

Geschillenregeling en burgerschapsdeficit

Notitie rondetafelgesprek geschillenregeling – 29 mei 2019

mr. G. Karapetian
promovendus staatsrecht
Rijksuniversiteit Groningen

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is in 2010 herzien in verband met de herstructurering van het Koninkrijk. Eén van de toevoegingen destijds betreft het opnemen van art. 12a in het constitutionele raamwerk van het Statuut. Deze bepaling schrijft voor dat bij rijkswet voorzieningen dienen te worden getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen beoogt uitvoering te geven aan deze opdracht van art. 12a van het Statuut. Het dossier inzake de geschillenregeling kent een lange voorgeschiedenis. Uit de verschillende pogingen die zijn ondernomen om tot een geschillenregeling te komen die door alle vier de Koninkrijkslanden wordt gesteund, blijkt dat de voorkeuren van de landen te zeer uiteenlopen. De verschilpunten hebben onder meer betrekking op de reikwijdte van de geschillenregeling, de instantie die de geschillen dient te beslechten en het mogelijk bindende karakter van het oordeel over het geschil. In deze notitie zal ik mij beperken tot het onderwerp van de reikwijdte van de geschillenregeling, in het bijzonder de uitzondering die is opgenomen in art. 1 lid 1 onder b van het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Vooreerst worden enkele opmerkingen gemaakt over art. 1 lid 1 onder b van het Rijkswetsvoorstel Geschillenregeling. Vervolgens zal worden ingegaan op het burgerschapsdeficit in het Koninkrijk, dat de urgentie aantoont van de omstandigheid dat de geschillenregeling ook, of juist betrekking heeft op geschillen ten aanzien van voorstellen van rijkswet dan wel ontwerpen van algemene maatregel van rijksbestuur.

Artikel 1 van het Rijkswetsvoorstel Geschillenregeling heeft betrekking op de reikwijdte van de geschillenregeling. In deze bepaling komt naar voren dat de geschillenregeling is ingebed in de procedure van het voortgezet overleg ex art. 12, tweede lid, van het Statuut. Op verzoek van de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten wordt de Afdeling Advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord over het desbetreffende geschil, tenzij er sprake is van een geschil over (onder b) een voorstel van rijkswet of een ontwerp van algemene maatregel van rijksbestuur. Met betrekking tot dit onderdeel is in de memorie van toelichting van het Rijkswetsvoorstel Geschillenregeling geschreven: “Tevens wordt door onderdeel b de wetgevingsadviestaak van de Raad buiten de reikwijdte van het voorstel gebracht, door te bepalen dat voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur buiten de reikwijdte vallen”.¹ Deze keuze van de rijksregering is gestoeld op de gedachte dat de Afdeling Advisering van de Raad van State reeds betrokken is bij de totstandkoming van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur.² Gelet hierop heeft het volgens de rijksregering geen toegevoegde waarde om de Afdeling Advisering – na de verplichte advisering in de rijksregelgevingsprocedure – om een oordeel te verzoeken ten aanzien van een ontstaan geschil tussen het Koninkrijk en een Caribisch Koninkrijksland.

¹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 099 (R2114), nr. 3, p. 13.

² *Idem*, op p. 7 van dit kamerstuk wordt in dit kader verwezen naar de artikelen 13 lid 3 van het Statuut en art. 17 lid 1, onder a en b van de Wet op de Raad van State.

De rijksregering gaat hiermee echter allereerst voorbij aan de omstandigheid dat juist bij voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur het noodzakelijk is om geschillen voor te kunnen leggen aan een onafhankelijke geschilbeslechter. Deze stelling is te onderbouwen aan de hand van het vraagstuk rondom het burgerschapsdeficit binnen het Koninkrijk. Op grond van art. 3, lid 1, onder c van het Statuut is het Nederlandschap een Koninkrijksaangelegenheid. Dit brengt een uniform burgerschapsbegrip tot stand binnen het Koninkrijk. Aan de legitimatie van rijksregelgeving schort echter een en ander, zoals blijkt uit positie van de politieke representanten van Nederlanders uit de Caribische Koninkrijkslanden in de statutaire rechtsorde. De politieke representant van de Nederlander in Aruba, Curaçao en Sint Maarten stemt namelijk niet over een voorstel van rijkswet. Het zijn de leden van de Staten-Generaal – alwaar Nederlanders uit de overzeese landen in beginsel niet zijn vertegenwoordigd – die een stem uitbrengen over een voorstel van rijkswet. Een vergelijkbare redenering geldt met betrekking tot ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. De rijksministerraad is niet gehouden een ontwerp van algemene maatregel van rijksbestuur te verantwoorden jegens de politieke representanten van de medeburgers uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Rijksministerraad legt immers verantwoording af aan de leden van de Staten-Generaal – waar, zoals hiervoor opgemerkt, de medestaatsburgers uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet zijn gerepresenteerd. De omstandigheid dat representanten van de Nederlanders uit de Caribische Koninkrijkslanden niet stemmen over voorstellen van rijkswet noch de leden van de Rijksministerraad tot verantwoording kunnen dwingen over ontwerpen van algemene maatregel van rijksbestuur, maakt het mijns inziens noodzakelijk dat een nieuwe geschilbeslechting juist betrekking heeft op ontstane geschillen met betrekking tot voorstellen van rijkswet of ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. Hiermee kan enigszins worden tegemoetgekomen aan het genoemde burgerschapsdeficit.

Ten tweede lijkt de rijksregering met dit Rijkswetsvoorstel de kwalificatie van het advies van de Afdeling Advisering in de rijksregelgevingsprocedure – m.i. onrecht – gelijk te stellen aan het oordeel van de Afdeling Advisering naar aanleiding van een geschilbeslechtingsverzoek. De algemene rijksregelgevingsadviestaak van de Afdeling Advisering verschilt echter van een geschilbeslechtingsverzoek, aangezien dit laatste een verzoek betreft ten aanzien van een gericht juridisch probleem. De adviseringstaak van de Afdeling Advisering bij rijksregelgeving is niet alleen omvangrijker, maar ook anders van aard aangezien deze naast juridische aspecten tevens betrekking kan hebben op bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke en economische invalshoeken.

Ook overigens lijkt het volgende relevant. Indien vanuit een constitutioneel perspectief het niet voor de hand ligt om het desbetreffende geschil over een voorstel van rijkswet of ontwerp van algemene maatregelen van rijksbestuur voor te leggen aan de Afdeling Advisering – zoals blijkt uit het Rijkswetsvoorstel geschillenregeling – dan roept dat bovendien vragen op over de rol van de Afdeling Advisering als een geschikte geschilbeslechter. Bij de inhoud van het Rijkswetsvoorstel Geschillenregeling en de omschrijving van de taak van de Afdeling Advisering met betrekking tot onderwerpen die onder de werking van dit Rijkswetsvoorstel vallen, lijkt de taakomschrijving van de Afdeling Advisering namelijk niet zozeer toegesneden op geschilbeslechting, maar veeleer op een uitbreiding van de adviseringstaak van de Afdeling Advisering. Dan ontstaat ook meer algemeen de vraag of het Rijkswetsvoorstel in wezen uitvoering geeft aan de opdracht die sinds 2010 is vervat in art. 12a van het Statuut.