dit artikel regelt de wettelijk vereiste aanvaarding door de Staten van het voorstel van rijkswet van het lid van de Tweede Kamer Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut, zoals deze is aangenomen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal. In het algemeen deel is al voldoende stilgestaan bij de totstandkomingsgeschiedenis en de strekking van het voorstel van rijkswet, zodat hier wordt volstaan met een verwijzing daarnaar en naar de bijgevoegde bijlagen.

Artikel 2

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp van landsverordening. Hier is de standaardbepaling voor de inwerkingtreding van landsverordeningen gebruikt, waarbij rekening moet worden gehouden met de wettelijke termijn van de Ombudsman ter zake diens bevoegdheid een zaak aanhangig te maken bij het Constitutioneel Hof.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken





**Council of Advice
Raad van Advies**

Strengthening Our Democracy

**Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-114
No. 4a**

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten

KABINET VAN DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN	
APR 12 2018	
Volgno:	<i>[Handwritten signature]</i>
Doorgezonden:	
Dossier:	G

RvA no. SM/11-17-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe). Uw volgnummer: LV-17/0012.

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek (ontvangen d.d. 8 augustus 2017) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 10 april 2018 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 10 april 2018, bericht de Raad u als volgt.

De ontwerp-landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe) strekt volgens de considerans ertoe om op grond van artikel 55, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden het voornoemd voorstel van rijkswet te aanvaarden.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijgevoegde memorie van toelichting en bijlagen geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

RvA no. SM/11-17-LV

1



1. Algemeen

Het onderhavige ontwerp vormt een schakel in de procedure om het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) bij rijkswet te wijzigen¹. Deze schakel vindt zijn grondslag in artikel 55, tweede lid, Statuut. Daarbij geldt dat aanvaarding door onder andere Sint Maarten bij landsverordening vereist is, alvorens het onderliggende voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut (hierna: voorstel van rijkswet) door de Koning goedgekeurd kan worden. De Raad wijst erop dat als de Staten van Sint Maarten bezwaar hebben tegen het voorstel van rijkswet, en niet tot vaststelling van deze landsverordening overgaan, de procedure voor de vaststelling van een aangepast voorstel van rijkswet geheel opnieuw dient te worden doorlopen. In dat kader maakt de Raad melding van het feit dat door de Raad van Advies op Curaçao reeds een positief oordeel is geveld inzake de aanvaardingslandsverordening aldaar.² De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

2. Beleidsanalytische toets

a. *Probleemstelling*

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp niet uitvoerig wordt ingegaan op de totstandkomingsgeschiedenis van het voorstel van rijkswet, maar dat slechts verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet voor een nadere toelichting op de inhoud daarvan. Echter is de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet niet toegevoegd als bijlage bij het onderhavige ontwerp.³ De Raad adviseert om de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet als bijlage toe te voegen aan dit ontwerp en tevens te overwegen om ook het advies van de Raad van State inzake dit voorstel van rijkswet als bijlage toe te voegen aangezien het uiteindelijke ontwerp mede naar aanleiding van dit advies gestalte heeft gekregen in de huidige vorm.⁴

De Raad is van mening dat het, zonder inzicht te hebben in de (uitgebreide) totstandkomingsgeschiedenis, niet mogelijk is om het onderhavige ontwerp op een weloverwogen wijze te waarderen.

¹ Artikel 55, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

² RvA no. RA/41-16-DIV.

³ Aanwijzing 73, onder e, Aanwijzing voor de regelgeving van Sint Maarten

⁴ Advies W01.01.0018/I/K.



Ter tegemoetkoming aan dit punt, en ter verduidelijking van zijn eigen opmerkingen hierboven en in het vervolg van dit advies, geeft de Raad hiertoe in deze paragraaf een eerste beknopte aanzet.

Rijkswetten worden vastgesteld door de Koninkrijksregering (Koning en Nederlandse ministers) in samenwerking met het Nederlands parlement nadat de Staten van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geconsulteerd.⁵ Een algemene maatregel van rijksbestuur (hierna: AMvRB) daarentegen is een besluit van de Koninkrijksregering die niet op een rijkswet hoeft te berusten. Wanneer een AMvRB niet op een specifieke delegerende wetsbepaling berust, wordt het aangeduid als een 'zelfstandige AMvRB'.

Koninkrijksaangelegenheden in de zin van artikel 3 Statuut kunnen op grond van artikel 14 Statuut bij zelfstandige AMvRB worden geregeld. Ook onderlinge regelingen in de zin van artikel 38 Statuut kunnen bij zelfstandige AMvRB worden vastgesteld. Dat betekent dat parlementaire betrokkenheid in dergelijke gevallen niet aan de orde is, en dat de huidige artikelen 14 en 38 Statuut niet stroken met het primaat van de rijkswetgever in formele zin (legaliteitsbeginsel).

Dat het primaat van de rijkswetgever bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (hierna: AVV's) in het Koninkrijk niet of slechts beperkt geldt, is niet in overeenstemming met het geldende staatsrecht in de landen van het Koninkrijk. Deze eist immers dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in Nederland en een Landsbesluit houdende algemene maatregelen (LBham) in Aruba, Curaçao en Sint Maarten die AVV's bevatten, slechts bij of krachtens een formele wet kunnen worden vastgesteld - uitzonderingen⁶ daargelaten. De medevaststelling van wettelijke regelingen door de volksvertegenwoordiging is een belangrijke verworvenheid van de in het Koninkrijk bestaande parlementaire democratie.

Dit probleem, dat ook wordt aangeduid met de term 'democratisch deficit', is al langere tijd gespreksonderwerp tussen de Koninkrijkslanden. Met de term 'democratisch deficit' wordt bedoeld op het ontbreken van volledig gelijkwaardige democratische representatie van de bevolking van het Koninkrijk bij besluitvorming op Koninkrijksniveau.

⁵ Artikel 4, tweede lid, jo. artikel 14 - 22, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁶ Te weten AMvB's en LBham'en die niet door straffen worden gehandhaafd.



De consensus is dat ook bij de totstandkoming van AMvRB's het primaat van de rijkswet uitgangspunt moet zijn indien AVV's worden uitgevaardigd.⁷ Anders geformuleerd, dienen AMvRB's te zijn gebaseerd op rijkswetten. Tweede Kamerlid Van Oven, die later is opgevolgd door Tweede Kamerlid Van Laar, heeft het initiatief hiertoe genomen met het onderliggende voorstel van rijkswet.

b. *Aanpak*

Het voorstel van rijkswet strekt ertoe het Statuut te wijzigen zodat de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een AMvRB zonder een wettelijke grondslag daartoe beperkt wordt. Het uitvaardigen van een dergelijke zelfstandige AMvRB is dan alleen mogelijk in "buitengewone gevallen van dringende aard"⁸. De AMvRB die zo tot stand komt, heeft een tijdelijke geldigheidsduur omdat het van rechtswege na twee jaar komt te vervallen. Binnen die twee jaar moet in een rijkswet worden voorzien voor het regelen van de desbetreffende aangelegenheid.⁹ Ook bestaande zelfstandige AMvRB's moeten worden vervangen door rijkswetten. Er wordt in een overgangsbepaling voorzien die een termijn stelt van maximaal vier jaren. In buitengewone gevallen kan een dergelijke AMvRB langer van kracht blijven, mits dat bij Koninklijk besluit is bepaald.

Het nieuwe eerste lid van artikel 14 Statuut bepaalt onder andere dat "in buitengewone gevallen van dringende aard" de vaststelling van een zelfstandige AMvRB met een werkingsduur van twee jaren kan plaatsvinden. Hier wordt een uitzondering gemaakt op het primaat van de rijkswet. Deze uitzondering ligt besloten in het zinsdeel "in buitengewone gevallen van dringende aard"¹⁰. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag wanneer dit aan de orde is. De interpretatie hiervan leent zich voor uiteenlopende invulling door de respectieve landen van het Koninkrijk en vraagt om een nadere uitleg. De Raad vraagt hier de aandacht voor. Dit geldt eveneens met betrekking tot de toevoeging in het tweede lid van artikel 38 Statuut waarin dezelfde terminologie wordt gehanteerd. Ook speelt dit bij de overgangsbepaling in artikel II waarin staat opgenomen dat in buitengewone gevallen bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat een bestaande AMvRB langer dan de gestelde overgangstermijn van vier jaren van kracht blijft. Wederom vraagt de Raad aandacht voor het feit dat niet wordt gespecificeerd wanneer sprake is van "buitengewone gevallen".

⁷ Kamerstukken, 1999/2000, 27 198, nrs. 267 en 1.

⁸ Normering ontleend aan artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen.

⁹ Vergelijk Aanwijzing 31 Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten.

¹⁰ Artikel I, onderdeel A, onder 1, van het voorstel van rijkswet.



c. Uitvoering

De memorie van toelichting stelt dat het ontwerp geen financiële gevolgen heeft voor het land Sint Maarten maar dat wel een beroep zal worden gedaan op het overheidsapparaat om als medewetgever (1) de vigerende zelfstandige maatregelen van rijksbestuur te vervangen door Rijkswetten, (2) deze te voorzien van voldoende delegatiegrondslag of (3) deze te doen intrekken. Hiervoor is in het voorstel van rijkswet voorzien in een overgangsrechtelijke termijn van vier jaren na inwerkingtreding van deze rijkswet. De Raad merkt op dat geen conclusie wordt getrokken met betrekking tot de vraag of deze overgangstermijn toereikend is. Zo wordt bijvoorbeeld niet aangegeven hoeveel kwalificerende AMvRB's er op dit moment van kracht zijn, die naar aanleiding van het voorstel van rijkswet aan een herbeoordeling onderhevig zijn. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

3. Overige opmerkingen

In de memorie van toelichting wordt in het kort het voortraject van het voorstel van rijkswet beschreven. Daarbij wordt gerefereerd aan de motie van bijzonder gedelegeerde Bikker (Aruba). Deze motie had betrekking op de mogelijkheid voor Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht te kunnen doen tot een voorstel van rijkswet (recht van initiatief). Op deze motie is door de Raad van State een aparte Voorlichting¹¹ uitgebracht. De Raad merkt op dat het onderwerp van het recht van initiatief voor individuele Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een andere is dan dat wordt gedekt door het onderhavige voorstel van rijkswet. Derhalve adviseert de Raad om dit element in de memorie van toelichting te schrappen uit het chronologische overzicht van het voortraject.

4. Slotoordeel

In de memorie van toelichting staat dat de regering van Sint Maarten het voorstel ziet als een beperking van de mogelijkheid om zelfstandig algemene maatregelen van rijksbestuur te doen vaststellen, en dat dit voorts valt te zien als een beperking van het democratisch deficit aangezien de democratische legitimatie van wettelijke regels vergroot wordt. De Raad constateert dat hiermee impliciet de wenselijkheid van de regering tot uitdrukking komt om het onderliggende voorstel van rijkswet bij landsverordening te aanvaarden.

¹¹ Advies W01.16.0217/IVo/K.



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

De Raad geeft de regering in dat verband nog het volgende in overweging. Bij de totstandkoming van rijkswetten hebben de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten weliswaar recht op inspraak (schriftelijke inbreng dan wel mondelinge inbreng via bijzonder gedelegeerden), maar dit omvat geen medebeslissingsrecht (alleen de leden van de Tweede en Eerste Kamer in Nederland hebben stemrecht). Het onderliggende voorstel van rijkswet heft het democratisch deficit derhalve niet op, en pretendeert dit ook niet te doen, maar zorgt wel voor meer parlementaire betrokkenheid waar het gaat om het uitvaardigen van zelfstandige AMvRB's. De mogelijkheid tot aanwending van een zelfstandige AMvRB in strijd met het primaat van de rijkswetgever wordt zodoende beperkt. De Raad acht dit een stap in de juiste richting. Immers wordt bewerkstelligd dat bij het uitvaardigen van AVV's in AMvRB's in het voorstadium ook de parlementen van de landen van het Koninkrijk worden betrokken, waardoor het primaat van de rijkswetgever het uitgangspunt wordt. Maar de Raad duidt op het feit dat een algehele opheffing van het democratisch deficit vergt dat een Koninkrijksparlament wordt opgericht. Dit valt buiten de strekking van het onderliggende voorstel van rijkswet, maar is volgens de Raad - gezien vanuit het groter kader waarin het vraagstuk van het democratisch deficit speelt - wel het benoemen waard. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

5. Conclusie

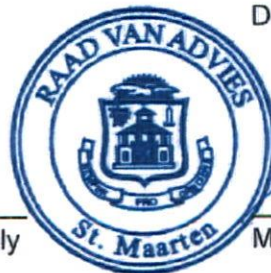
Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat aan de opmerkingen van de Raad aandacht zal zijn geschonken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 10 april 2018.

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly




Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon



ST. MAARTEN

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-114
No. 4b

Aan de Gouverneur
Falcon Drive 3
Harbour View
Alhier

A
6770/17

Uw nummer: Uw brief van: Ons nummer: Afd: JZ&W

Onderwerp: Nader rapport inzake het ontwerp van landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden [*beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe*]

Philipsburg, AUG 22 2018

Ik heb de eer u hierbij, namens de ministerraad, aan te bieden het nader rapport ter reactie op het advies van de Raad van Advies (hierna: de Raad) d.d. 10 april 2018 [*nummer LV-170012*] betreffende het ontwerp van landsverordening tot aanvaarding van het voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden [*beperken van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen zonder wettelijke grondslag daartoe*].

De Raad geeft ten aanzien van het ontwerp van landsverordening, in overweging het ontwerp naar de Staten te zenden nadat aan de opmerkingen van de Raad aandacht zal zijn geschonken of er rekening mee zal zijn gehouden.

De regering is de Raad erkentelijk voor het advies. De regering zal in het hiernavolgende een reactie geven op de verschillende onderdelen van het advies van de Raad, en daarbij aangeven of de regering de betreffende adviezen heeft overgenomen, en zo niet, wat de gronden hiervoor zijn.

1. Algemeen

Het onderhavige ontwerp vormt een schakel in de procedure om het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) bij rijkswet te wijzigen¹. Deze schakel vindt zijn grondslag in artikel 55, tweede lid, Statuut. Daarbij geldt dat aanvaarding door onder andere Sint Maarten bij landsverordening vereist is, alvorens het onderliggende voorstel van rijkswet van het lid Van Laar tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut (hierna: voorstel van rijkswet) door de Koning goedgekeurd kan worden. De Raad wijst erop dat als de Staten van Sint Maarten bezwaar hebben tegen het voorstel van rijkswet, en niet tot vaststelling van deze landsverordening overgaan, de procedure voor de vaststelling van een aangepast voorstel van rijkswet geheel opnieuw dient te worden doorlopen. In dat kader maakt de Raad melding van het feit dat door de

¹ Artikel 55, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Gelieve bij beantwoording datum en nummer te vermelden en in elke brief slechts ÉÉN onderwerp

Raad van Advies op Curaçao reeds een positief oordeel is geveld inzake de aanvaardingslandsverordening aldaar.² De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Reactie regering: De regering heeft dit advies van de Raad overgenomen, en de memorie van toelichting aangevuld en aangepast.

2. Beleidsanalytische toets

a. *Probleemstelling*

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp niet uitvoerig wordt ingegaan op de totstandkomingsgeschiedenis van het voorstel van rijkswet, maar dat slechts verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet voor een nadere toelichting op de inhoud daarvan. Echter is de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet niet toegevoegd als bijlage bij het onderhavige ontwerp.³ De Raad adviseert om de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet als bijlage toe te voegen aan dit ontwerp en tevens te overwegen om ook het advies van de Raad van State inzake dit voorstel van rijkswet als bijlage toe te voegen aangezien het uiteindelijke ontwerp mede naar aanleiding van dit advies gestalte heeft gekregen in de huidige vorm.⁴

De Raad is van mening dat het, zonder inzicht te hebben in de (uitgebreide) totstandkomingsgeschiedenis, niet mogelijk is om het onderhavige ontwerp op een weloverwogen wijze te waarderen.

Ter tegemoetkoming aan dit punt, en ter verduidelijking van zijn eigen opmerkingen hierboven en in het vervolg van dit advies, geeft de Raad hiertoe in deze paragraaf een eerste beknopte aanzet.

Reactie regering: De regering heeft bovenvermeld advies van de Raad inzake de totstandkomingsgeschiedenis van het voorstel van rijkswet gevolgd, en een (nieuwe) paragraaf toegewijd daaraan in de memorie van toelichting, waarbij gebruik is gemaakt van de door Raad daarover gegeven uiteenzetting.

b. *Aanpak*

Het voorstel van rijkswet strekt ertoe het Statuut te wijzigen zodat de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een AMvRB zonder een wettelijke grondslag daartoe beperkt wordt. Het uitvaardigen van een dergelijke zelfstandige AMvRB is dan alleen mogelijk in "buitengewone gevallen van dringende aard"⁵. De AMvRB die zo tot stand komt, heeft een tijdelijke geldigheidsduur omdat het van rechtswege na twee jaar komt te vervallen. Binnen die twee jaar moet in een rijkswet worden voorzien voor het regelen van de desbetreffende aangelegenheid.⁶ Ook bestaande zelfstandige AMvRB's moeten worden vervangen door rijkswetten. Er wordt in een overgangsbepaling voorzien die een termijn stelt van maximaal vier jaren. In buitengewone gevallen kan een dergelijke AMvRB langer van kracht blijven, mits dat bij Koninklijk besluit is bepaald.

Het nieuwe eerste lid van artikel 14 Statuut bepaalt onder andere dat "in buitengewone gevallen van dringende aard" de vaststelling van een zelfstandige AMvRB met een werkingsduur van twee jaren kan plaatsvinden. Hier wordt een uitzondering gemaakt op het primaat van de rijkswet. Deze

² RvA no. RA/41-16-DIV.

³ Aanwijzing 73, onder e, Aanwijzing voor de regelgeving van Sint Maarten

⁴ Advies W01.01.0018/I/K.

⁵ Normering ontleend aan artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen.

⁶ Vergelijk Aanwijzing 31 Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten.

uitzondering ligt besloten in het zinsdeel "in buitengewone gevallen van dringende aard"⁷. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag wanneer dit aan de orde is. De interpretatie hiervan leent zich voor uiteenlopende invulling door de respectieve landen van het Koninkrijk en vraagt om een nadere uitleg. De Raad vraagt hier de aandacht voor. Dit geldt eveneens met betrekking tot de toevoeging in het tweede lid van artikel 38 Statuut waarin dezelfde terminologie wordt gehanteerd. Ook speelt dit bij de overgangsbepaling in artikel II waarin staat opgenomen dat in buitengewone gevallen bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat een bestaande AMvRB langer dan de gestelde overgangstermijn van vier jaren van kracht blijft. Wederom vraagt de Raad aandacht voor het feit dat niet wordt gespecificeerd wanneer sprake is van "buitengewone gevallen".

Reactie van de regering: De Raad wijst terecht op het zinsdeel "in buitengewone gevallen van dringende aard", nu in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet niet wordt aangegeven wanneer er sprake hiervan is of kan zijn. Dit kan zich hierdoor lenen voor verschillende interpretaties door de respectieve landen van het Koninkrijk. Deze term in het voorstel van rijkswet is echter van zodanige praktische aard, dat het moeilijk is om van tevoren concrete voorbeelden daarvan te geven. Dit in tegenstelling tot de in artikel 25, eerste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten gebezigde term "buitengewone gebeurtenissen", waarin uitdrukkelijk een voorbeeld is opgenomen (natuurrampen). Een zodanige invulling bevordert zeker de rechtszekerheid, zoals dit ook is gebleken tijdens de onderhandelingen tussen Sint Maarten en de ministerraad van het Koninkrijk daarover, en het daaruit voortgevloeide besluit tot afwijking van de verplichting tot evenwichtige begroting, zoals geregeld in artikel 15 van die rijkswet. De regering kiest echter om hier niet feitelijk in te gaan op de term "in buitengewone gevallen van dringende aard". In de eerste plaats omdat de toelichting op het voorstel van rijkswet zelf hierover zwijgt. Daar komt nog bij dat ook de Raad van State van het Koninkrijk geen opmerking hierover heeft geplaatst in zijn advies, kennelijk omdat de betreffende term van feitelijk aard is. De regering is overigens van oordeel dat invulling van de betreffende term in de memorie van toelichting geen bindende kracht heeft, en slechts een mogelijk voorbeeld zal inhouden die tot allerlei discussies tussen de landen kan leiden, zoals de Raad zelf stelt.

c. *Uitvoering*

De memorie van toelichting stelt dat het ontwerp geen financiële gevolgen heeft voor het land Sint Maarten maar dat wel een beroep zal worden gedaan op het overheidsapparaat om als medewetgever (1) de vigerende zelfstandige maatregelen van rijksbestuur te vervangen door Rijkswetten, (2) deze te voorzien van voldoende delegatiegrondslag of (3) deze te doen intrekken. Hiervoor is in het voorstel van rijkswet voorzien in een overgangsrechtelijke termijn van vier jaren na inwerkingtreding van deze rijkswet. De Raad merkt op dat geen conclusie wordt getrokken met betrekking tot de vraag of deze overgangstermijn toereikend is. Zo wordt bijvoorbeeld niet aangegeven hoeveel kwalificerende AMvRB's er op dit moment van kracht zijn, die naar aanleiding van het voorstel van rijkswet aan een herbeoordeling onderhevig zijn. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Reactie van de regering: De regering gaat er vanuit dat de vervanging van de zelfstandige maatregelen van rijksbestuur door rijkswetten, het voorzien daarvan van voldoende delegatiegrondslag of deze te doen intrekken meer van formele dan van materiële aard zal zijn. De regering vindt de voorgestelde termijn van vier jaar dan ook voldoende. De regering heeft naar aanleiding van de betreffende opmerkingen van de Raad de financiële paragraaf in voormelde zin aangevuld.

⁷ Artikel I, onderdeel A, onder 1, van het voorstel van rijkswet.

3. Overige opmerkingen

In de memorie van toelichting wordt in het kort het voortraject van het voorstel van rijkswet beschreven. Daarbij wordt gerefereerd aan de motie van bijzonder gedelegeerde Bikker (Aruba). Deze motie had betrekking op de mogelijkheid voor Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht te kunnen doen tot een voorstel van rijkswet (recht van initiatief). Op deze motie is door de Raad van State een aparte Voorlichting⁸ uitgebracht. De Raad merkt op dat het onderwerp van het recht van initiatief voor individuele Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een andere is dan dat wordt gedekt door het onderhavige voorstel van rijkswet. Derhalve adviseert de Raad om dit element in de memorie van toelichting te schrappen uit het chronologische overzicht van het voortraject.

Reactie van de regering: De regering heeft dit advies van de Raad gevolgd, en het betreffende onderdeel in de memorie van toelichting geschrapt.

4. Slotoordeel

In de memorie van toelichting staat dat de regering van Sint Maarten het voorstel ziet als een beperking van de mogelijkheid om zelfstandig algemene maatregelen van rijksbestuur te doen vaststellen, en dat dit voorts valt te zien als een beperking van het democratisch deficit aangezien de democratische legitimatie van wettelijke regels vergroot wordt. De Raad constateert dat hiermee impliciet de wenselijkheid van de regering tot uitdrukking komt om het onderliggende voorstel van rijkswet bij landsverordening te aanvaarden.

Reactie van de regering: De regering heeft dit advies van de Raad gevolgd, en deze wenselijkheid van de regering uitdrukkelijk opgenomen in de memorie van toelichting.

De Raad geeft de regering in dat verband nog het volgende in overweging. Bij de totstandkoming van rijkswetten hebben de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten weliswaar recht op inspraak (schriftelijke inbreng dan wel mondelinge inbreng via bijzonder gedelegeerden), maar dit omvat geen medebeslissingsrecht (alleen de leden van de Tweede en Eerste Kamer in Nederland hebben stemrecht). Het onderliggende voorstel van rijkswet heft het democratisch deficit derhalve niet op, en pretendeert dit ook niet te doen, maar zorgt wel voor meer parlementaire betrokkenheid waar het gaat om het uitvaardigen van zelfstandige AMvRB's. De mogelijkheid tot aanwending van een zelfstandige AMvRB in strijd met het primaat van de rijkswetgever wordt zodoende beperkt. De Raad acht dit een stap in de juiste richting. Immers wordt bewerkstelligd dat bij het uitvaardigen van AVV's in AMvRB's in het voorstadium ook de parlementen van de landen van het Koninkrijk worden betrokken, waardoor het primaat van de rijkswetgever het uitgangspunt wordt. Maar de Raad duidt op het feit dat een algehele opheffing van het democratisch deficit vergt dat een Koninkrijksparlement wordt opgericht. Dit valt buiten de strekking van het onderliggende voorstel van rijkswet, maar is volgens de Raad - gezien vanuit het groter kader waarin het vraagstuk van het democratisch deficit speelt - wel het benoemen waard. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Reactie van de regering: De regering is eens met de Raad dat het voorstel van rijkswet het democratische deficit in het Koninkrijk niet opheft. De regering kan zich ook vinden in de stelling van de Raad dat een algehele opheffing van het democratisch deficit buiten de strekking van het onderliggende voorstel van rijkswet valt. De regering volgt dan ook niet het advies van de Raad om de oprichting van een Koninkrijksparlement te benoemen in de memorie van toelichting. Dit is immers een onderwerp waarover noch de regering noch de Staten zich hebben uitgesproken. Het is volgens de regering bovendien een onderwerp dat in de eerste plaats aan de Staten toekomt als het vertegenwoordigende lichaam van het Land. Daar komt nog bij dat dit een 'ver van mijn bed'

⁸ Advies W01.16.0217/IVo/K.

aangelegenheid is voor Nederland, omdat de Nederlandse regering niet eens meewerkt aan de totstandkoming van de in artikel 12a van het Statuut imperatief voorgeschreven geschillenregeling.



De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
d.d.