

Vergaderjaar 2018–2019

35 099 (R2114)

Voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen)

Nr. 8

VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA

Vastgesteld 4 maart 2019

De in de Staten aanwezige fracties van de MEP, AVP, POR, en RED hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel van Rijkswet en hebben de volgende op- en aanmerkingen.

Artikel 12a Statuut in context geplaatst

De recentelijk ingediende geschillenregeling is gebaseerd – zo lezen we in de preambule bij het wetsvoorstel en in de bijbehorende memorie van toelichting – op artikel 12a Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut). Deze bepaling is bij de laatste wijziging van 2010 in het Statuut opgenomen. Ten einde de merites van de ingediende geschillenregeling op een adequate wijze te kunnen beoordelen, is het van het grootste belang acht te slaan op de Statuutwijziging in het algemeen en de invoering van artikel 12a Statuut in het bijzonder.

Conform artikel 55 Statuut geschiedt een Statuutwijziging bij Rijkswet. De procedure voor die wijziging is echter zwaarder dan voor de totstandbrenging van een gewone Rijkswet. Het Statuut legt in de preambule zware nadruk op – voor zover hier relevant – (1) de vrijwilligheid waarmee de landen van het Koninkrijk de rechtsorde die het Statuut creëert, aanvaarden, (2) het feit dat de Landen gezamenlijk op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en (3) het feit dat het Statuut in gemeen overleg is vastgesteld. Deze gedachten komen tot uitdrukking in de procedure tot wijziging van het Statuut ex artikel 55 lid 2 Statuut. Daar is immers neergelegd dat een voorstel tot wijziging van het Statuut dat door de Staten-Generaal is aanvaard, slechts door de Koning wordt goedgekeurd indien de Caribische Landen van het Koninkrijk deze wijziging bij Landsverordening hebben aanvaard. Daarbij dienen deze Landsverordeningen in twee lezingen door de respectievelijke Staten te worden goedgekeurd, tenzij de goedkeuring tijdens de eerste lezing met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen is geschied.

Hieruit vloeit dwingend voort dat de inhoud en de interpretatie van het Statuut niet ter vrije beschikking staat van de Koninkrijksregering, noch

van de Rijkswetgever. Bij het uitvoeringgeven aan bepalingen in het Statuut dienen de Rijksregering en Rijkswetgever acht te slaan op de totstandkominggeschiedenis van de individuele bepalingen in het Statuut en zijn verplicht daarbij de wensen van de Caribische Landen die daarin tot uitdrukking komen, te respecteren.

Bij de herstructurering van het Koninkrijk in 2010 is – zoals gezegd – artikel 12a in het Statuut ingevoegd. Conform de door de Rijksregering opgestelde memorie van toelichting (MvT) bij artikel 12a Statuut¹ werd verwacht dat door een intensievere samenwerking tussen de Landen onderling en tussen het Koninkrijk en de Landen de kans op geschillen toeneemt. Deze geschillen zouden conform de MvT kunnen ontstaan door «verschillen van inzicht of belangenconflicten». Tegelijkertijd is er volgens diezelfde memorie met de toename van het aantal landen in het Koninkrijk een groter belang bij een goede en effectieve samenwerking en is de noodzaak van een goede geschillen-regeling benadrukt, omdat gebleken is dat een oplossing met de bestaande middelen (namelijk het voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut) niet eenvoudig te bereiken is.

In het kader van deze Statuutswijzigingen zijn een tweetal belangrijke amendementen vanuit de Arubaanse Staten voorgesteld en aanvaard. Zoals hierboven aangegeven, kan het belang van deze amendementen niet genoeg worden onderstreept, aangezien het Statuut en daarmee ook artikel 12a Statuut een uitdrukking is van de wil van alle Landen binnen het Koninkrijk en deze wil dient door de Rijksregering en -wetgever in de uitvoering van het Statuut te worden gerespecteerd.

De mogelijkheid die artikel 12a Statuut aanvankelijk in het leven riep om bij Rijkswet een regeling te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de Landen, is door het amendement van bijzondere gedelegeerden Wever en Thijsen van 12 april 2010² omgevormd tot een plicht tot het treffen van een dergelijke voorziening. In de toelichting bij dit amendement werd uitdrukkelijk gesteld dat – wil er sprake zijn van een adequate voorziening in de zin van artikel 12a Statuut – er «een (...) onafhankelijke voorziening tot beslechting van juridische geschillen ten aanzien van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut» tot stand gebracht moet worden. Dat het in het kader van artikel 12a uitdrukkelijk dient te gaan om beslechting van juridische geschillen door een onafhankelijke (rechterlijke) instantie is tevens bij de motie van bijzondere gedelegeerden Yrausquin en Herdé van dezelfde datum door de Tweede Kamer aanvaard.³

Wever en Thijsen benadrukken verder in de toelichting bij hun amendement dat er bij het ontbreken van een dergelijke voorziening sprake is van een «legaliteitsdeficit».⁴ Het Statuut vertrouwt immers bepaalde regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden toe aan Nederlandse organen die daarbij bepaalde inspraakbevoegdheden van de Caribische landen in acht moeten nemen. Dit doet het Statuut in de kennelijke vooronderstelling dat deze Nederlandse organen uit eigen beweging zich zullen houden aan de Statutaire grenzen van de hun toevertrouwde bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden. Daarbij moeten deze organen eerst en vooral de autonomie van de Caribische landen en het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische volkeren bij de uitoefening van hun bevoegdheden respecteren. Wanneer deze Nederlandse organen naar de mening van de Caribische landen buiten hun Statutaire grenzen treden en daarmee noch het zelfbeschikkingsrecht van

¹ Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 3, p. 6.

² Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 17.

³ Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 14.

⁴ Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 17.

de Caribische volkeren noch de daarop berustende autonomie van de Caribische landen respecteren, wordt het vertrouwen van de Landen in het Koninkrijk op structurele wijze ondermijnd indien er voor hen geen adequate redresmogelijkheid wordt gegeven tegen onrechtmatig Koninkrijkshandelen.

In het kader van artikel 12a Statuut werd met name gedacht aan de toekenning van een bevoegdheid tot beslechting van constitutionele geschillen aan de Hoge Raad der Nederlanden. Zie bijvoorbeeld een ander amendement van bijzondere gedelegeerden Wever en Thijsen van 12 april 2010 dat is gewijzigd op 14 april 2010.⁵ Dit amendement is echter niet aangenomen, aangezien men van mening was dat hiermee werd vooruitgelopen op de nog tot stand te brengen Rijkswet.⁶

Gezien het bovenstaande dient de geschillenregeling aan drie principiële uitgangspunten te voldoen:

- a. de geschilbeslechtigingsbevoegdheid moet worden opgedragen aan een *onafhankelijke rechterlijke instantie*;
- b. deze instantie moet zich kunnen buigen over *juridische geschillen* en met name de interpretatie van het Statuut en het Statuut-conform handelen van de Koninkrijksorganen, en
- c. deze instantie moet een *finale oordeel* geven over het constitutioneel geschil.

Bij het zoeken naar een adequate oplossing voor geschillen omtrent de interpretatie van het Statuut die rijzen naar aanleiding van de asymmetrische verhoudingen tussen het Koninkrijk c.q. Nederland en de Caribische landen biedt artikel 12a Statuut door een onafhankelijke rechterlijke instantie. Dit is ook uitdrukkelijk in 1954 neergelegd in artikel 49 Statuut.

Conform deze bepaling kan bij Rijkswet toetsing van formele (rijks)wetten en overige Rijksregelgeving aan het Statuut in het leven worden geroepen. Het is dan wellicht verstandig om artikel 49 Statuut mede als grondslag te nemen voor de toekomstige, op basis van artikel 12a Statuut tot stand te brengen geschillenregeling.

Dat artikel 12a noopt tot een onafhankelijke voorziening tot beslechting van juridische geschillen ten aanzien van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut is bevestigd door de Raad van State van het Koninkrijk (RvSK) in zijn voorlichting van 11 november 2010 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷ Hierin leidt de RvSK uitdrukkelijk uit de parlementaire behandeling van de wijziging van het Statuut af: «dat de geschillenregeling op grond van artikel 12a Statuut ziet op een procedure waarin een onafhankelijke instantie een bindend oordeel geeft over de uitleg van het Statuut; de procedure heeft eerst en vooral betrekking op de vraag van constitutionele aard of het in het geding zijnde besluit genomen is door een orgaan dat de bevoegdheid daartoe aan het Statuut kan ontlenuen.» «Daarmee», zo stelt de Afdeling, «is invulling gegeven aan artikel 12a Statuut.»⁸ In zijn slotopmerking onder paragraaf 5 van de voorlichting van 11 november 2010 merkt de Raad op dat naar zijn mening het Koninkrijk en de Landen meer gediend zouden zijn met een beslechting van zuivere bestuursgeschillen. De beslechting van dergelijke bestuursgeschillen zou kunnen plaatsvinden in het kader van het voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut door voorlich-

⁵ Kamerstuk 32 213 (R1903), nrs. 19 en 34.

⁶ Kamerstuk 32 213 (R1903), nr. 11, p. 3.

⁷ Voorlichting Afdeling advisering RvSK, 11 november 2010, No. WO3.10.0370/II/K, p. 10 e.v.

⁸ Voorlichting Afdeling advisering RvSK, 11 november 2010 No. WO3.10.0370/II/K, p. 2.

tingen aan de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen ten einde (alsnog) tot een consensus te kunnen komen. Hierbij merkt de Raad van State daarenboven op dat beslechting van zuivere bestuursgeschillen juist *buiten het bereik* van artikel 12a Statuut valt!⁹ Zie ook in dezelfde zin de bijdrage van universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Radboud universiteit, mr. dr. drs. J.J.J. Sillen, in de bundel van de Staatsrechtconferentie 2015.¹⁰

In mei 2015 heeft ook het IPKO voortbouwend op het overleg van januari 2015 vastgelegd dat de delegaties drie belangrijke uitgangspunten ten aanzien van de geschillenregeling meegeven aan de Koninkrijksconferentie van de regeringen, te weten

- a. dat de Hoge Raad of een onafhankelijk gemeenschappelijk hof voor de geschillenbeslechting of een hoog college van staat belast zou worden met de geschilbeslechting van het Koninkrijk,
- b. dat deze geschilbeslechting moet plaatsvinden middels een bindende uitspraak van dat orgaan en
- c. dat de geschillenbeslechting zich uitstrekt tot strikt juridische geschillen met betrekking tot statutaire bepalingen.¹¹

Op 8 oktober 2015 heeft Van Laar naar aanleiding hiervan in de Tweede Kamer ook een motie ingediend, waarin wordt aangegeven dat «de totstandkoming van een geschillenregeling voor Nederland en andere landen van het Koninkrijk cruciaal is voor eerlijke en constitutioneel zuivere verhoudingen binnen het Koninkrijk» en waarbij de regering wordt verzocht om «de drie uitgangspunten die tijdens het laatste Interparlementair Koninkrijksoverleg voor de geschillenregeling zijn geformuleerd als leidraad te nemen voor de aanstaande gesprekken tussen de landen van het Koninkrijk en nog dit jaar [i.e. 2015 – JT] te komen tot een blauwdruk voor een geschillenregeling.»¹² Deze motie is op 13 oktober 2018 door de Tweede Kamer aangenomen.

In het presidiumoverleg van januari 2016 hebben de delegaties hun teleurstelling geuit over het gebrek aan voortgang op regeringsniveau ten aanzien van het tot stand brengen van een geschillenregeling in de zin van artikel 12a Statuut en brengt opnieuw de uitgangspunten zoals hierboven is weergegeven in het geheugen en geven de Minister van Binnenlandse Zaken een reprimande dat hij de wensen van de parlementaire delegaties gezien zijn brief aan de Tweede Kamer van 3 december 2015 kennelijk niet wenst te respecteren.¹³

De drie uitgangspunten zijn door het IPKO opnieuw herhaald tijdens het presidiumoverleg van mei-juni 2016 na te hebben kennisgenomen van het concept-rijkswetsvoorstel van Minister Plasterk dat toen recentelijk in internetconsultatie is gegeven.¹⁴ Laatstelijk is nog tijdens het IPKO van juni 2017 aan de uitgangspunten van mei 2015 in dit kader gerefereerd en ook in mei-juni 2018 is dit nog een keer herhaald.¹⁵

⁹ Voorlichting Afdeling advisering RvSK, 11 november 2010 No. WO3.10.0370/II/K, p. 14.

¹⁰ J.J.J. Sillen, «De geschillenregeling van artikel 12a Statuut», in: P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst, Staatsrechtconferentie 2015*, Publikaties van de Staatsrechtkring – Staatsrechtconferenties – 19, Oisterwijk: WLP 2016, p. 41–58.

¹¹ Kamerstuk 33 845, E/nr.9, p. 3–4 en Kamerstuk 33 845, D/nr. 5, p. 5.

¹² Kamerstuk 34 300 IV, nr. 12.

¹³ Kamerstuk 33 845, G/nr. 14, p. 4 en Kamerstuk 34 300 IV, nr. 31.

¹⁴ Kamerstuk 33 845, J/nr. 17, p. 5–6.

¹⁵ Kamerstuk 33 845, T/nr. 29, p. 3 en Kamerstuk 33 845, M/nr. 21, p. 4–5.

Voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen

Allereerst dient hier vooropgesteld te worden dat het ons verheugt dat de huidige Koninkrijksregering met het voorliggende voorstel van Rijkswet in het eerste artikel erkent dat in de verhoudingen tussen het Koninkrijk en de Landen weldegelijk juridische geschillen kunnen rijzen ten aanzien van de interpretatie van bepalingen in het Statuut.

Ten tweede verheugt het ons dat de ambtenaren van BZK in hun presentatie tijdens het tripartiet (op maandag 7 januari 2019) voorafgaand aan het IPKO erkennen dat er een probleem bestaat in de dynamiek van de in artikel 12 opgenomen procedures (zowel in de Rijksministerraad als in het voortgezet overleg). Ook is tijdens deze presentatie erkend dat de besluitvorming op het niveau van de Koninkrijksregering thans niet transparant is.

Koninkrijksregering verwacht – zo werd verteld – dat met de voorgestelde regeling de problematische dynamiek in de verhoudingen in het kader van artikel 12 Statuut zal veranderen door de betrokkenheid van de Raad van State van het Koninkrijk te expliciteren (zie derde paragraaf van het voorstel) en door meer transparantie te creëren door openbaarmaking van de beslissingen van de ministerraad en de adviezen van de Raad van State (zie paragraaf 5 van het voorstel).¹⁶

Echter, zoals uit de vorige alinea blijkt, gaat het in dit voorstel feitelijk om een verdere uitwerking van de politiek-bestuurlijke procedure in de Rijksministerraad en het voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut. Immers, in geval van een geschil zal volgens dit voorstel slechts advies kunnen worden gevraagd aan de Raad van State, waarbij vervolgens het opnieuw de Rijksministerraad zal zijn die de beslissing neemt en (gemotiveerd) het advies van de Raad van State naast zich neer kan leggen (zie artikel 8 Voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen). Een politiek orgaan, i.e. de ministerraad, neemt hier aldus een eindbeslissing. Een dergelijk orgaan is bij uitstek ongeschikt voor het beslechten van juridische geschillen.

Dit voorstel behelst overigens voor de praktijk niet veel nieuws, aangezien reeds in de praktijk in het kader van het overleg in de ministerraad en het voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut voorlichtingen aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk worden verzocht. Een saillant voorbeeld hiervan is het advies van de Raad in het kader van de zgn. Rijstkwestie. Dit advies was ten faveure van het standpunt van de Caribische Landen. Desalniettemin heeft de ministerraad van het Koninkrijk dit advies naast zich neergelegd en daarmee het zelfbeschikingsrecht van de Caribische volkeren en de autonomie van de Landen genegeerd.¹⁷

Dit voorstel van Rijkswet houdt enerzijds een verbetering in van de politiek-bestuurlijke procedure van artikel 12 Statuut, maar betreft anderzijds géén uitwerking van artikel 12a Statuut. Het zou juridisch volkomen onjuist zijn wanneer het Koninkrijk artikel 12a Statuut als rechtsgrondslag zou nemen voor het huidige voorstel. Deze rechtsgrondslag dient dan ook uit de preambule van het voorstel te worden geschrapt en te worden vervangen door artikel 12 Statuut.¹⁸

¹⁶ *Nota bene*: er ontbreekt een paragraaf 4 in het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen. E.e.a. zal waarschijnlijk hernoemd moeten worden.

¹⁷ Bijvoegsel bij Stcrt. 2001, 220, p. 315 e.v.

¹⁸ Vgl. ook de Voorlichting Afdeling advisering RvSK, 11 november 2010, No. WO3.10.0370/II/K, p. 14.

Conclusie

Het huidige voorstel van rijkswet Koninkrijksgeschillen is niet veel meer dan een op redactionele punten gewijzigd conceptvoorstel van rijkswet van Minister Plasterk dat op 25 mei 2016 digitaal is voorgelegd ter consultatie.¹⁹ Het behelst een procedure voor het beslechten van bestuursgeschillen in het kader van het politiek-bestuurlijke voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut en geeft daarmee géén invulling aan artikel 12a Statuut. Wanneer men dit voorstel van Rijkswet zou willen aanvaarden dan dient de grondslag voor deze Rijkswet te worden gewijzigd in artikel 12 Statuut.

Wanneer men invulling wenst te geven aan artikel 12a Statuut dan dient de regeling ten minste een geschilbeslechtsbevoegdheid van constitutionele, juridische geschillen te verlenen aan een onafhankelijke rechterlijke instantie die bindende uitspraken kan doen. Dit is thans niet het geval. De grondslag van artikel 12a Statuut wordt hier door de Minister misbruikt.

Als invulling van het voortgezet overleg ex artikel 12 Statuut valt het voorstel echter wel toe te juichen. Om die reden dient de rechtsgrondslag van het voorstel te wijzigen in artikel 12 Statuut.

Uiteraard kan er niet met deze Rijkswet worden volstaan en dient nog steeds een invulling te komen van artikel 12a Statuut. Daartoe noopt artikel 12a Statuut ook zelf toe nu hierin een plicht voor de totstandbrenging van een juridische geschillenregeling is opgenomen.

Dit verslag geldt als Eindverslag.

Aldus vastgesteld in de Centrale Commissie van de 1^{ste} maart 2019.

De Rapporteur,
J.E. Thijsen

¹⁹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/geschillenregeling/details> (laatst geraadpleegd 1 januari 2019).