

Memorie van toelichting

A. Algemeen

Inleiding

Dit wetsvoorstel creëert wettelijke grondslagen voor een aantal zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur – of wel: algemene maatregelen van rijksbestuur die niet op een wettelijke grondslag berusten – die hun gelding dienen te behouden na de wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) die de mogelijkheden inperkt voor het uitvaardigen van een algemene maatregel van rijksbestuur (hierna: AMvRB) zonder wettelijke grondslag. Dit is een voorstel van technische aard en bevat geen nieuw beleid. Het bevat geen nieuw beleid en dient er enkel toe om ook na de wijziging van het Statuut een aantal consensus-AMvRB's in hun huidige vorm in stand te houden.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Defensie en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de rijkswet tot wijziging van de artikelen 14 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden (Stb. 2023, 407). Hierdoor wordt de mogelijkheid om een AMvRB zonder wettelijke grondslag uit te vaardigen sterk beperkt. Met deze Statuutswijziging is beoogd het parlement een grotere invloed te geven op de totstandkoming van AMvRB's. Inhoudelijk strekt deze wijziging ertoe dat, een uitzondering daargelaten, het vaststellen van een AMvRB enkel nog mogelijk is indien de wetgever hiervoor expliciet toestemming heeft gegeven. Wel regelt de Statuutswijziging dat in buitengewone gevallen van dringende aard een AMvRB kan worden uitgevaardigd die niet op een rijkswet berust. Een dergelijke AMvRB heeft een werkingsduur van ten hoogste twee jaar. Na twee jaar vervalt een dergelijke AMvRB van rechtswege.

Probleembeschrijving

Reeds bestaande AMvRB's, die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Statuutswijziging niet berusten op een wettelijke grondslag, blijven volgens de overgangsbepalingen uit de Statuutswijziging van kracht voor de duur van ten hoogste vier jaren na de inwerkingtreding van de Statuutswijziging. Daarna komen zij van rechtswege te vervallen.

Om te voorkomen dat er AMvRB's vervallen waarvan dat niet wenselijk wordt geacht, is er een inventarisatie gemaakt welke (artikelen van) AMvRB's thans nog gelden. Het gaat om de volgende AMvRB's:

1. Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten
2. Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en verplichtingen Nederlandse Antillen
3. Rijksbesluit overname geldleningen Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten
4. Besluit Rode Kruis 1988
5. Besluit vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid
6. Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal (artikel 13)
7. Rijksbesluit opvolging Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen
8. Schepenbesluit 2004 (de artikelen 9, eerste lid, onderdeel b, 19, 24, 28, 40, derde lid, 44, 50, 63, tweede en derde lid)
9. Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten
10. Besluit kentekenen Nederlands oorlogsvaartuig

Van al deze AMvRB's is het om uiteenlopende redenen onwenselijk als zij hun gelding verliezen. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit per AMvRB toegelicht.

Verschillende soorten AMvRB's

De tien AMvRB's die behouden dienen te blijven zijn te verdelen in twee categorieën: 'gewone' AMvRB's en consensus-AMvRB's. De eerste zeven hierboven genoemde AMvRB's zijn consensus-AMvRB's. Dit betekent

dat de inhoud van deze AMvRB's landsaangelegenheden betreffen, waarvan bij de totstandkoming besloten is dat het wenselijk is om deze materie voor meerdere landen op koninkrijksniveau te regelen. Dit in tegenstelling tot de 'gewone' AMvRB's (de laatste twee) die gaan over koninkrijksaangelegenheden zoals opgesomd in artikel 3, eerste lid, van het Statuut. Het Schepenbesluit 2004 (nummer 8) bevat zowel bepalingen die behoren tot een koninkrijksaangelegenheid als bepalingen op basis van consensus. Bij de totstandkoming en wijziging van een consensus-AMvRB is overeenstemming vereist tussen alle deelnemende landen, hetgeen niet het geval is bij 'gewone' AMvRB's. Uit dit verschil volgt dat het in de rede ligt een wettelijke grondslag voor consensus-AMvRB's te creëren in een consensusrijkswet en voor 'gewone' AMvRB's in een 'gewone' rijkswet als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van het Statuut.

Het onderhavige voorstel voor een consensusrijkswet strekt dus enkel tot het creëren van een wettelijke grondslag voor de zeven consensus-AMvRB's en de consensus-bepalingen uit het Schepenbesluit 2004. Voor het creëren van een wettelijke grondslag voor de twee 'gewone' AMvRB's volgen nog aparte voorstellen van rijkswet.

Mogelijkheden om zelfstandige AMvRB's wettelijk te verankeren

Eerdergenoemde AMvRB's kunnen op een aantal manieren wettelijk worden verankerd. Een optie is om de materie uit de AMvRB geheel of gedeeltelijk bij rijkswet te regelen. Deze rijkswet - en eventueel de AMvRB die hieronder hangt - komt dan in plaats van de zelfstandige AMvRB.

De keuze voor deze optie heeft de voorkeur indien en voor zover een AMvRB voorschriften bevat die met het oog op het primaat van de rijkswetgever in een rijkswet opgenomen dienen te worden.

Een andere optie is om de reeds bestaande AMvRB's ongewijzigd te laten, maar in een rijkswet een wettelijke grondslag te creëren voor deze AMvRB's. Deze grondslagen kunnen worden gecreëerd in bestaande rijkswetten of in een nieuwe rijkswet. Hiermee zijn de AMvRB's niet langer zelfstandig. Met deze optie kan worden volstaan indien een AMvRB geen voorschriften bevat die met het oog op het primaat van de rijkswetgever in een rijkswet opgenomen dienen te worden.

Consensus-AMvRB's

Aangezien de eerste zeven hierboven opgesomde consensus-AMvRB's geen bepalingen bevatten die bij voorkeur in een wet moeten worden opgenomen, kan er voor deze AMvRB's worden volstaan met het creëren van een wettelijke grondslag, en worden de AMvRB's zelf dus niet gewijzigd.

Voor het creëren van deze wettelijke grondslag is onderzocht of er bestaande consensusrijkswetten zijn die zich lenen voor het opnemen van een of meerdere grondslagen. Dit was enkel mogelijk voor artikel 13 van het Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal. Voor deze AMvRB bestaat namelijk al grotendeels een wettelijke grondslag in artikel 29, vierde lid, van de (consensus) Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de Rijkswet openbare ministeries). Enkel artikel 13 van het Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal, waarin het begrotings- en verantwoordingsstelsel wordt vastgesteld, berust nog niet op een wettelijke grondslag. Gelet hierop is de keuze gemaakt om aan de Rijkswet openbare ministeries een wettelijke grondslag toe te voegen die het mogelijk maakt dat ook artikel 13 van het Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal onder deze rijkswet komt te hangen. Hiertoe wordt aan artikel 29 van de Rijkswet openbare ministeries een vijfde lid toegevoegd.

Voor de overige zes consensus AMvRB's kon geen aansluiting worden gevonden bij een bestaande consensusrijkswet. Daarom worden de wettelijke grondslagen voor deze AMvRB's direct in het onderhavige voorstel van consensusrijkswet verankerd. Hierin worden de grondslagen voor de drie overgangsrechtelijke AMvRB's die tot stand zijn gekomen in het kader de herziening van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk op 10 oktober 2010 gescheiden van de grondslagen voor de overige AMvRB's in aparte artikelen. Deze overgangsrechtelijke AMvRB's worden namelijk in stand gehouden met het oog op de rechtszekerheid, maar zijn in meer of mindere mate reeds uitgewerkt. Daarmee hebben ze een ander karakter dan de overige AMvRB's waarvoor dit niet het geval is. Om dit bijzondere karakter duidelijker te maken, is ervoor gekozen om aparte artikelen op te nemen.

Schepenbesluit 2004

Het Schepenbesluit 2004 is een AMvRB met een gemengd karakter en bevat zowel landsaangelegenheden als koninkrijksaangelegenheden. De regeling van de navigatie van schepen die niet de vlag van het Koninkrijk voeren en de beveiliging van zeeschepen zijn landsaangelegenheden. Dit maakt bepalingen die betrekking hebben op deze onderwerpen automatisch consensus-bepalingen. Daarom voorziet het

onderhavige voorstel van consensusrijkswet in het creëren van een wettelijke grondslag voor de consensus-bepalingen uit het Schepenbesluit 2004 die betrekking hebben op deze twee onderwerpen.

Voor de overige bepalingen, die allen koninkrijksaangelegenheden betreffen, zijn de wettelijke grondslagen al te vinden in een 'gewone' rijkswet, namelijk in de Schepenwet.

Wijziging en beëindiging

Wijziging en beëindiging van een wet dienen te gebeuren op dezelfde wijze als waarop de wet tot stand is gekomen. Aangezien het hier een voorstel van consensusrijkswet betreft zou deze wet ook enkel bij consensusrijkswet en dus in onderlinge overeenstemming met alle landen gewijzigd of beëindigd kunnen worden. Aangezien beëindiging van deze consensusrijkswet tot gevolg zou hebben dat alle consensus-AMvRB's waarvoor dit voorstel een grondslag creëert automatisch vervallen, ligt het niet in de rede om deze wet te beëindigen.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1 en 2

De artikelen 1 en 2 van het onderhavige voorstel van rijkswet zijn geformuleerd als een kan-bepaling. Dit betekent dat het voorstel van rijkswet er niet aan in de weg staat om één of meer van de genoemde consensus-AMvRB's te laten vervallen, als de landen daartoe gezamenlijk zouden besluiten.

Artikel 1 creëert rechtstreeks wettelijke grondslagen voor verschillende overgangsrechtelijke consensus-AMvRB's. Onderdeel a creëert een wettelijke grondslag voor het **Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en verplichtingen Nederlandse Antillen**. Het besluit regelt de rechtsopvolging van burgerlijke rechten en verplichtingen van de Nederlandse Antillen naar Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Onderdeel b creëert een wettelijke grondslag voor het **Rijksbesluit overname geldleningen Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten**. Dit besluit regelt de overname van geldleningen van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten. Onderdeel c creëert een wettelijke grondslag voor het **Rijksbesluit opvolging Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen**. Dit besluit regelt de opvolging van de Sociale Verzekeringsbank Nederlandse Antillen. Deze drie besluiten kennen een overgangsrechtelijk karakter en zijn opgesteld in verband met de herziening van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk op 10 oktober 2010.

In het kader van de rechtszekerheid is het van essentieel belang dat deze besluiten onverkort van kracht blijven. In het geval van juridische geschillen met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met deze besluiten, bieden zij een noodzakelijke juridische duidelijkheid. Het is daarnaast in het kader van rechtszekerheid ook van belang dat de bepalingen uit deze besluiten op koninkrijksniveau geregeld blijven. Wanneer de landen dit afzonderlijk per landsverordening zouden regelen is er namelijk een risico dat de bepalingen door aanpassingen hun eenduidigheid verliezen. Het is dus van belang dat de besluiten in stand blijven in hun huidige vorm.

Artikel 2 creëert rechtstreeks wettelijke grondslagen voor verschillende consensus-AMvRB's. Per grondslag wordt expliciet uiteengezet welke specifieke AMvRB ermee verband houdt, wat de inhoud is van de betreffende AMvRB en waarom het essentieel is dat deze AMvRB van kracht blijft.

Onderdeel a

Dit onderdeel creëert een wettelijke grondslag voor het **Besluit Rode Kruis 1988**. Dit besluit regelt de vrijwillige hulpverlening aan gewonden, zieken, krijgsgevangenen, geïnterneerden en anderszins hulpbehoevenden door erkende en toegelaten verenigingen. Het geeft verdere uitwerking aan de Verdragen en Protocollen van Genève die het Koninkrijk als geheel heeft ondertekend. Daarom is het essentieel dat dit besluit zijn gelding behoudt. Aangezien het Nederlandse Rode Kruis één organisatie is die actief is in het gehele Koninkrijk, is het van belang dat deze materie op koninkrijksniveau geregeld blijft.

Onderdeel b

Dit onderdeel creëert een wettelijke grondslag voor het **Besluit vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid**. Dit besluit stelt regels omtrent de uitreiking van medailles voor vrijwilligerswerk met betrekking tot openbare orde en veiligheid in alle delen van het Koninkrijk. Deze medaille dient voor het gehele Koninkrijk in stand te blijven. Daarvoor is het noodzakelijk dat dit besluit zijn gelding behoudt.

Onderdeel c

Dit onderdeel creëert een wettelijke grondslag voor de **Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten**. De Samenwerkingsregeling werd opgesteld in verband met de herziening van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk op 10 oktober 2010 waarbij de Nederlandse Antillen werden opgeheven en Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen werden binnen het Koninkrijk. Het doel was om plannen van aanpak te maken van bepaalde landstaken die op 10 oktober 2010 nog niet of onvoldoende door deze landen konden worden uitgevoerd. Wat betreft Curaçao zijn deze plannen van aanpak inmiddels afgerond. Voor Sint Maarten lopen er wel nog plannen van aanpak, te weten voor detentie en politie. Aangezien deze plannen van aanpak nog niet afgerond zijn, dient deze samenwerkingsregeling in stand te blijven.

Onderdeel d

Dit onderdeel creëert een wettelijke grondslag voor de genoemde consensusbepalingen uit het **Schepenbesluit 2004**. Deze bepalingen geven uitvoering aan de verplichtingen met betrekking tot de navigatie van zeeschepen die niet de vlag van het Koninkrijk voeren die voortvloeien uit hoofdstuk V en de beveiliging van zeeschepen die voortvloeien uit hoofdstuk XI-2 van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee¹. Derhalve is het essentieel dat dit besluit zijn gelding volledig behoudt. De navigatie van zeeschepen die niet de vlag van het Koninkrijk voeren en de beveiliging van zeeschepen zijn landsaangelegenheden en hiermee zijn dus ook de bepalingen die over deze onderwerpen gaan consensusbepalingen. Uitsluitend voor deze specifieke bepalingen wordt in het onderhavige voorstel van consensusrijkswet een grondslag gecreëerd. Voor de overige bepalingen uit het Schepenbesluit 2004 zijn de grondslagen te vinden in de Schepenwet².

Artikel 3

Dit artikel creëert een wettelijke grondslag voor artikel 13 van het **Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal** in de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit besluit regelt de wijze waarop het parket van de procureur-generaal wordt gefinancierd, aangezien deze een rol heeft in meerdere landen binnen het Koninkrijk. Het is belangrijk dat de wijze van financiering van het parket van de procureur-generaal geregeld blijft. Daarom dient dit besluit zijn volledige werking te behouden.

Artikelen 4 en 5

Deze artikelen expliciteren, conform aanwijzing 6.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat (de artikelen 1 en 2 van) de onderhavige rijkswet en (artikel 29, vijfde lid, van) de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voortaan de grondslag bieden aan de genoemde overgangsrechtelijke AMvRB's.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Eric van der Burg

¹ Het op 1 november 1974 te Londen totstandgekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) en de bij dat verdrag behorende bindende protocollen, aanhangsels en bijlagen. De beveiliging van zeeschepen is opgenomen in de ISPS-code: de bij resolutie 2 van de Conferentie van verdragsluitende regeringen die partij zijn bij het SOLAS-verdrag op 12 december 2002 aangenomen Internationale Code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (*International Ship and Port Facility Security Code*).

² Wet van 1 juli 1909, houdende bepalingen ter voorkoming van scheepsrampen, tot het instellen van een onderzoek omtrent voorgekomen scheepsrampen en omtrent maatregelen van tucht ten opzichte van kapiteins, stuurlieden of machinisten. Stb. 1909, 219, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2010, 339.