

Notitie ten behoeve van ronde tafelgesprek Geschillenregeling 29 mei 2019

Prof. mr. H.G. Hoogers

Onderwerp van de gedachtewisseling is de inhoud van een regeling tot beslechting van geschillen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en een of meer van de (Caribische) Landen – een geschil tussen het Koninkrijk en Nederland is gegeven de constitutie van het Koninkrijk hooguit in theoretische zin denkbaar. Vanwege die constitutie is het overigens ook erg moeilijk om een onderscheid te maken tussen een geschil waarbij Nederland en een geschil waarbij het Koninkrijk en een of meer Caribische Landen betrokken zijn: in die zin is de mogelijkheid die artikel 38a van het Statuut opent nog niet zo eenvoudig vorm te geven naast de opdracht die artikel 12a van het Statuut de Rijkswetgever geeft om een regeling te scheppen omtrent geschillen tussen Koninkrijk en Landen. Voorlopig heeft het denken zich beperkt tot deze laatste situatie en ligt er sinds november vorig jaar een concreet voorstel van Rijkswet op tafel om die geschillenregeling ook daadwerkelijk in te voeren: daarop zal ik mij dan ook concentreren. Ik wil een aantal punten naar voren brengen die mij aan het wetsvoorstel opvallen en die vragen bij mij oproepen. De nu volgende analyse is grotendeels gebaseerd op de gedachten die ik ontvouwd heb in een recente beschouwing over de Rijkswet Koninkrijks geschillen in het NJB.

1. In de eerste plaats betreur ik het dat de regering ervoor kiest om een regeling voor te stellen die zich weliswaar nadrukkelijk moet beperken tot juridische geschillen – waarin dus geen plaats hoort te zijn voor politieke of bestuurlijke geschillen, noch ook voor bestuurlijke en politieke beoordelingscriteria - maar waarin anderzijds het geschil beslecht wordt door een orgaan dat bij uitstek ongeschikt is om zuiver juridische geschillen te beslechten: de Rijksministerraad. Ik vrees dat dit gaat betekenen dat het onderscheid tussen zuiver juridische en politiek-bestuurlijke geschillen vervaagt en dat de neiging ook groot zal zijn om tot het oordeel te komen dat een dergelijk onderscheid zich ‘eigenlijk’ überhaupt niet goed laat maken. Wie politiek-bestuurlijk naar het Koninkrijk kijkt, ziet niet snel een ontwikkeling die om een zuiver juridische oordeelsvorming vraagt. De Afdeling Advisering van de Raad van State mag uiteraard geacht worden hiertoe wel in staat te zijn: maar ondanks dat haar oordeel in de procedure zwaar weegt, krijgt ze niet het laatste woord.
2. Dat brengt mij op het tweede punt. Op basis van hetgeen ik hierboven stelde is een heldere afbakening tussen de al sinds 1954 bestaande geschillenregeling van artikel 12 Statuut en de nieuwe van de Rijkswet Koninkrijks geschillen op basis van artikel 12a Statuut niet goed te maken. Op het eerste gezicht lijkt dat mee te vallen: de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten beslissen immers zelf of ze een geschil aan de Afdeling Advisering voor willen leggen. In die zin is het derhalve aan de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om te beslissen of een geschil ‘zuiver juridisch’ van aard is. Maar het venijn zit, zoals vaker, in de staart: want de Rijksministerraad kan immers op grond van ‘zwaarwegende gronden’ besluiten om het oordeel van de Afdeling Advisering naast zich neer te leggen. Het is denkbaar dat een dergelijke zwaarwegende grond gelegen is in het feit dat de meerderheid van de Rijksministerraad (lees: de Nederlandse bewindspersonen) van

mening is dat het helemaal geen zuiver juridisch geschil betrof. In dat geval valt de hele zaak dus terug in de boezem van de bestaande procedure van artikel 12 – terwijl de bedoeling van artikel 12a toch was om hiervoor een zinnig alternatief te bieden.

3. Problematisch aan de onzuivere afbakening tussen artikel 12 en de Rijkswet Koninkrijksgeschillen is ook dat de nieuwe regeling een geschil over ontwerp-Rijkswetten of AMvRB's uitsluit. Juist in verband met het feit dat de nieuwe Rijkswet beoogt om bevoegdheidsconflicten tussen het Koninkrijk en de Caribische Landen op te lossen is dit vreemd: in het verleden heeft een dergelijk conflict zich met enige regelmaat voorgedaan naar aanleiding van het voornemen om met een Rijkswet of AMvRB te komen. Men denke aan de Rijkswet Kustwacht begin jaren '90, een Rijkswet personenverkeer, de AMvRB die de bevoegdheden tot het organiseren van de Statenverkiezingen op Curaçao in 2017 in handen van de Gouverneur legde... Geen van dergelijke geschillen kan op grond van dit ontwerp ter beoordeling aan de Afdeling Advisering van de RvSK worden voorgelegd. Ook hier valt men dus terug op de bestaande regeling van art. 12 en haar onbevredigende beperkingen, waarvoor de Rijkswet Koninkrijksgeschillen nu juist een oplossing moet bieden.
4. De Rijkswet Koninkrijksgeschillen is in zijn huidige opzet in wezen een wijziging van het Statuut. Materieel wordt immers de procedure van artikel 12 Statuut gewijzigd, zonder dat de tekst van het Statuut wordt aangepast. Een herziening van de procedure van artikel 12 vergt de instemming van de wetgevers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Nu wordt in feite hetzelfde bereikt door een gewone, obligatoire Rijkswet ter uitvoering van artikel 12a. Een Rijkswet kan worden aangenomen tegen de zin van de drie Caribische Landen. De Rijkswetprocedure is in 1954 natuurlijk niet in het leven geroepen om de herzieningsprocedure van het Statuut te omzeilen: in die zin kan men zich afvragen of hier geen sprake is van *détournement de pouvoir* door de Rijkswetgever.
5. De Rijkswet Koninkrijksgeschillen is in zijn huidige vorm bovendien in strijd met het Statuut. De hele procedure is er op gericht dat de Rijksministerraad, op grond van een advies van de Afdeling advisering, tot een ander oordeel kan komen dan het klein comité dat op grond van art. 12 lid 3 en 4 Statuut het voortgezet overleg over het geschil dat de Gevolmachtigde Minister(s) had(den), voerde. Maar een dergelijk nieuw oordeel is op grond van art. 12 lid 5 Statuut niet mogelijk: daar staat immers imperatief dat de Rijksministerraad oordeelt 'overeenkomstig' het voortgezet overleg.
6. Anders dan in alle andere regelingen, bestaand of voormalig, waarin een zwaarwegend advies van de Raad van State een vorm van geschilbeslechting is, kent de Rijkswet Koninkrijksgeschillen niet de figuur dat aan het slot van de procedure een KB geslagen wordt waarin het eindoordeel omtrent het geschil juridisch vastgelegd wordt. De Rijkswet rept van een 'beslissing' door de Rijksministerraad die weliswaar gepubliceerd moet worden in de Staatscourant, maar waarvan volstrekt onhelder is wat daarvan de juridische status – en dus de verbindendheid – is. Uit kracht van art. 45 Gw kan de Raad van Ministers geen besluiten treffen die externe werking hebben. Het blijft dus tamelijk mistig op grond waarvan (bijvoorbeeld) de regering van Curaçao gebonden is aan de uitkomst van een geschil op grond van deze wet waarin zij partij was.