

Vergaderjaar 2019–2020

35 099 (R2114)

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

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KONINKRIJSRELATIES¹

Vastgesteld 25 februari 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rijkswetsvoorstel dat na een uitgebreide behandeling en door amendering via het gewijzigde amendement van de bijzondere gedelegeerde Thijsen c.s.² in de Tweede Kamer is aanvaard. Naar aanleiding van dit amendement en de reactie daarop van de Raad van State sluiten deze leden zich graag aan bij de vragen die in het volgende deel van dit verslag door de leden van de SGP-fractie worden gesteld.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hechten groot belang aan een effectieve, onafhankelijke geschillenregeling om juridische geschillen tussen de landen en het Koninkrijk te beslechten en hebben daarom enkele vragen aangaande het voorstel van rijkswet.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij willen de Koninkrijksregering nog een aantal vragen stellen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Deze leden hebben enkele vragen over dit wetsvoorstel.

¹ Samenstelling: Ester (CU), Ganzevoort (GL), Sent (PvdA), Gerkens (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Adriaansens (VVD), Beukering (FVD), (ondervoorzitter), Bezaan (PVV), Van der Burg (VVD), Dittrich (D66), Gerbrandy (OSF), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rosenmüller (GL), (voorzitter), Veldhoen (GL) en De Vries (Fractie-Otten).

² Kamerstukken II 2018/2019, 35 099 (R2114), nr. 25.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het rijkswetsvoorstel, de consultatiereactie van de Raad van State, alsmede van de reactie namens de Rijksministerraad op dat advies en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van rijkswet en hebben daarover nog enkele vragen. Dit rijkswetsvoorstel kent een lange en turbulente voorgeschiedenis en de leden zijn blij dat er nu – na bijna tien jaar discussie – een tekst voorligt die, na de nodige amendering in de Tweede Kamer, de Eerste Kamer bereikt heeft. De Tweede Kamer heeft in de laatste fase van het traject belangrijk wetgevingswerk verricht, samen met de overzeese collega's. Het voorstel Rijkswet Koninkrijgeschillen markeert een gedenkwaardig punt in de besluitvorming over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Het rijkswetsvoorstel geeft een antwoord op fundamentele kwesties als welke instantie de verschillen beslecht, op welke wijze dat gebeurt, wat de reikwijdte is van de geschillenregeling en hoe om te gaan met de autonomie van de landen in het Koninkrijk. De leden kunnen zich in generieke zin vinden in de antwoorden die het geamendeerde voorstel van rijkswet geeft op deze vragen, maar hebben nog enkele kwesties waarop zij graag een reactie ontvangen. De leden van de ChristenUnie-fractie hopen zeer dat er spaarzaam beroep zal worden gedaan op de geschillenregeling. De eensgezindheid en saamhorigheid van het Koninkrijk is een kostbare zaak.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van de consultatiereactie van de Raad van State over het door de Tweede Kamer aangenomen gewijzigde amendement van de bijzondere gedelegeerde Thijsen c.s. Zij hebben eveneens de reactie namens de Rijksministerraad op dit oordeel gezien. Deze leden willen hierover een aantal vragen stellen.

1. Visie landen binnen het Koninkrijk op het voorstel van rijkswet

Hoe verhoudt het huidige voorstel van rijkswet zich tot de contourafspraken die gemaakt zijn in het Interparlementair Koninkrijksoverleg (verder: IPKO), zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Waarom is de Koninkrijksregering afgeweken van de consensus die in het IPKO was bereikt?

Op welke wijze is met de regeringen van de andere landen binnen het Koninkrijk gewerkt aan overeenstemming over de gewenste vormgeving van het voorstel van rijkswet? Op welke wijze heeft de Koninkrijksregering ervoor gezorgd dat de inbreng van de landsregeringen serieus is verdisconteerd?

Kan de Koninkrijksregering, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, de laatste stand van zaken weergeven met betrekking tot de visie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het voorliggende geamendeerde voorstel van rijkswet? Is er consensus of zijn er nog zorgpunten? Dit geldt in het bijzonder voor het debat over het bindende karakter van de geschillenregeling. Hebben zich na behandeling in de Tweede Kamer medio juli 2019 nog bijzondere ontwikkelingen – het meningsverschil met de Raad van State daargelaten – voorgedaan?

2. Aard van de geschillen en reikwijdte van de geschillenbepaling

Cruciaal is dat de geschillenregeling zich concentreert op strikt juridische interpretatieverschillen van het Statuut. De vraag die de leden van de **ChristenUnie**-fractie in dit kader willen stellen is of de Koninkrijksregering van mening is dat – ook gehoord het debat in de Tweede Kamer –

artikel 1 van het voorstel van rijkswet voldoende operationeel en afgebakend is om deze nadruk te borgen. Wat wordt de route indien hierover werkende weg verschil van mening is en blijft bestaan tussen de landen? Voorkomen moet immers worden dat de regeling misbruikt wordt voor politieke doeleinden. De scheidslijn tussen recht en politiek is soms dun. Hoe houden we de zuiverheid in het omgaan met de geschillenregeling? Juist de factor politiek, zo maken de afgelopen tien jaar duidelijk, is dominant binnen de context van het reilen en zeilen van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het algemeen en dit gevoelige dossier in het bijzonder.

3. Geschilinstantie, consultatiereactie Raad van State en reactie namens de Rijksministerraad ter zake

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen waarom de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er in zijn brief³ voor kiest te verwijzen naar de vicepresident van de Raad van State in plaats van naar het Hoge College van Staat zelf? Erkent de Koninkrijksregering dat het advies waarop wordt gereageerd een formeel advies is van de Raad van State en niet een persoonlijk schrijven van de vicepresident?

Hoe garandeert de Koninkrijksregering dat de staatsraden in buitengewone dienst onafhankelijk van hun regering kunnen opereren? De Minister schrijft in zijn brief dat de Koninkrijksregering de uiteindelijke benoemingsbeslissing neemt over een door de regering van een van de landen voorgedragen staatsraden. In welke zin draagt dit bij aan de onafhankelijkheid in een geschil met een land op wiens voorstel een staatsraad is benoemd? Wat is de belangrijke waarborg, voor wie geldt deze en hoe verhoudt zich dit tot de afspraken gemaakt in het IPKO-verband?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat tijdens de behandeling van het voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer via het gewijzigde amendement van de bijzondere gedelegeerde Thijsen c.s. de nieuwe afdeling Koninkrijksgeschillen bij de Raad van State in het leven is geroepen zonder dat over dit amendement een advies van die Raad van State voorlag. Nadien heeft de vicepresident van de Raad van State de regering bij brief van 19 september 2019⁴ geadviseerd het wetsvoorstel te heroverwegen omdat de Raad van State zich niet kan verenigen met de gekozen constructie van een aparte afdeling Koninkrijksgeschillen en bovendien vreest dat de drie staatsraden in buitengewone dienst in een lastige positie kunnen komen te verkeren. Daarnaast zijn er rechtspositionele bezwaren door de Raad van State geopperd. Hierover en over de reactie van de Rijksministerraad van 30 januari 2020 naar aanleiding van deze consultatiereactie hebben de leden van de D66-fractie een paar vragen.

Kan de Koninkrijksregering inzicht bieden in de argumenten pro en contra continuering van het wetsvoorstel in huidige vorm, zoals die in de Rijksministerraad hebben gespeeld? De brief van 30 januari 2020 is daar niet erg duidelijk over, maar rept over «alles afwegende.»

Stel dat het voorstel van rijkswet in huidige vorm wordt aanvaard, is het dan mogelijk dat (een of meer) staatsraden in buitengewone dienst bij de beslechting van een geschil op basis van het wettelijk systeem een afwijkend standpunt in kunnen nemen en dat ook naar buiten kunnen brengen? Wat zou het effect van zo'n «*dissenting opinion*» zijn op het gezag van de meerderheidsbeslissing?

³ Kamerstukken I 2019/2020, 35 099 (R2114), C.

⁴ Kamerstukken I 2019/2020, 35 099 (R2114), B, bijlage.

Wat betekent de aanvaarding van het voorstel van rijkswet in huidige vorm voor de uitvoerbaarheid ervan nu de Raad van State zich kant tegen het instellen van een nieuwe Afdeling Koninkrijksgeschillen in haar eigen gelederen? De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe dit in de praktijk gaat uitpakken en wensen de zienswijze van de regering daarop te vernemen.

Het antwoord dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de Rijksministerraad aan de Eerste Kamer heeft gestuurd in reactie op de consultatiereactie van de Raad van State is in de ogen van de leden van de **SP**-fractie bijzonder summier. De samenvatting van de argumentatie laat een aantal belangrijke elementen uit het antwoord. De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe de Koninkrijksregering oordeelt over de vrees dat het geschil zich van de raad van ministers van het Koninkrijk zal verplaatsen naar de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State. Ook vragen deze leden de Koninkrijksregering waarom zij denkt wel te kunnen afwijken van bestaande geschilbeslechtsprocedures, gangbare procedures voor benoeming en ontslag van staatsraden, en bestaande incompatibiliteitsregelingen en rechtspositieregelingen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie waren verheugd dat een nieuw in het leven te roepen Afdeling Koninkrijksgeschillen bij de Raad van State de functie van geschillenbeslechter werd toebedeeld. De Raad van State zelf heeft in zijn advies de figuur van een aparte afdeling als «zeer ongewenst» bestempeld.⁵ De Raad vreest inbreuken op onafhankelijkheid en is beducht voor rechtspositioneel onderscheid. De Rijksministerraad, zo blijkt uit de brief van 30 januari jl., ziet geen aanleiding het geamendeerde wetsvoorstel in te trekken of te wijzigen. De argumentatie is erg cryptisch. Kan de Koninkrijksregering, zo verzoeken de leden, een dragender motivering geven waarom van het oordeel van de Raad van State wordt afgeweken? Dit komt de meningsvorming over de geschillenregeling ten goede. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het standpunt, zoals dat in voornoemde brief is neergelegd, het oordeel van de raad van ministers van het Koninkrijk vertolkt. Is de raad van ministers van het Koninkrijk fysiek bijeen geweest om dit standpunt te bepalen? Zo niet, hoe is dit gezamenlijke oordeel tot stand gekomen? Hoe moeten de leden begrijpen dat de brief «namens» de Rijksministerraad is geschreven? De leden zijn daarnaast benieuwd naar de gevolgen van het standpunt van de raad van ministers van het Koninkrijk voor de uitvoerbaarheid van het voorstel van rijkswet. Hoe kwetsbaar is de implementatie van het rijkswetsvoorstel gezien de afwijzende houding van de Raad van State als moederorganisatie? Kan de Koninkrijksregering aangeven, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, wat dit afwijzende oordeel van de Raad van State betekent voor de concrete inrichting en werkwijze van deze afdeling? Hoe wordt de afdeling opgetuigd en ingebed qua ondersteunende expertise en middelen?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de Raad van State oordeelt dat de bijzondere benoemingsprocedure met staatsraden in buitengewone dienst hen in een lastige positie kan brengen, omdat dergelijke leden niet onafhankelijk van hun land van herkomst zullen kunnen oordelen. De aan het woord zijnde leden vragen of dit het geval zou zijn. Is het niet zo dat bij elke zaak die bij de Raad van State aan de orde is, verwacht mag worden dat de leden van de Raad op basis van eigen overwegingen tot een standpunt komen? Hoe beoordeelt de Koninkrijksregering de veronderstelling dat de staatsraden in buitengewone dienst, mede doordat ze in de praktijk weinig betrokken zijn bij procedures, minder goed voorbereid zijn op de beoordeling van geschillen?

⁵ Kamerstukken I 2019/2020, 35 099 (R2114), B, bijlage, p. 3.

Bestaat dit risico alleen bij de afgevaardigden uit de andere landen van het Koninkrijk en niet bij afgevaardigden uit het land Nederland?

De leden van de SGP-fractie hebben ook vragen naar de aspecten die genoemd worden onder c, technische uitwerking⁶. Volgens de Raad van State zijn er verschillen in de procedure voor benoeming en ontslag. Kan worden aangegeven wat die verschillen concreet inhouden? Zijn die verschillen zodanig dat er sprake is van een volledig andere benoemingsprocedure?

Tot slot vragen deze leden of, en zo ja, welke aanvullende wijzigingen nodig zouden zijn rond incompatibiliteiten en rechtspositieregelingen.

4. Verloop van de procedure

Een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen is zwaarwegend maar niet bindend. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen welk effect de Koninkrijksregering verwacht op het vertrouwen in de geschillenregering bij de verschillende landen binnen het Koninkrijk en de onafhankelijkheid van de staatsraden? Hoe beoordeelt de Koninkrijksregering het draagvlak en gezag van de geschillenregeling nu niet alle partijen hun visie hierin herkennen?

De inzet van de Nederlandse regering lijkt er vooral op gericht te zijn geweest te voorkomen dat er een regeling komt met bindende uitspraken. Waarom is er geen bezwaar tegen bindende uitspraken van de Raad van State in geschillen tussen overheden binnen Nederland en is er wel bezwaar tegen bindende uitspraken binnen de Koninkrijksverhoudingen?

Waarom wijkt de Koninkrijksregering ook af van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk om niet aan te sluiten bij de door de Raad van State geadviseerde formulering om alleen bij zeer zwaarwegende gronden af te wijken van het oordeel van de Raad van State, in lijn met artikel 26, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft)?⁷

In artikel 1, tweede lid, van het voorstel van rijkswet is geregeld dat de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk een verzoek tot het behandelen van een geschil kan afwijzen als een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vergt. Desalniettemin kan op verzoek van de Gevolmachtigde Minister de afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk over het geschil worden gehoord. De leden van de **D66**-fractie constateren dat de beslissing waartegen bezwaar bestaat, dan al genomen is en wellicht al ten uitvoer is gelegd. Wat is de positie van het betreffende land als de Afdeling Koninkrijksgeschillen de zienswijze van dat land uiteindelijk in het gegeven oordeel ondersteunt? Vertaalt zich dit in een schadevergoeding aan het betreffende land? Of zijn er andere manieren om de ontstane situatie te redresseren? Wat is de visie van de Koninkrijksregering hierop?

De leden van de D66-fractie vragen de Koninkrijksregering concrete voorbeelden te noemen van een «zwaarwegend belang» als bedoeld in artikel 1, tweede lid. Is het zwaarwegend belang uit artikel 1, tweede lid, van dezelfde zwaarte als het zwaarwegend belang, vermeld in artikel 8, onderdeel a?

De leden van de D66-fractie hebben voorts de volgende vragen over artikel 8, onderdelen a en b, van het voorstel van rijkswet:

⁶ Kamerstukken I 2019/2020, 35 099 (R2114), B, bijlage, p. 2.

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 35 099 (R2114), nr. 4, p. 5.

In artikel 8, onderdeel a, wordt geregeld dat de raad van ministers van het Koninkrijk van het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen mag afwijken als er een zwaarwegend belang, waartegen de aard en het gewicht van het bezwaar dat de Afdeling heeft geconstateerd, niet opweegt. De leden van de D66-fractie vragen de Koninkrijksregering of hiermee niet een te ruime marge om af te wijken van het oordeel wordt gecreëerd. Wat is een zwaarwegend belang? Wat als de Afdeling in de beoordeling van het geschil diezelfde belangen heeft meegewogen maar toch tot een oordeel komt dat de raad van ministers van het Koninkrijk later opzij zet met een beroep op het zwaarwegend belang? Fungeert de raad van ministers van het Koninkrijk dan niet de facto als een hoger beroep tegen de beslissing van de Afdeling? Kan de Koninkrijksregering met concrete voorbeelden duidelijk maken aan welke zwaarwegende belangen gedacht moet worden? Hoe heeft de Raad van State hierover geadviseerd?

In artikel 8, onderdeel b, wordt geregeld dat de raad van ministers van het Koninkrijk mag afwijken van het oordeel van de Afdeling als nieuwe relevante feiten en omstandigheden zich «na het verzoek om een oordeel» hebben voorgedaan. De leden van de D66-fractie zien hierin een wel heel open formulering. Wat relevante feiten en omstandigheden zijn, kan onderwerp van discussie zijn. Dienen die feiten en omstandigheden niet alleen relevant te zijn, maar ook cruciaal om daarmee een afwijking van het oordeel van de Afdeling te rechtvaardigen? Is het niet logischer om die nieuwe feiten en omstandigheden onderdeel van de aanvraag bij de Afdeling te maken, zodat de Afdeling die in de beoordeling kan betrekken?

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat in artikel 8 van het voorstel van rijkswet een bevoegdheid is opgenomen voor de raad van ministers van het Koninkrijk om af te wijken van het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State vanwege een zwaarwegend belang of vanwege nieuwe relevante feiten en omstandigheden. Deze afwijkingsbevoegdheid levert op zichzelf al een bron voor geschillen op. Zo is gesteld in het verslag van de Staten van Aruba: «*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*».⁸ Ook vanuit andere landen van het Koninkrijk zijn opmerkingen gemaakt over de onwenselijkheid van deze bepaling. In de Tweede Kamer is in dit kader het gewijzigd amendement-Diertens en Kuiken⁹ aangenomen waarin is bepaald dat bij de afwijkingsbevoegdheid rekening moet worden gehouden met de «aard en het gewicht» van een bezwaar van de Afdeling advisering ten opzichte van een zwaarwegend belang.

Kan de Koninkrijksregering aangeven waarom een beperkte aanvulling van de motiveringsverplichting bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid tegemoetkomt aan het fundamentele bezwaar van onder andere Aruba dat een politiek orgaan nog steeds de eindbeslissing vaststelt? Kan de Koninkrijksregering duiden hoe het vaststellen van «de aard en het gewicht» niet nog steeds een politiek oordeel is? Kan de Koninkrijksregering tevens, gelet op het niet wegnemen van dit fundamentele bezwaar en daarmee het ontbreken van vertrouwen bij de betreffende landen, aangeven waarom dit voorstel van rijkswet überhaupt van enige toegevoegde waarde is?

In de nota naar aanleiding van het verslag en nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van Aruba, Curaçao, respectievelijk Sint Maarten stelt de Koninkrijksregering over de toepassing van de afwijkingsbe-

⁸ Kamerstukken II 2018/2019, 35 099 (R2114), nr. 8, p. 5.

⁹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 099 (R2114), nr. 26.

voegdheid: «*Het Koninkrijk der Nederlanden is een staatsrechtelijke en politieke constructie met een bijzondere dynamiek en werkelijkheid. Ervaringen uit het verleden leren dat deze constructie er niet altijd bij gebaat is wanneer uitsluitend rekening wordt gehouden met juridische regels. Soms, op momenten van grote politieke intensiteit, kan het doelmatig zijn dat een meer bestuurlijke benadering voorrang krijgt of althans tot een andere juridische analyse van een bepaald probleem leidt. Niet omdat het afzonderlijke belang van het land Nederland daarmee gediend is, maar omdat de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk dit vereisen.*»¹⁰

Kan de Koninkrijksregering, zo vragen de leden van de PVV-fractie, aangeven waarom met het voorliggende voorstel van rijkswet zogenaamd een onafhankelijke juridische procedure wordt opgetuigd als de Koninkrijksregering tóch voornemens is om in voorkomende situaties de juridische route te passeren en te kiezen voor een bestuurlijke aanpak?

Het oordeel van de Afdeling Koninkrijkgeschillen is in beginsel bindend. Artikel 8 van het voorstel van rijkswet regelt, op basis van het door de Tweede Kamer aangenomen gewijzigd amendement-Diertens en Kuiken, wanneer de raad van ministers van het Koninkrijk van dit oordeel mag afwijken. Is dit artikel, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, naar de mening van de Koninkrijksregering voldoende concreet en uitputtend om een juridisch schemergebied uit te sluiten?

De leden van de ChristenUnie-fractie horen graag waarom het voorstel van rijkswet geen termijn regelt waarbinnen de Afdeling Koninkrijkgeschillen zich moet uitspreken over een gerezen geschil. Is daar een specifieke reden voor?

5. Evaluatie

De leden van de **ChristenUnie**-fractie onderstrepen het belang van de opgenomen evaluatie van de geschillenregeling in het voorstel van rijkswet. Dit biedt de mogelijkheid voor eventuele bijstelling en verbetering. Deze leden dringen er op aan dat deze – naar zij aannemen brede – evaluatie zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met alle betrokken landen. Deze insteek cursiveert de gelijkwaardigheid van de vier landen binnen de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk. Deelt de Koninkrijksregering dit pleidooi voor een brede en inclusieve evaluatie? Welke evaluatiecriteria zullen, wat de Koninkrijksregering betreft, daarbij gehanteerd worden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Rosenmöller

De griffier van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Bergman

¹⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 35 099 (R2114), nr. 12, p. 17.