

Objets trouvés

Regelgeven op de Nederlandse Antillen en Aruba

In het najaar van 1999 waren de Nederlandse Antillen en Aruba verschillende keren in het nieuws. Zo was er de discussie rondom het Nationale Herstelplan van de nieuw agetreden regering Pourrier van de Nederlandse Antillen, het bezoek van de Koningin, en – nagenoeg tegelijkertijd – de verwoestingen van de orkaan Lenny, die vooral op St Maarten huis hield. Nauwelijks een klimaat om in rust over de opzet en kwaliteit van wetgeving na te denken. Toch is dat precies wat gebeurde tijdens de twee weken durende cursus Wetgevingsleer Nederlandse Antillen en Aruba die tussen 23 november en 2 december 1999 in Willemstad Curaçao werd georganiseerd.

Een cursus Wetgevingsleer in de Nederlandse Antillen en Aruba

De plannen voor een cursus Wetgevingsleer, toegesneden op de behoeften van wetgevingsambtenaren van de Nederlandse Antillen en Aruba, leefden al enkele jaren. Tot nu toe was het zo dat wetgevingsambtenaren voor bijscholingscursussen op het terrein van wetgeving vaak gebruik moesten maken van de algemene post-academische faciliteiten zoals die in Nederland werden aangeboden. Zowel inhoudelijk (zelfs al hebben veel wetgevingsambtenaren in de Nederlandse Antillen en Aruba hun opleiding in Nederland genoten) als financieel was het volgen van wetgevingscursussen in Nederland een probleem: deze algemene cursus was te weinig specifiek en behandelde niet de bijzondere problematiek van het wetgeven op de Nederlandse Antillen en Aruba (NAA). Daarbij kwam dat het laten volgen van een cursus inclusief het verblijf in Nederland wel eig kostbaar was. Daarom werd de afgelopen

twee jaar een specifieke wetgevingscursus NAA ontwikkeld in een samenwerkingsverband tussen de Directie van Algemene en Juridische Zaken van de Nederlandse Antillen (Ministerie van Algemene Zaken) en het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant & Stg PAO bedrijfs- en bestuurswetenschappen in Utrecht. Tussen 23 november en 2 december 1999 kwamen 20 wetgevingsambtenaren, afkomstig van Aruba, Bonaire, St Maarten en Curaçao dagelijks in het Plaza Hotel Curaçao aan de Plaza Piar samen om er in discussie met de Nederlandse docenten Philip Eylander (hoogleraar wetgevingsvraagstukken KUB), Willem Konijnenbelt (hoogleraar UvA en Staatsraad) en Wim Voermans (universitair hoofddocent wetgevingsvraagstukken KUB) belangrijke vraagstukken en aandachtspunten bij het wetgeven op de Nederlandse Antillen en Aruba door te werken. Er werd hard gewerkt in een tropisch klimaat, maar met een gelukkig goed functionerende air-conditioning.

De opzet van de cursus Wetgevingsleer NAA

De cursus Wetgevingsleer NAA kent eenzelfde soort opzet als de cursus Wetgevingsleer die in samenwerking tussen de Katholieke Universiteit Brabant en het Utrechtse PAO bedrijfs- en bestuurswetenschappen de afgelopen 12 jaar tweemaal jaarlijks voor – voornamelijk – Nederlandse wetgevingsambtenaren in Rijksdienst wordt georganiseerd. In deze cursus voor wetgevingsambtenaren in Rijksdienst worden in 6 dagen een tiental – in elkaars verlengde liggende – thema's op het terrein van wetgevingsmethodiek en wetgevingstechniek doorgewerkt. Daarbij wordt naast aandacht

* Wim Voermans is als hoofddocent wetgevingsleer verbonden aan het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van dit blad. Prof. dr. Ph. Eylander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken aan de KUB en directeur a.i. van het Schoondijk Instituut. Prof. mr. W. Konijnenbelt is staatsraad bij de Raad van State en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

voor theoretische inzichten uit de wetgevingsleer toch vooral sterk de nadruk gelegd op de praktische kant van het wetgeven. In de eerste cursusweek worden belangrijke capita uit de wetgevingsleer, zoals kwaliteits-eisen voor wetgeving, de positie van de wetgevingsjurist, de aansluiting tussen beleidsvorming en wetgeving, de betekenis van wetgeving tussen andere vormen van overheidsinterventie, methoden en soorten van regelgeving, regelingstypen, delegatie en decentralisatievraagstukken, uitvoering, handhaving, overgangsrecht en wetgevingstechniek (formuleren en vormgeven van regelingen), belicht en aan de hand van praktijkgerichte casusposities samen met de cursisten doorgeëxerceerd. Voor de cursus Wetgevingsleer NAA werden daarbij in nauwe samenspraak met de Directie van Algemene en Juridische Zaken – dat daartoe al voor de cursus werd bezocht – specifieke vragen ter behandeling tijdens de cursus geïnventariseerd en aparte Antilliaanse en Arubaanse casusposities ontwikkeld.

In de tweede cursusweek wordt van de cursisten gevraagd al datgene wat ze in de eerste cursusweek aan kennis en inzicht hebben opgedaan toe te passen in een 'grote wetgevingsopdracht'. Die grote wetgevingsopdracht betreft een actueel wetgevingsprobleem dat door de cursisten moet worden aangepakt. Bij de cursus Wetgevingsleer NAA betrof het de vraag om een Eilandsverordening voor het lozen van afvalwater voor het Eiland Bonaire te maken op basis van de nieuwe (concept) Landsverordening grondslagen milieubeheer. De problematiek van de lozing van afvalwater leeft momenteel sterk. In juni en juli was juist – ook met het oog op verdragsrechtelijke verplichtingen – onder auspiciën van het landsministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een bijeenkomst georganiseerd om eilandelijk te bespreken op welke wijze de lozing van afvalwater in de toekomst in de eilandsverordeningen het best zou kunnen worden geregeld. Van de cursisten werd gevraagd om een beleidsnota te maken ter zake deze problematiek en later op basis van deze nota – die plenair werd besproken met de docent – een voorstel voor een eilandsverordening inclusief memorie van toelichting te maken. Voor een goed begrip van de bijzondere problemen waarvoor wetgevingsjuristen op de

NA en Aruba worden gesteld is het van belang inzicht te hebben in de plaatselijke wetgevingssituatie en het regelingsinstrumentarium.

Regelgeven op de NAA

Wet- of beter regelgeven op de Nederlandse Antillen en Aruba gebeurt op verschillende niveaus in een ander klimaat dan het Nederlandse. Ten eerste is het zo dat we – ook in constitutioneelrechtelijk opzicht – te maken hebben met twee verschillende landen. Aruba enerzijds en de Nederlandse Antillen bestaande uit de benedenwindse eilandgebieden Bonaire en Curaçao en de bovenwindse eilandgebieden St. Eustatius, St. Maarten en Saba anderzijds.

De koninkrijksverhoudingen tussen de Antillen en Nederland, maar ook Aruba en Nederland worden geregeld in het Statuut. Het Statuut is een belangrijk document voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Het garandeert op tal van terreinen inbreng en zeggenschap voor de overzeese rijksdelen, maar bovenal is het Statuut, anders dan in Nederland zelf, van groot belang voor het aangaan van en de doorwerking van verdragen door de Nederlandse Antillen en Aruba. De eigen staatsregelingen op de Nederlandse Antillen en Aruba kennen geen voorzieningen voor de doorwerking en voorrangspositie van internationaal recht ten opzichte van NAA-recht. De doorwerking van het internationale recht – zoals het EVRM en het IVBP waarbij de Nederlandse Antillen en Aruba aangesloten zijn – wordt geregeerd door artikel 5, eerste lid, van het Statuut dat de artikelen 93 en 94 van de Nederlandse Grondwet van overeenkomstige toepassing verklaart op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Constitutionele regelingen en regelingssoorten op landsniveau

De 'Grondwet' voor de Nederlandse Antillen, met daarin de belangrijkste constitutioneelrechtelijke regels wordt gevormd door de Staatsregeling voor de Nederlandse Antillen (Streg. NA). Die Staatsregeling vertoont sterke gelijkens met de Nederlandse Grondwet-versie-1972. Ze bevat een aantal grondrechten en regelt de belangrijkste constitutionele organen, hun verhouding en hun functies. De belangrijkste vorm van wetgeving in de Streg. NA vindt plaats in de

vorm van landsverordeningen – vergelijkbaar met wetgeving in formele zin in Nederland Landsverordeningen worden door de landsregering (Gouverneur en een of meer ministers) en Staten (het parlement van de NA) in gemeen overleg vastgesteld (art 67 Streg NA) De landswetgever heeft een algemene competentie om zaken bij landsverordening te regelen, zij het dat de regelingen niet in strijd mogen komen met regels van hogere rang Voor de rechter geldt – net als in Nederland – overigens een verbod om landsverordeningen te toetsen aan de Streg, een verbod dat lange tijd zeer ruim is uitgelegd door de NA-rechter¹ Na de landsverordeningen komen de landsbesluiten in de regelingsrangorde Landsbesluiten zijn besluiten afkomstig van de regering, die veel gelijkenis tonen met koninklijke besluiten in Nederland Er zijn twee soorten van die landsbesluiten in de NA, te weten landsbesluit houdende algemene maatregelen (afgekort h a m) te vergelijken met algemene maatregelen van bestuur en overige landsbesluiten, een soort kleine koninklijke besluiten dus Voor de landsbesluiten h a m geldt het vereiste van behandeling in de minister-raad, een advies van de Raad van Advies (vergelijkbaar met de Nederlandse Raad van State) en afkondiging in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen Ze komen nagenoeg alleen op basis van delegatie van een regelgevende bevoegdheid in een landsverordening als uitvoeringsregeling tot stand, maar er bestaat een mogelijkheid voor de regering om zelfstandige landsbesluiten h a m op basis van artikel 24 Streg te slaan, zonder dat een landsverordening daarvoor de bevoegdheid delegeert Een zelfstandig landsbesluit h a m kan niet door middel van strafsancties worden gehandhaafd Aangenomen wordt dat deigelijke besluiten slechts in uitzonderlijke situaties, bij wijze van tijdelijke voorziening aanvaardbaar zijn²

Nog weer lager in rang zijn de ministerie-

le regelingen, ministeriele beschikking met algemene werking geheten Die kunnen niet zelfstandig voorkomen, maar zullen altijd op een gedelegeerde bevoegdheid moeten berusten De aanvaardbaarheid van subdelegatie van regelgevende bevoegdheid door de regering aan ministers (ook zonder dat de landsverordening daarvoor de mogelijkheid rechtstreeks biedt) wordt – en dat is aardig – in de NA geregeerd door het Jaminarrest³

Ook Aruba kent een eigen Staatsregeling Deze dateert van 1986 en vertoont zeer veel gelijkenis met de Nederlandse Grondwet van 1983 Ook de Arubaanse Streg kent de landsverordening, het landsbesluit en de ministeriele beschikking met algemene werking, als primaire regelingssoorten Deze vertonen zeer veel gelijkenis met de NA-regelingssoorten

Eilandenregelingen

Naast de centrale regelingssoorten op het niveau van het landsbestuur van de NA, bestaan er ook nog de regelingssoorten van het gedecentraliseerde eilandsbestuur Ieder van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen kent een eigen eilandsbestuur, waarvan de eilandsraad eilandverordeningen kan maken en het bestuurscollege regelende besluiten kan nemen voor het eigen eilandgebied in de vorm van landsbesluiten houdende algemene maatregelen De inrichting van het gedecentraliseerde eilandenbestuur wordt geregeld door de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) De bevoegdheden die de eilandenbesturen kennen om hun eigen aangelegenheden te regelen in eilandenverordeningen en besluiten zijn in de artikelen 2 en 2a ERNA negatief opgesomd Deze artikelen geven aan welke bevoegdheden van het landsbestuur van de NA *niet* mogen worden behartigd door de eilandbesturen Deze bepalingen zijn in zoverre problematisch dat ze niet aangeven wat de precieze competentie van de landsoverheid is In het

1 Vgl. Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba (Ghvj) 4 september 1990, in: H.B. van Aller en A.B. van Rijn, *Jurisprudentie Publiekrecht Nederlands Antillen 1951-1994*, 3e druk, Willemstad/Oranjestad 1995, p. 158-60

2 Zie P.J. Duinkerken, M.A. Loth (red.), *Inleiding tot het Nederlands-Antilliaanse recht*, Universiteit van de Nederlandse Antillen, Curaçao 1997, p. 68

3 HR 25 januari 1926, NJ 1926, 246 De relevante regel uit dit arrest is dat subdelegatie is toegestaan, zelfs indien de wetgever in formele zin daarin niet uitdrukkelijk heeft voorzien, indien de – veronderstelde – wil van de wetgever zich daartegen niet verzet en de afd. van de materie zich ervoor leent

algemeen wordt aangenomen dat de artikelen 2 en 2a ERNA géén begrenzing vormen voor de bevoegdheid van de landsoverheid om ook op die terreinen regelgevend op te treden; het landsbestuur is vrij ook zaken aan zich trekken buiten de thema's genoemd in de artikelen 2 en 2a ERNA. De artikelen vormen slechts een bovengrens voor de eilandbesturen. In de praktijk geeft dit aanleiding tot veel onduidelijkheid, vooral op die terreinen die de landsoverheid buiten de onderwerpen van de artikelen 2 en 2a ERNA toch bij landsverordening regelt. Eilandsverordeningen worden vastgesteld door de Eilandsraden van de NA. Eilandelijke regelgeving die in strijd is met de taakverdeling Land en Eilandgebieden, of in strijd komt met hogere regelgeving, kan door de rechter onverbindend worden verklaard (art. 85 ERNA), dan wel via bestuurlijk toezicht worden vernietigd (art. 98 e.v. ERNA). Aruba kent geen aparte eilandregeling zoals die op de NA geldt. Dat is ook onnodig: landsbestuur en eilandsbestuur vallen daar samen.

Regelgevingsproblemen in de NA en Aruba

De Nederlandse Antillen en Aruba kennen verschillende majeure wetgevingsproblemen, waarvan we er een paar willen noemen die typerend zijn. Een van de belangrijkste problemen betreft wel de uitvoering en handhaving van regelingen. Op de meeste terreinen, zoals milieu, verkeer, ruimtelijke ordening en sociaal en economisch terrein is er sprake van een 'dichte' beregeling, maar ontbreekt het vaak aan de bestuurlijke wil of het bestuurlijk vermogen om de regelingen ook ten uitvoer te leggen. Dit heeft alles te maken met de heersende politiek-bestuurlijke cultuur, die op haar beurt kenmerkend is voor kleine, besloten samenlevingen. Daarin zijn persoonlijke verhoudingen vaak

belangrijker dan de toepassing van de geldende regels. Ook de verhoudingen en de communicatie tussen bestuurders en ambtenaren zijn af en toe problematisch.⁴

Meer technisch van aard zijn de hiervoor geschetste problemen betreffende de verhouding tussen eilandelijke regelingen en landsregelingen. Jurisprudentie op dit terrein is er nauwelijks. Ook is er veel onduidelijkheid over de geoorloofdheid van delegatie en subdelegatie. Op de Nederlandse Antillen, en in mindere mate op Aruba, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van reparatiewetgeving. Reparaties worden vaak uitgevoerd via gedelegeerde regelingsvormen waarvan de juridische status op zijn minst betwistbaar is. Zeer ruim gestelde reparatieclausules ondergraven het primaat van de landsverordening-wetgever. Werkelijke oplossingen daarvoor zijn nog niet in zicht.

Ten slotte

De ambiance was bijzonder en de cursus zeer enerverend. Twee weken lang is er een bijzonder interessante dialoog en interactie geweest tussen twee verschillende wetgevingsculturen. De cursisten zelf – veelal in Nederland opgeleide wetgevingsjuristen – waren goed in staat in wisselwerking met de docenten Nederlandse wetgevingskennis (bijvoorbeeld uit de Aanwijzingen voor de regelgeving) toe te passen op de eigen werksituatie. Daarnaast waren er allerlei mogelijkheden om te werken op basis van eigen NAA-wetgevingsmateriaal. Dat betekende een transatlantische samenwerking die voor zowel de Nederlandse docenten als de NAA-cursisten verrijkend was.

Literatuur: A.B. van Rijn, *Het staatsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba*, Curaçao 1999

4 Opvallend is dat het nader rapport bij een voorstel voor een landsverordening soms door wetgevingsambtenaren wordt geschreven zonder dat er contact is geweest met de betrokken bewindspersoon.