

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2015

Nr. 52 HERDRUK¹

VOORLICHTING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2015

Bij brief van 8 april 2015 heeft de Tweede Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk

De Tweede Kamer heeft verzocht om voorlichting over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (Handelingen II 2014/15, nr. 72, item 15). De directe aanleiding voor het verzoek is de op 11 juli 2014 aan de Gouverneur van Aruba gegeven aanwijzing inzake de begroting van het Land Aruba voor het jaar 2014 (koninklijk besluit nr. 2014-0000354235). Bij de formulering van de voorlichtingsvragen is mede gebruik gemaakt van suggesties vanuit de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.²

De Tweede Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State de volgende vragen voorgelegd:

1. Van welke juridische grondslag kan de Rijksministerraad gebruik maken voor een koninklijk besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur (hierna: aanwijzing)?
2. Hoe kan worden voorkomen dat de positie van de Gouverneur als koninkrijksorgaan in conflict komt met de positie als landsorgaan als gevolg van een gegeven aanwijzing?
3. Welke juridische uitgangspunten zijn van belang bij de besluitvorming van de Rijksministerraad inzake het geven van een dergelijke aanwijzing?
4. Welke eisen dienen in acht te worden genomen ten aanzien van de inhoud van de te geven aanwijzing?

¹ i.v.m. enkele tekstuele correcties

² Zie de brief van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van 31 maart 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 34 000 IV, nr. 38).

5. Waarop kan een aanwijzing betrekking hebben en welke procedure moet worden gevolgd?
6. Welke middelen tot redres staan ter beschikking van de landen tegen een onbevoegd gegeven aanwijzing?

De Afdeling geeft eerst enige algemene beschouwingen over het Statuut en de waarborgfunctie. Daarna gaat de Afdeling in op de positie van de Gouverneur, het Reglement voor de Gouverneur (RvG) en de geschillenbeslechting. Op basis van deze beschouwingen beantwoordt de Afdeling vervolgens de gestelde vragen.

1. Algemene beschouwing

a. Karakter van het Statuut

De rechtsorde van het Koninkrijk is sinds 1954 verankerd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut is de hoogste regeling binnen het Koninkrijk.³ De toelichting op artikel 48 van het Statuut luidt:

«Het Statuut geldt voor de landen als de regeling van de hoogste orde. Bij hun wetgeving en bestuur moeten zij er zorgvuldig voor waken dat in overeenstemming met het Statuut wordt gehandeld.»

Het Statuut regelt de afbakening tussen de Koninkrijks sfeer en de autonome sfeer van de landen, waarin zij – aldus de Preambule – «de eigen belangen zelfstandig behartigen». Deze afbakening is gerealiseerd door een limitatieve opsomming van de aangelegenheden van het Koninkrijk in het Statuut op te nemen.⁴ De overige aangelegenheden zijn landsaangelegenheden, door de landen zelfstandig te behartigen.⁵ Uitbreiding van de aangelegenheden van het Koninkrijk kan alleen met instemming van alle landen geschieden.⁶ De Koninkrijksaangelegenheden worden door de «Koninkrijksorganen» behartigd volgens de bepalingen in Paragraaf 2 van het Statuut. De landsaangelegenheden worden behartigd door de organen van de landen, volgens hun eigen constitutie (in Nederland is dit de Grondwet, voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten hun respectievelijke Staatsregelingen) en hun organieke wetgeving.

Deze afbakening van bevoegdheden in het Statuut is voor de Caribische landen van groot belang, vooral omdat het Statuut geen eigen, van de landen separate, overkoepelende Koninkrijksorganen kent. De organen van het Koninkrijk zijn in essentie Nederlandse organen die met inachtneming van bepaalde aanvullende procedurele waarborgen handelen in het kader van een Koninkrijksfunctie.⁷ Deze constellatie verklaart mede de

³ Zo bepaalt artikel 48 van het Statuut dat de landen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht nemen, en stimuleert artikel 5, tweede lid, van het Statuut datzelfde specifiek ten aanzien van de (Nederlandse) Grondwet.

⁴ Zie artikel 3, eerste lid, van het Statuut.

⁵ Artikel 41, eerste lid, van het Statuut.

⁶ Zie artikel 3, tweede lid, juncto artikel 55 van het Statuut. Zie ook het algemene deel van de Officiële toelichting bij het Statuut: «Deze Koninkrijksaangelegenheden zijn in het Statuut limitatief genoemd. Op deze wijze wordt de autonomie der landen zeker gesteld. De Koninkrijks sfeer kan niet tegen de wil der landen worden uitgebreid.»

⁷ P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Deel 1, 1967, blz. 49 stelt het zo: «Er zijn alleen Nederlandse instellingen, fungerend in en door het Nederlandse constitutionele recht met inachtneming van bijzondere voorschriften van procedure, als Koninkrijksorganen. De aanduiding Koninkrijksorganen is niet te beschouwen als de aanduiding van een instelling, doch als die van de functie, die de Nederlandse instelling bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden verricht». Zie in dezelfde zin C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, derde druk, 2012, blz. 24, alsmede de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 11–12.

nadruk die in de Caribische landen wordt gelegd op inachtneming van hun autonomie: betrokkenheid vanuit het Koninkrijk in hun landsaangelegenheden wordt gezien als bemoeienis vanuit Nederland.⁸

b. Waarborgfunctie

Het Statuut resulteert niet steeds in een eenduidige, wederzijds uitsluitende toedeling van bevoegdheden en taken aan de landen en het Koninkrijk. De bevoegdheden zijn ten dele aanvullend. Een relevante bepaling in dit verband is artikel 43 van het Statuut, die de verantwoordelijkheid van de landen en van het Koninkrijk regelt met betrekking tot de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. In het eerste lid is vastgelegd dat elk van de landen *zorg draagt* voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Het gaat hier derhalve om landsaangelegenheden. In het tweede lid wordt echter bepaald dat het *waarborgen* van de in het eerste lid genoemde uitgangspunten een aangelegenheid is van het Koninkrijk. Dit impliceert dat de Koninkrijksorganen mede verantwoordelijk zijn dat de in artikel 43 genoemde waarden tot hun recht komen. Wanneer dat niet het geval is, zullen zij met gebruik van de bevoegdheid die het Statuut hen verleent en met inachtneming van de daaraan gestelde voorwaarden geëigende maatregelen moeten nemen.⁹ Dit betekent dat op deze terreinen een aanvullende verantwoordelijkheid bestaat, zij het dat de landen volgens het Statuut ook hier het voortouw hebben. De landen zijn autonoom, maar als blijkt dat zij de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en/of de deugdelijkheid van bestuur niet kunnen of willen verzekeren is het Koninkrijk aanvullend verantwoordelijk om dit te waarborgen.

De Officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut gaat in op de vraag wanneer de waarborgfunctie van het tweede lid aan de orde kan komen. Hieruit valt af te leiden dat dwingend optreden door het Koninkrijk met grote terughoudendheid dient te geschieden. (1) In de eerste plaats dient bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur rekening te worden gehouden met de middelen waarover het land beschikt. (2) Daarnaast kan volgens de toelichting niet het tekortschieten van enig landsorgaan alleen reeds tot een maatregel vanwege het Koninkrijk leiden. (3) In de derde plaats kan het nemen van een maatregel alleen in overweging worden genomen, wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn. Een Koninkrijksmaatregel moet volgens de toelichting daarom altijd een *ultimum remedium* zijn. Over de inhoud van de te nemen maatregelen zegt de toelichting niet meer dan dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken en dat het ingrijpen steeds gericht moet zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.¹⁰

Uit de toelichting komt naar voren dat de waarborgfunctie van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 43, tweede lid, Statuut destijds vooral bedoeld was als stok achter de deur die alleen in uitzonderlijke omstandigheden gebruikt zou moeten worden. Dit blijkt ook uit de beperkte wettelijke instrumenten die het Statuut aan het Koninkrijk ter beschikking stelt om deze taak uit te oefenen. Tegelijk is het niet zo dat de rol van het Koninkrijk ter zake van de waarborging van fundamentele rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur zich beperkt tot ingrijpen pas nadat in een land een zodanige stelselmatige en diepgaande

⁸ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 12.

⁹ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, derde druk, 2012, blz. 80.

¹⁰ Zie W.H. van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk, 1957, blz. 482.

inbreuk op bedoelde waarden is ontstaan dat sprake is van een onhoudbare situatie. Een dergelijke uitleg van artikel 43, tweede lid, van het Statuut zou afbreuk doen aan het beoogde resultaat van de waarborgfunctie. Het begrip waarborgen impliceert dat het beoogde resultaat behouden blijft en niet dat «men de put pas mag dempen als het kalf verdronken is.» Een adequate toepassing van artikel 43, tweede lid, brengt met zich dat ook maatregelen kunnen worden genomen die in een reeds verslechterende situatie beogen te voorkomen dat deze uitmondt in een onhoudbare toestand. Bovendien is het risico van afwachten totdat een zodanig onhoudbare situatie is ontstaan, dat dan een verdergaande inbreuk op de autonomie der landen noodzakelijk is om de situatie te herstellen. In dat geval zal gebruik moeten worden gemaakt van het vergaande middel van artikel 51 Statuut (taakwaarneming), terwijl bij optreden in een eerder stadium veelal met lichtere juridische middelen had kunnen worden volstaan.

Hierbij is evenwel van belang om te benadrukken dat de in artikel 43 verankerde waarborgfunctie niet is bedoeld als instrument van het land Nederland om beleidsmatig toezicht te houden op het bestuur van de andere landen van het Koninkrijk. Een beroep op de waarborgfunctie in het geval dat Nederland het niet eens is met het beleid in een ander land staat haaks op de in artikel 3 van het Statuut gewaarborgde autonomie van elke van de landen.¹¹ In lijn hiermee hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties steeds het ingrijpen in de landen op grond artikel 43, tweede lid, van het Statuut als een laatste redmiddel gekarakteriseerd, dat slechts met grote terughoudendheid toegepast dient te worden.¹² Evenmin biedt artikel 43, tweede lid, een grondslag voor enige vorm van generiek preventief toezicht.

c. Toepassen van de waarborgfunctie

Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt zou artikel 43 van het Statuut in de eerste plaats moeten dienen als inspiratie voor samenwerking en niet tot het treffen van dwangmaatregelen.¹³ Uitgangspunt is de samenwerking binnen het Koninkrijk, waarbij landen elkaar kunnen ondersteunen om de beginselen van de democratische rechtsstaat te verwezenlijken en te handhaven.¹⁴ De Afdeling heeft daarbij gewezen op de mogelijkheid om gezamenlijk te komen tot de formulering van een ondergrens voor de verwezenlijking van de waarden in artikel 43. Hierbij zou een systeem van periodieke visitatie van elk van de landen moeten voorkomen dat deze ondergrens niet gerespecteerd wordt. Op die manier kan door middel van samenwerking en monitoring worden opgetreden voordat de situatie dusdanig ernstig wordt dat veel verdergaande vormen van ingrijpen noodzakelijk zijn om aan de waarborgbepaling te voldoen.¹⁵

Afgezien van de reguliere samenwerkingsbepalingen geeft het Statuut slechts beperkte aanknopingspunten voor handelen gericht op het afwenden van een verslechterende situatie. Artikel 44 van het Statuut bepaalt dat wijzigingen van bepaalde onderdelen van de Staatsregeling van de landen – namelijk die onderdelen die betrekking hebben op de

¹¹ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 20.

¹² Kamerstuk 32 850, nr. 2, met name blz. 5–6; Kamerstuk 32 850, nr. 5. Aldus ook de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 9–10.

¹³ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 12.

¹⁴ Hiervoor bieden onder meer de artikelen 36–38 van het Statuut een basis.

¹⁵ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 12.

fundamentele rechten en vrijheden en op in een democratische rechtsstaat belangrijke instituties als de Gouverneur, het parlement en de rechterlijke macht – voorwerp moeten zijn van voorafgaand overleg met de Koninkrijksregering. Deze bepalingen kunnen niet in werking treden dan nadat de Koninkrijksregering daarmee heeft ingestemd. Daarnaast is er een vorm van preventief toezicht door de Gouverneur, die op grond van artikel 21 RvG bevoegd en verplicht is om een landsverordening of voorgedragen landsbesluit niet vast te stellen indien hij deze in strijd acht met het Statuut (waaronder begrepen artikel 43, eerste lid), een internationale regeling of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (daaronder begrepen artikel 43, tweede lid, van het Statuut). Het is in dat geval vervolgens aan de Koninkrijksregering om te bepalen of een dergelijke grond aanwezig is.

Ook het arsenaal aan maatregelen om een eenmaal ontstane situatie te herstellen is beperkt. Daartoe behoort het vernietigingsrecht van de Koninkrijksregering ten aanzien van wetgevende en bestuurlijke maatregelen (artikel 50 van het Statuut en artikel 22 RvG). Daarnaast behoort daartoe de taakwaarnemingsbepaling van artikel 51, eerste lid, van het Statuut, luidend:

«Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.»

De toelichting bij artikel 51 in samenhang met de hiervoor weergegeven Officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut geeft aan dat alleen kan worden ingegrepen op grond van artikel 51 van het Statuut als aan een aantal voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet een toestand zijn ontstaan die aanleiding geeft tot ingrijpen. Incidenteel disfunctioneren van een enkel landsorgaan is niet voldoende. Daarnaast kan uitsluitend worden ingegrepen als in het land geen redres te verwachten is. Een amvrb op grond van artikel 51 van het Statuut is daarom te beschouwen als een ultimum remedium, dat alleen kan worden ingezet indien andere middelen niet hebben gewerkt. Het feit dat deze bepaling sinds 1954 slechts een enkele keer en dan nog voor een zeer beperkte periode is toegepast, brengt evenwel niet met zich dat zij betekenisloos is. Juist omdat zij een ultimum remedium is, dwingt zij alle partijen om in overleg zorgvuldig te overwegen of met minder vergaande middelen dan toepassing van artikel 51 van het Statuut hetzelfde doel kan worden bereikt.

d. Ontwikkelingen sinds de totstandkoming van het Statuut

Sinds de totstandkoming van het Statuut heeft het Koninkrijk, mede onder invloed van internationale ontwikkelingen, fundamentele veranderingen ondergaan. Het aantal verdragen en organisaties waarbij het Koninkrijk zich heeft aangesloten is sterk toegenomen. Daardoor is de betekenis van de controle op het naleven van verdragsrechtelijke verplichtingen groter geworden, hetgeen de bewegingsruimte van het Koninkrijk en de afzonderlijke landen inperkt.¹⁶ Voor dergelijke internationale regels bestaan goede redenen, omdat maatschappelijke problemen in toene-

¹⁶ Advies van de Raad van State van 10 december 2005 ten gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk, Kamerstuk 30 300 IV, nr. 26, blz. 3–4.

mende mate grensoverschrijdend zijn en daarom een gemeenschappelijke aanpak in grotere verbanden noodzakelijk maken.

Voor alle landen van het Koninkrijk geldt derhalve dat, ook op de terreinen waarop zij in principe autonoom zijn, steeds vaker de internationale context tot beperking van mogelijkheden en bevoegdheden leidt. Landen zijn steeds meer afhankelijk geworden van elkaar. Omdat de schaal van de problemen op veel terreinen groter wordt, is er een groeiende noodzaak tot samenwerking. Tegelijkertijd geldt dat indien door regels en afspraken in grotere verbanden bepaalde problemen effectiever kunnen worden aangepakt, de landen van het Koninkrijk daardoor een betere uitgangspositie krijgen om zich in zelfstandigheid verder te ontwikkelen.

Het voorgaande werkt door in de invulling van de aangelegenheden die in artikel 43 van het Statuut worden geregeld. De context waarin de uitgangspunten inzake fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur moeten worden uitgelegd, is sinds de totstandkoming van het Statuut immers sterk gewijzigd.

Dit geldt in de eerste plaats voor de fundamentele rechten en vrijheden. Bij de totstandkoming van artikel 208 Grondwet in 1948, dat de basis vormde voor artikel 43 Statuut, werd voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden uitsluitend verwezen naar het Handvest van de Verenigde Naties. Met de toename van het aantal mensenrechtenverdragen heeft het begrip «fundamentele menselijke rechten en vrijheden» als bedoeld in artikel 43 een aanzienlijk nauwkeuriger en soms ook ruimere betekenis gekregen, mede door uitspraken en opinies van internationale rechtsprekende en toezichthoudende organen waarin deze bepalingen concreet worden uitgelegd.

Ook met betrekking tot de deugdelijkheid van bestuur heeft een dergelijke ontwikkeling plaatsgevonden. In de eerste decennia na de totstandkoming van het Statuut was hiervoor weinig aandacht. Langzamerhand kreeg dit uitgangspunt een prominentere rol. In de aanloop naar de staatkundige hervormingen is in verschillende Akkoorden, verslagen van Ronde Tafel Conferenties en beleidsstukken naar algemene uitgangspunten van deugdelijk bestuur verwezen. Hierbij werd onder meer gesteld dat deugdelijkheid van bestuur wordt bereikt door het creëren van *checks and balances* en het waarborgen van een slagvaardig en adequaat functioneren van de overheid. Daarbij is ook als uitgangspunt aanvaard dat de staatsorganen die politiek worden aangestuurd, beveiligd moeten worden tegen corruptie, nepotisme en cliëntelisme.¹⁷ Voor het waarborgen van handhaving van deugdelijk bestuur in deze zin zijn ook aanknopingspunten te vinden in de internationale verdragen waaraan het Koninkrijk gebonden is.¹⁸ Deze verdragen vereisen niet alleen herstel na verdragschendingen, maar ook – en bij voorkeur – het voorkomen van dergelijke schendingen.

Deze veranderde internationale context, waarbij de inhoud van de aangelegenheden die worden genoemd in artikel 43 van het Statuut is verdiept en nader ingevuld, leidt er daarmee toe dat sneller dan in het

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het Samenwerkingsconvenant tussen Nederland en het Eilandgebied Curaçao, «Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008–2012» en het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht voor Sint Maarten.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het Burgerrechtelijk Verdrag inzake Corruptie en het Statuut betreffende de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Daarnaast is de plicht tot deugdelijk bestuur een uitvloeisel van verschillende mensenrechtenverdragen, onder meer in het kader van de uitoefening van het kiesrecht en het recht op openbaarheid van bestuur.

verleden de vraag kan rijzen of er sprake is van een zodanige situatie in één van de landen dat het toepassen van de waarborgfunctie noodzakelijk is.

2. Optreden door de Gouverneur

a. Hybride en kwetsbare positie Gouverneur

In artikel 2, eerste lid, van het Statuut is vastgelegd dat de Koning niet alleen de regering van het Koninkrijk voert, maar ook die van elk van de landen. Het tweede lid bepaalt dat de Koning in Curaçao, Aruba en Sint Maarten vertegenwoordigd wordt door de Gouverneur. In het koloniale bestuur had de Gouverneur een grote mate van zelfstandigheid bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden en was hij een centrale figuur. Hij was voor zijn optreden uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de regering in Nederland. Dit veranderde in de interim-regeling van 1950. Hierin werden onder meer zijn bevoegdheden aanzienlijk beperkt. De veranderde positie werd nadien in het Statuut bevestigd. In de nieuwe situatie ontstond het tweeledige karakter van de functie van Gouverneur: vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de landsregering en vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de Koninkrijksregering.

De Gouverneur heeft daarmee een gecompliceerde, hybride positie. Enerzijds is hij landsorgaan binnen de Staatsregeling van het betreffende Caribische land, waarbij hij een functie vervult die vergelijkbaar is met die van de Koning in Nederland. Als landsorgaan functioneert de Gouverneur altijd onder de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers van het land, tenzij de betreffende Staatsregeling hem eigen bevoegdheden geeft. Hij is deel van de landsregering en is op grond daarvan in beginsel gerechtigd in alle zaken op het terrein van de regering gekend te worden en daarover overleg te plegen met de Ministers. De bevoegdheden van de Gouverneur als landsorgaan zijn geregeld in de Staatsregelingen van de landen.

De Gouverneur is evenwel daarnaast ook Koninkrijksorgaan, waarbij hij taken vervult en bevoegdheden uitoefent namens de Koninkrijksregering. De Gouverneur is in zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan alleen verantwoording verschuldigd aan de Koninkrijksregering. Deze is op haar beurt verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal als Koninkrijksorgaan.¹⁹ De Gouverneur heeft een geheel eigen positie en verantwoordelijkheid met betrekking tot de behartiging en bewaking van de aangelegenheden van het Koninkrijk en de belangen zoals die onder meer in artikel 43 van het Statuut worden genoemd. De Gouverneur is daarin geen onderdeel van de Nederlandse vertegenwoordiging in de landen of een vooruitgeschoven post van de Nederlandse regering, net zo min als hij eerste vertegenwoordiger van de landen in Den Haag is. De afweging en de beslissing wat tot de ene functie (landsorgaan) of tot de andere functie (Koninkrijksorgaan) behoort, is de eigen verantwoordelijkheid van de Gouverneur,²⁰ die hem niet uit handen kan worden genomen.

In zijn positie als landsorgaan en als Koninkrijksorgaan heeft de Gouverneur de instrumenten en de plicht om zo goed mogelijk op de hoogte te zijn van de situatie in zijn land. Daarmee is hij bij uitstek in de positie om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarbij de in

¹⁹ Zie ook de voorlichting van de Raad van State van 29 augustus 2008 over mogelijkheden tot versnelling van het transitieproces naar de nieuwe staatkundige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (W04.08.0213/I). Bijlage bij Kamerstuk 31 568, nr. 2.

²⁰ Zie artikel 25 RvG.

artikel 43 van het Statuut genoemde waarden in het geding komen en om de landsregering en zo nodig de Rijksregering daar op te wijzen. Dit is een verantwoordelijkheid welke hij los van enige aanwijzing mag en moet behartigen. Maar evenzeer echter heeft hij als landsorgaan te waken voor de autonomie van de landen en om deze te beschermen. Ook vanuit die invalshoek is het zijn verantwoordelijkheid om aan de landsregering te signaleren dat er mogelijk sprake is van een situatie in het land die noodzaakt tot het toepassen van de waarborgfunctie. Het is essentieel dat zowel de landsregering als de Koninkrijksregering de Gouverneur in deze unieke functie respecteren en gevolg geven aan zijn signaleringen.

De combinatie van deze beide functies kan in bepaalde situaties problematisch zijn. De Gouverneur kan als Koninkrijksorgaan stelling moeten nemen tegen een landsregering waarvan hij zelf deel uit maakt. De kwetsbaarheid van deze hybride positie komt bijvoorbeeld naar voren in de toelichting bij artikel 21 RvG, dat ziet op diens rol bij het voorshands beoordelen van landsverordeningen en landsbesluiten op verenigbaarheid met het Statuut en ander Koninkrijksrecht of internationaal recht. De toelichting stelt:

«Teneinde zoveel mogelijk te voorkomen dat een landsverordening of een landsbesluit zou worden vastgesteld, welke in een later stadium wegens strijd met een hogere regeling zou moeten worden vernietigd, is bepaald, dat de Gouverneur bij vermeende strijd vooraf de beslissing van de Koning vraagt. De Koning beslist, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord. Is de Koning van oordeel, dat geen strijd aanwezig is, dan werkt de Gouverneur als hoofd van de landsregering alsnog mede aan de totstandkoming van de landsverordening of het landsbesluit. Er bestaat alsdan geen reden naar buiten te doen blijken, dat de Gouverneur aanvankelijk van oordeel is geweest dat strijd met een hogere regeling bestond. Is de Koning echter van oordeel dat strijd met een hogere regeling bestaat dan dient zulks te worden gepubliceerd en gemotiveerd.»²¹

Het bovenstaande illustreert het spanningsveld dat de hybride positie van de Gouverneur met zich kan brengen. Het is zeer wel mogelijk dat een conflict kan ontstaan met de landsregering, hetgeen gemakkelijk negatieve consequenties zal hebben voor zijn positie als landsorgaan en als een buiten en boven de politiek gesitueerde plaatsvervanger van de Koning. Als de Gouverneur strijd van een landsverordening met een hogere regeling aanwezig acht en de Koninkrijksregering dat oordeel niet deelt, dan kan zijn positie als landsorgaan schade oplopen.²² Ook in andere situaties moet voorkomen worden dat de Gouverneur gegeven zijn dubbelrol in een moeilijke positie wordt gebracht. De bestaande wettelijke regelingen bevatten geen bepalingen die in een dergelijk geval een conflict kunnen voorkomen of redresseren. De Raad van State van het Koninkrijk heeft eerder gewezen op het feit dat een goede balans gevonden moet worden tussen distantie en nabijheid voor de positie van de Gouverneur.²³

²¹ Zie W.H. van Helsdingen, De Staatsregeling van 1955, blz. 146.

²² C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, derde druk, 2012, blz. 170.

²³ Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006 inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk (W04.06.0204/I), Bijlage bij Kamerstuk 30 800 VII, nr. 4.

b. Reglement voor de Gouverneur

Het Statuut bevat slechts een zeer summiere regeling van het ambt van de Gouverneur. De enige inhoudelijke bepaling is artikel 2 van het Statuut, dat in het tweede lid bepaalt dat hij de Koning in Aruba, Curaçao en Sint Maarten vertegenwoordigt. Verder verwijst het tweede lid naar een regeling bij rijkswet of in daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur van de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan. Het derde lid verwijst naar de regeling bij rijkswet van de benoeming en het ontslag van de Gouverneur. Op deze bepalingen zijn de drie nagenoeg identieke rijkswetten gebaseerd, het Reglement voor de Gouverneur van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het RvG heeft, blijkens de grondslagbepaling in het tweede lid van artikel 2 van het Statuut, alleen betrekking op de bevoegdheden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan. Het RvG kan derhalve aan de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk niet meer bevoegdheden toekennen dan in het Statuut aan de regering van het Koninkrijk worden toegekend.

Het RvG bestaat uit twee afdelingen. De eerste afdeling (de artikelen 1 tot en met 14) ziet in hoofdzaak op benoeming en ontslag. Deze afdeling heeft daarmee betrekking op de Gouverneur in zijn beide hoedanigheden, als landsorgaan en als Koninkrijksorgaan. De tweede afdeling (de artikelen 15 tot en met 27) ziet op de bevoegdheden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan.

De bepalingen in het RvG die zien op het optreden van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk zijn met name de artikelen 15, 20 en 21 RvG. Deze artikelen luiden:

Artikel 15

De Gouverneur vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk en waakt daarbij over het algemeen belang van het Koninkrijk overeenkomstig de bepalingen van dit reglement en met inachtneming van de bij of krachtens koninklijk besluit te geven aanwijzingen. Hij is verantwoordelijk aan de regering van het Koninkrijk.²⁴

Artikel 20

De Gouverneur houdt toezicht op de naleving van de rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur en van de verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ter zake doet hij de nodige voordrachten aan de regering van het Koninkrijk.²⁵

²⁴ De toelichting bij de wijziging van de Rijkswet waarbij deze formulering in het RvG is opgenomen geeft geen informatie over de vraag onder welke omstandigheden aanwijzingen gegeven kunnen worden. De toelichting stelt uitsluitend: «Het gebruik van het werkwoord «vertegenwoordigen» geeft aan dat de Gouverneur binnen de grenzen van het Reglement en de aanwijzingen van de Kroon, bevoegd is om op te treden» (Kamerstuk 19 109 (R1290), nrs. 1–4, blz. 13).

²⁵ Deze bepaling is in 1950 opgenomen in het RvG. De toelichting daarbij (destijds artikel 23) vermeldt uitsluitend: «In dit artikel wordt een nadere uitwerking gegeven van de behartiging van de belangen van het Koninkrijk door de Gouverneur» (W.H. van Helsdingen, De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955, blz. 415).

Artikel 21

De Gouverneur stelt een landsverordening en een hem voorgedragen landsbesluit niet vast, wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Hij geeft hiervan terstond kennis aan de Koning als hoofd van de regering van het Koninkrijk. Wanneer bij koninklijk besluit, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, wordt beslist dat zodanige strijd niet aanwezig is, stelt de Gouverneur de landsverordening of het landsbesluit alsnog vast. Het koninklijk besluit, waarbij wordt beslist dat zodanige strijd wel aanwezig is, wordt in het officiële publicatieblad bekend gemaakt.

Indien de Gouverneur van mening is dat een ter vaststelling aan hem voorgelegde landsverordening dan wel een hem voorgedragen landsbesluit in strijd is met internationaal of Koninkrijksrecht of met Koninkrijksbelangen, dan heeft hij de bevoegdheid en de plicht om dit voor te leggen aan de Koninkrijksregering op grond van artikel 21 RvG. In artikel 22 RvG wordt vervolgens de vernietigingsbevoegdheid van artikel 50, eerste lid, van het Statuut uitgewerkt. Deze bevoegdheid ziet op de vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen – al dan niet na voorlegging door de Gouverneur op de voet van artikel 21 RvG – die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een amvrb, dan wel met belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Vernietiging geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de rijksministerraad. De Raad van State van het Koninkrijk wordt gehoord voordat een dergelijk besluit genomen kan worden. Vernietiging kan worden voorafgegaan door schorsing indien de noodzaak voor een spoedmaatregel bestaat. Ook over een voorgenomen besluit tot schorsing wordt de Raad van State van het Koninkrijk gehoord.

c. Aanwijzingen aan de Gouverneur

Een aanwijzing aan de Gouverneur heeft, op grond van artikel 15, eerste lid, van het Statuut, de vorm van een op Koninkrijksniveau genomen koninklijk besluit, waarover in de rijksministerraad is beslist. Dit betekent dat afzonderlijke Koninkrijksministers de Gouverneur geen aanwijzingen geven. Wel kunnen individuele Koninkrijksministers krachtens dit koninklijk besluit gemachtigd worden tot het geven van nadere aanwijzingen.

Het koninklijk besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur met het oog op het aanhouden van de vaststelling van een landsverordening of een voorgedragen besluit zal in de rijksministerraad moeten worden besproken. Op grond van artikel 10, eerste lid, Statuut neemt de Gevolmachtigde Minister deel aan het overleg in de vergaderingen van de Rijksministerraad over een aangelegenheid van het Koninkrijk «welke het betrokken land raakt».

Het Statuut regelt weinig over de werkwijze van de Rijksministerraad. Via de verwijzingsbepaling van artikel 5, eerste lid, Statuut is het grondwetsartikel inzake de ministerraad²⁶ ook op de Rijksministerraad van toepassing. De werkwijze van de (Rijks)ministerraad is, gelet op artikel 10 van het Statuut en artikel 45 van de Grondwet, geregeld in het Reglement van orde voor de ministerraad. Voordat een onderwerp voor behandeling in de Rijksministerraad wordt geagendeerd, moet door middel van overleg met de Gevolmachtigde Minister of de betrokken regering overeen-

²⁶ Artikel 45 Grondwet

stemming zijn bereikt over het te nemen besluit dan wel vastgesteld zijn op welke punten er verschil van mening is. Indien er geen overeenstemming kan worden bereikt in de Rijksministerraad en de Gevolmachtigde Minister een beroep doet op de procedure van intern appel van artikel 12, tweede tot en met vijfde lid, van het Statuut moet deze altijd worden gevolgd. Het bezwaar van de Gevolmachtigde Minister leidt er dan toe dat niet onmiddellijk kan worden besloten, maar dat het overleg indien de Gevolmachtigde Minister daartoe verzoekt in een andere vorm moet worden voortgezet. Dit overleg vindt plaats tussen de Minister-President, twee Nederlandse Ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen landsminister of bijzondere gemachtigde. Indien voortgezet overleg heeft plaatsgevonden, beslist de Rijksministerraad overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg. Wordt van de gelegenheid om voortgezet overleg te plegen binnen de daarvoor geldende termijn geen gebruik gemaakt, dan beslist de Rijksministerraad alsnog.

Ook indien een Koninkrijksaangelegenheid geen behandeling in de rijksministerraad vergt, moet de behandeling daarvan in overleg plaatsvinden met de regering van het betrokken land. Als er daarbij belangrijke problemen rijzen, kan de zaak door de Nederlandse Minister of de Gevolmachtigde Minister voor behandeling in de rijksministerraad worden aangemeld.

Blijkens artikel 15 RvG heeft de toezichthoudende taak van de Gouverneur betrekking op het algemeen belang van het Koninkrijk. Daarnaast stelt het eerste lid van artikel 15 RvG dat aanwijzingen uitsluitend plaats vinden «overeenkomstig de bepalingen van dit reglement». Een aanwijzing op grond van artikel 15 RvG kan daarom alleen betrekking hebben op de in het Reglement aan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan toebedeelde bevoegdheden, waarbij bovendien de in het RvG voorgeschreven procedures in acht genomen dienen te worden. Met een aanwijzing kunnen derhalve geen nieuwe bevoegdheden voor de Gouverneur als Rijksorgaan buiten het RvG om worden geschapen. De landsorganen kunnen ook niet worden verplicht mee te werken ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden van de Gouverneur die verder zouden reiken dan het RvG. Dit blijkt uit artikel 24 RvG, welke bepaling de plicht voor de landsorganen om medewerking te verlenen aan de Gouverneur begrenst tot de uitoefening van «de hem in het reglement toegekende bevoegdheden». Evenmin kunnen via een aanwijzing de voor landsorganen geldende wettelijke plichten en beperkingen worden doorbroken, noch kunnen daarmee hun bevoegdheden doorkruist worden. Voor zover een aanwijzing dit wel zou doen, dient de Gouverneur daaraan geen uitvoering te geven.²⁷ In geval van een aanwijzing die de bevoegdheid van de Rijksregering mogelijk te buiten kan gaan, is de Gouverneur, mede gelet op artikel 25 van het RvG, verplicht om te beoordelen of dit het geval is en aan welke delen van die aanwijzing hij geen uitvoering kan geven. Alleen al om die reden is het van groot belang dat de Rijksministerraad bij het geven van een aanwijzing de bevoegdheidsverdeling tussen de landen en het Koninkrijk respecteert en steeds beziet of de Gouverneur ook zonder aanwijzing hetzelfde kan bereiken.

Artikel 43 van het Statuut juncto artikel 15 RvG kunnen in samenhang met de artikelen 20, 21 of 24 RvG een grondslag bieden voor het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur in het kader van het toezicht op de naleving van regels van Koninkrijksrecht en internationaal recht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Gouverneur op grond van deze

²⁷ Hij handelt in dat geval in strijd met artikel 25 RvG en zijn ambtseed om de Staatsregeling van het desbetreffende land te eerbiedigen.

bepalingen de mogelijkheid om zich als Koninkrijksorgaan in te laten met landszaken, indien zijns inziens de in artikel 43 van het Statuut genoemde fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid of de deugdelijkheid van bestuur op een zodanige wijze in het gedrang dreigen te komen dat ingrijpen noodzakelijk is. De Gouverneur is aldus medeverantwoordelijk voor de in artikel 43, tweede lid, van het Statuut neergelegde waarborgtaak van het Koninkrijk.

In dat kader kan de Gouverneur op grond van artikel 20 RvG voorstellen aan de Koninkrijksregering doen ten behoeve van naleving van de rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur en van de verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De Koninkrijksregering kan hem op grond van artikel 15 juncto artikel 20 RvG – met inachtneming van de hiervoor genoemde grenzen die in het RvG besloten liggen – aanwijzingen geven, met name gericht op onderzoek en tijdelijke maatregelen gericht op het tegengaan of voorkomen van situaties die tot ingrijpen op grond van artikel 43, tweede lid, van het Statuut kunnen leiden. Tot verdergaand optreden, in de vorm van repressief optreden, is de Gouverneur niet bevoegd: artikel 20 RvG verschaft daartoe geen grondslag.

Het RvG geeft de Gouverneur in artikel 21 de bevoegdheid en de plicht om een landsverordening of landsbesluit niet vast te stellen indien sprake is van strijd met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. De Koninkrijksregering kan, gelet op artikel 15 RvG, de Gouverneur ten aanzien van de toepassing van artikel 21 RvG aanwijzingen geven. Het RvG biedt geen ruimte voor het geven van een dergelijke aanwijzing, indien geen beroep gedaan kan worden op artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Ingrijpen van de Koninkrijksregering bij de totstandkoming van landsverordeningen en landsbesluiten is dan ook een bevoegdheid die met de nodige terughoudendheid dient te worden toegepast. Die terughoudendheid past ook bij de staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarbij de autonomie van de landen vooropstaat.²⁸ In het verlengde van het voorgaande geldt echter dat artikel 21 RvG zich er niet tegen verzet dat de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 15 RvG ook toegepast kan worden als er een reële dreiging is van een ontoelaatbare aantasting van de in artikel 43 van het Statuut vastgelegde waarden.

Indien de Gouverneur een landsverordening of landsbesluit in strijd acht met de in artikel 21 RvG genoemde criteria moet hij, op grond van dit artikel, «terstond» de Koninkrijksregering hiervan in kennis stellen. Wanneer bij koninklijk besluit, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, wordt beslist dat zodanige strijd niet aanwezig is, stelt de Gouverneur de landsverordening of het landsbesluit alsnog vast. Het is met deze bepaling niet verenigbaar dat de Gouverneur een aanwijzing gegeven wordt om de vaststelling van een verordening of besluit gedurende langere tijd op te schorten. Wil de Koninkrijksregering opschortende werking voor langere duur bewerkstelligen, dan zal zij daarin zelf moeten voorzien op de voet van artikel 50 van het Statuut jo. artikel 22 RvG door over te gaan tot schorsing van de betreffende wetgevende of bestuurlijke maatregel. Deze artikelen bieden ook de grondslag voor vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen die in een land worden getroffen. Alvorens een beslissing tot schorsing of vernietiging wordt genomen moet de Raad van State van het Koninkrijk

²⁸ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, Kamerstuk 32 500-IV, nr. 50, blz. 11.

hierover worden gehoord. De Gouverneur heeft in deze geen rol, anders dan zijn plicht om op grond van artikel 22, eerste lid, RvG elke vastgestelde landsverordening en elk vastgesteld landsbesluit, houdende algemene maatregelen, onverwijld aan de Koning als hoofd van de regering van het Koninkrijk te zenden.

Zou de Koninkrijksregering mogelijk op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de Gouverneur willen overgaan tot repressieve maatregelen, dan is daarvoor een afzonderlijke, buiten het RvG gelegen basis in een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51 van het Statuut vereist. Dat geldt a fortiori als de Koninkrijksregering landsrecht en -bevoegdheden opzij wil zetten.

3. Geschillenbeslechting

Artikel 38 van het Statuut bevat de algemene mogelijkheid voor de landen om onderlinge regelingen te treffen. Op grond van dit artikel zou een regeling voor de beslechting van geschillen kunnen worden getroffen. Een dergelijke onderlinge regeling is tot nu toe nog niet tot stand gekomen.²⁹ Voor geschillen over de rechtmatigheid van handelingen van de Koninkrijksregering voorziet het Statuut sinds 2010 in een procedure. Artikel 12a bepaalt:

«Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.» De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is in de voorlichting van 11 november 2010 ingegaan op de mogelijke inhoud van een dergelijke geschillenregeling. De conclusie was dat artikel 12a met name ziet op geschillen over de uitleg van het Statuut, onder meer over de vraag of een besluit is genomen door een orgaan dat de bevoegdheid daartoe aan het Statuut kan ontlenuen.³⁰ Ook deze geschillenregeling is echter nog niet tot stand gekomen.

Bij het ontbreken van een dergelijke regeling is er naar het oordeel van de Afdeling geen bevoegde rechter die kennis kan nemen van geschillen als bedoeld in artikel 12a Statuut. Het Koninkrijk kent immers geen rechterlijke organen die kennis kunnen nemen van geschillen. De bestuursrechters van de landen zijn niet bevoegd kennis te nemen van geschillen waar een orgaan van het Koninkrijk partij bij is, nu de bevoegdheid van deze rechters beperkt is tot bestuursorganen van het land waarbinnen zij zijn ingesteld. De burgerlijke rechters van de landen kunnen vermoedelijk geen kennis nemen van geschillen waarbij het Koninkrijk partij is, nu het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid heeft volgens het burgerlijke recht van de landen.³¹ Ook lijkt het in dit geval niet mogelijk om de wel rechtspersoonlijkheid bezittende Staat der Nederlanden bij de Nederlandse burgerlijke rechter aan te spreken, omdat de basis van diens bevoegdheid is gelegen in artikel 112, eerste lid van de Grondwet. Deze bepaling geeft geen rechtsmacht ten aanzien van handelingen die niet het land Nederland betreffen.

²⁹ Zie ook de aangenomen motie Yrausquin/Herde, Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 14.

³⁰ Kamerstuk 32 500 IV, nr. 50, blz. 19.

³¹ W.H. van Helsdingen, Statuut voor het Koninkrijk, blz. 457; TvO 1957, blz. 474–476; NJB 1958, blz. 671–672; A.G. Croes, De herdefiniëring van het Koninkrijk, blz. 23–24.

Ook artikel 136 van de Grondwet, dat een vangnetbepaling geeft voor geschillen tussen openbare lichamen, is niet van toepassing.³² Uit de parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 blijkt dat dit artikel alleen betrekking heeft op geschillen tussen lagere overheden.³³

In deze situatie van ontbrekende rechtsbescherming is artikel 12a van het Statuut tot stand gekomen. Hierbij was het uitgangspunt dat juridische geschillen tussen de Koninkrijksregering en landsregeringen thans niet op een onafhankelijke wijze kunnen worden beslecht, waardoor opname van artikel 12a noodzakelijk werd geacht.³⁴ Zo lang de in artikel 12a van het Statuut voorgeschreven geschillenregeling nog niet tot stand is gekomen, worden geschillen afgehandeld in de Rijksministerraad op grond van de procedure van artikel 12 van het Statuut.

De voorlegging van een geschil aan een onafhankelijke instantie is in die zin een ultimatum remedium dat het bereiken van onderlinge overeenstemming de voorkeur verdient. Bij gebreke daaraan moet het echter mogelijk zijn een geschil aan een onafhankelijke instantie voor te leggen.

4. Beantwoording vragen

Het bovenstaande leidt tot de volgende antwoorden op de in het verzoek tot voorlichting gestelde vragen.

1. Van welke juridische grondslag kan de Rijksministerraad gebruik maken voor een koninklijk besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur (hierna: aanwijzing)?

De grondslag voor een aanwijzing is artikel 43, tweede lid, van het Statuut juncto artikel 15 RvG. Afhankelijk van de inhoud van de aanwijzing kan sprake zijn van een combinatie van deze artikelen met artikel 20, 21 of 24 RvG. Een aanwijzing kan derhalve niet uitsluitend worden gebaseerd op het RvG, maar moet steeds in de context van artikel 43, tweede lid, van het Statuut worden gegeven. Aanwijzingen kunnen alleen betrekking hebben op de bevoegdheden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan, waarbij bovendien de in het RvG voorgeschreven procedures in acht genomen dienen te worden. De Gouverneur kan alleen bevoegdheden uitoefenen voor zover deze Koninkrijksaangelegenheden betreffen. Deze aangelegenheden zijn uitputtend opgesomd in artikel 3, eerste lid,³⁵ en artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Deze beperking blijkt ook uit het eerste lid van artikel 15 RvG, waarin de toezichthoudende taak van de Gouverneur betrekking heeft op het algemeen belang van het Koninkrijk. Bovendien kunnen blijkens genoemde bepaling aanwijzingen slechts gegeven worden met betrekking tot de bevoegdheden die de Gouverneur krachtens het RvG heeft.

Om een onhoudbare situatie of dreiging dat zo'n situatie ontstaat te keren, kan het onder omstandigheden gewenst zijn voor de Koninkrijksregering om van de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing als hiervoor bedoeld gebruik te maken. Daarbij dient echter bij het geven van een aanwijzing de autonomie van de landen zoveel mogelijk gerespecteerd te worden, hetgeen betekent dat een aantal voorwaarden geldt. In de eerste

³² Artikel 136 van de Grondwet luidt: «De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen.»

³³ Kamerstuk 13 995, nr. 6, blz. 6 en Kamerstuk 13 990, nr. 10a, blz. 12.

³⁴ Kamerstuk 32 213, nr. 14 en nr. 17.

³⁵ Artikel 3, eerste lid, is hier niet aan de orde.

plaats dient bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur in de landen rekening te worden gehouden met de middelen waarover het betreffende land beschikt. In de tweede plaats kan het enkele tekortschieten van enig landsorgaan alleen niet reeds tot een maatregel vanwege het Koninkrijk leiden. In de derde plaats kan het nemen van een maatregel alleen in overweging worden genomen, wanneer in het land zelf geen redres van een bestaande of dreigende ontoelaatbare toestand te verwachten zal zijn. Daarbij zal een afweging gemaakt moeten worden of voorshands volstaan kan worden met het geven van een aanwijzing met betrekking tot het gebruik van de bevoegdheden die het RvG aan de Gouverneur toekent, of dat gekozen moet worden voor het juridisch zwaardere middel van een amvrb op grond van artikel 51 van het Statuut.

2. Hoe kan worden voorkomen dat de positie van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan in conflict komt met de positie als landsorgaan als gevolg van een gegeven aanwijzing?

Dit kan moeilijk worden voorkomen. Er is een gerede kans dat in dat geval een conflict ontstaat met de landsregering, hetgeen mogelijk negatieve consequenties zal hebben voor de positie van de Gouverneur als landsorgaan en als onpartijdig plaatsvervanger van de Koning. Het is daarnaast onvermijdelijk dat de Gouverneur in conflict komt met de Koninkrijksregering indien hij een gegeven aanwijzing (deels) niet opvolgt omdat deze naar zijn oordeel geen betrekking heeft op zijn functie als Koninkrijksorgaan en daarmee de kaders van het RvG te buiten gaat. Dit betekent dat in dergelijke gevallen alle partijen mede met het oog op het gezag van de Gouverneur uiterst behoedzaam en zorgvuldig moeten optreden.

3. Welke juridische uitgangspunten zijn van belang bij de besluitvorming van de Rijksministerraad inzake het geven van een dergelijke aanwijzing?

Aanwijzingen dienen de vorm te hebben van een op Koninkrijksniveau genomen koninklijk besluit, waarover in de Rijksministerraad is beslist. Hierbij moeten de hierboven beschreven procedures die van toepassing zijn op de werkwijze van de Rijksministerraad en de wijze waarop het land waarop de aanwijzing betrekking heeft, betrokken worden bij de besluitvorming (artikelen 10 en 12 van het Statuut).

Van belang is daarnaast dat er in situaties waarin maatregelen worden overwogen een afweging gemaakt moet worden tussen het juridisch lichtere middel van het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur of het juridisch zware middel van een amvrb op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut. Indien nieuwe bevoegdheden moeten worden geschapen zal altijd de laatste weg gekozen moeten worden. Een aanwijzing aan de Gouverneur kan immers geen nieuwe bevoegdheden aan hem toekennen, noch medewerking van de landsorganen verplicht stellen ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden van de Gouverneur die verder zouden reiken dan die in het RvG aan hem worden toegekend. Daarnaast gelden bij een amvrb waarborgen die niet in alle gevallen van toepassing zijn bij het geven van een aanwijzing. Voordeel van een amvrb is ten slotte dat de Gouverneur minder snel in een onhoudbare positie geplaatst wordt.

4. Welke eisen dienen in acht te worden genomen ten aanzien van de inhoud van de te geven aanwijzing?

Een aanwijzing kan alleen betrekking hebben op de bevoegdheden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan. Omdat de juridische grondslag voor een aanwijzing in de hier relevante gevallen artikel 43 van het Statuut (in samenhang met artikel 15 van het RvG) betreft, kan een aanwijzing alleen betrekking hebben op die gevallen waarin sprake is van een bestaande of dreigende ernstige, structurele schending van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, welke door het land zelf niet verholpen kan worden. Gelet op de positie en bevoegdheden van de Gouverneur moet een zodanige aanwijzing gericht zijn op het tegengaan of opheffen van zo'n schending.

5. Waarop kan een aanwijzing betrekking hebben en welke procedure moet worden gevolgd?

Wat betreft de inhoud van de aanwijzing verwijst de Afdeling naar de antwoorden op vraag 1 en 4 en wat betreft de procedure naar vraag 3. Voor zover aan de Gouverneur nieuwe bevoegdheden toebedeeld moeten worden is daarvoor een grondslag nodig in een amvrb, bedoeld in artikel 51 van het Statuut en kan niet worden volstaan met een aanwijzing op grond van het RvG.

6. Welke middelen tot redres staan ter beschikking van de landen tegen een onbevoegd gegeven aanwijzing?

Indien een land van oordeel is dat een voorgenomen aanwijzing onrechtmatig is staat de procedure open van het voortgezet overleg in de Rijksministerraad (artikel 12 van het Statuut). Verdere mogelijkheden lijken er niet te zijn, zolang er geen adequate geschillenregeling tot stand is gekomen op grond van de mogelijkheden die het Statuut hiervoor biedt (de artikelen 12a en 38 van het Statuut).

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner