

Vergaderjaar 2021–2022

35 099 (R2114)

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

R

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties¹ van de Eerste Kamer hebben op 28 september jl. gesproken over de brief van 24 september 2021 over het intrekken van het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen (35 099 (R2114)).²

Naar aanleiding hiervan is op 12 oktober 2021 een brief gestuurd aan de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze heeft op 16 november 2021 aangegeven dat het beantwoorden van de vragen niet binnen de gebruikelijke termijn mogelijk zou zijn.

De huidige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 7 februari 2022 geantwoord.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Bergman

¹ Samenstelling:

Ester (CU), Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Baay-Timmerman (50PLUS), Beukering (Fractie-Nanninga) (*ondervoorzitter*), Bezaan (PVV), Vos (VVD), Dessing (FVD), Dittrich (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Recourt (PvdA), Rosenmüller (GL) (*voorzitter*), Veldhoen (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD) en Raven (OSF), Fiers (PvdA).

² Kamerstukken I 2021/2022, 35 099 (R2114), Q.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KONINKRIJKSRELATIES

Aan Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 12 oktober 2021

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer hebben op 28 september jl. gesproken over uw brief van 24 september 2021 waarmee u, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen (35 099 (R2114)) intrekt.³

De leden van de commissie verzoeken u om de Kamer een zo extensief mogelijk overzicht toe te zenden van de mogelijkheden die de Caribische landen, gezamenlijk of afzonderlijk, hebben om een (voorgenomen) besluit van de Koninkrijksregering dat is genomen op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in rechte te bestrijden, hetzij op grond van daartoe strekkende bepalingen in specifieke rijksregeling, hetzij op grond van de Algemene wet bestuursrecht of met een civiele rechtsvordering indien het land van oordeel is dat het onrechtmatig is genomen.

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties,
Paul Rosenmöller

³ Kamerstukken I 2021/2022, 35 099 (R2114), Q.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2021

Hierbij deel ik u mede dat de aan mij gestelde vraag van de leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de intrekking van het rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen (ingezonden op 12 oktober jl.), met kenmerk 168555.02U, niet binnen de verzochte termijn van vier weken kunnen worden beantwoord.

Voor de beantwoording van de vraag is meer tijd nodig. De leden van de commissie verzoeken mij om de mogelijkheden voor de Caribische landen in kaart te brengen om in rechte op te komen tegen een (voorgenomen) besluit van de Koninkrijksregering op grond van specifieke rijksregeling, de Algemene wet bestuursrecht of met een civiele rechtsvordering. Dit vergt een gedegen analyse van jurisprudentie en literatuur, die meer tijd in beslag neemt dan verwacht. Uw Kamer ontvangt de antwoorden zo spoedig mogelijk.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2022

1. Inleiding

In uw brief van 12 oktober jl. verzoeken de leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties (KOREL) de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een zo extensief mogelijk overzicht toe te zenden van de mogelijkheden die de Caribische landen hebben om een (voorgenomen) besluit van de Koninkrijksregering dat is genomen op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in rechte te bestrijden. Meer specifiek wensen de betreffende leden te vernemen wat deze mogelijkheden zijn op grond van daartoe strekkende bepalingen in specifieke rijksregelgeving, op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of op grond van het burgerlijk recht. Ik ga graag op dit verzoek in. Daarbij teken ik wel aan dat het overzicht dat u hieronder aantreft in sterke mate beschrijvend van aard is, in die zin dat ik vooral in kaart heb proberen te brengen wat de stand van de rechtspraak en van de literatuur is met betrekking tot bovengenoemde mogelijkheden. Uit die rechtspraak en literatuur valt niet altijd een eenduidig standpunt te distilleren over wat wel en niet mogelijk is.

2. Afbakening

Voordat ik inga op de drie categorieën van rechtsgebieden die in uw brief worden onderscheiden, hecht ik er om te beginnen aan kort stil te staan bij de verdere afbakening van het verzoek. Deze verdere afbakening is er in drie opzichten:

Rechtzoekende partijen

Een eerste afbakening van het verzoek ligt besloten in de omschrijving van de rechtzoekende partijen. In het verzoek wordt gesproken over de mogelijkheden waarover de Caribische landen, dat wil zeggen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, beschikken om in rechte op te komen. De vraagstelling strekt zich dus niet uit tot (Caribische) burgers of andere (rechts)personen. Gelet op het feit dat het verzoek zich niet beperkt tot een analyse op het terrein van het burgerlijk recht, ben ik ervan uitgegaan dat de commissie KOREL tevens het oog heeft op de juridische mogelijkheden voor geschillenbeslechting van de verschijningsvormen van de Caribische landen in het publieke recht, te weten de verschillende organen van de overheden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Besluitvormende instantie

Een tweede afbakening is zichtbaar in het feit dat de commissie KOREL vraagt naar de mogelijkheden van rechtsbescherming tegen besluiten van de Koninkrijksregering. Besluiten van andere organen die op Koninkrijks-niveau kunnen worden genomen, zoals rijkswetten of ministeriële rijksregelingen, vallen derhalve buiten het bestek van het onderhavige overzicht.

Grondslag besluitvorming

Een derde begrenzing die in het verzoek is opgenomen, is dat het vizier gericht staat op besluiten van de Koninkrijksregering die op basis van het Statuut worden genomen. Ik heb er in het onderstaande overzicht voor gekozen deze kwalificatie ruim op te vatten en daaronder ook te verstaan de besluiten die kunnen worden genomen op grond van rijksregelgeving die onder het Statuut hangt, zoals rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Blijkens de inhoud van het verzoek is dit ook wat de commissie KOREL voor ogen heeft. Anders had zij niet geïnformeerd naar de mogelijkheden tot geschilbeslechting op grond van specifieke rijksregelgeving.

3. Geschilbeslechting op grond van specifieke rijksregelgeving

Op dit moment zijn er één rijkswet, één algemene maatregel van rijksbestuur en één Arubaanse landsverordening waarin een rechtsgang is opgesteld tegen besluiten van de Koninkrijksregering: de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, en de Landsverordening Aruba financieel toezicht. In alle drie de regelingen is sprake van een Kroonberoepprocedure, waarbij de rechtsgang feitelijk verloopt bij de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling).⁴ Van een advies van de Afdeling kan door de Koninkrijksregering niet worden afgeweken indien dit advies is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden en slechts in zeer zwaarwegende gevallen indien het is gebaseerd op doelmatigheidsgronden.

De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten zijn tot stand gekomen op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut en betreffen zogeheten consensusregelingen. De toekenning aan de Koninkrijksregering en de Raad van State van het Koninkrijk van bevoegdheden in het kader van geschilbeslechting in de Landsverordening Aruba financieel toezicht is gebaseerd op artikel 52 van het Statuut. In het laatste geval gaat het dus niet om rijksregelgeving maar om landswetgeving.⁵

4. Geschilbeslechting op grond van de Algemene wet bestuursrecht

In de juridische literatuur wordt wisselend gedacht over de vraag of een bestuursorgaan van een Caribisch land de mogelijkheid heeft om op grond van de Awb op te komen tegen besluiten van de Koninkrijksregering.⁶ Jurisprudentie ter zake is niet voorhanden. De Afdeling heeft zich in een voorlichting uit 2015 op het standpunt gesteld dat deze mogelijkheid er niet is: volgens de Afdeling zijn Nederlandse bestuurs-

⁴ Zie resp. art. 26 Rft, art. 39 Srwpva en art. 24 LAft.

⁵ Aruba en Nederland hebben een voorstel van rijkswet gebracht, de Rijkswet Aruba financieel toezicht, die het financiële toezicht op Aruba een grondslag in een consensusrijkswet moet geven. Ook in dit voorstel is voorzien in geschilbeslechting via een Kroonberoepprocedure. Dat geldt ook voor een ander voorstel van rijkswet dat wordt behandeld, de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). De geschilprocedure in dit voorstel van rijkswet staat alleen niet open tegen besluiten van de Koninkrijksregering maar tegen besluiten van het COHO.

⁶ Zie o.a. L.C.J. van Apeldoorn, «Overheidsaansprakelijkheid voor Koninkrijkshandelen», Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 2021–2, p. 74; T. Barkhuysen, A. Hoeneveld & J.J. Nuijten, «Het kroonberoep leek dood, leve het kroonberoep? Beslechting van bestuursgeschillen binnen het Koninkrijk», NTB 2000/4; J.J.J. Sillen, «De geschillenregeling van artikel 12a Statuut», in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 49.

rechters niet bevoegd kennis te nemen van geschillen waar een orgaan van het Koninkrijk partij bij is, omdat de bevoegdheid van deze rechters beperkt is tot Nederlandse bestuursorganen.⁷ Binnen deze lezing bestaat dus een wezenlijk conceptueel onderscheid tussen organen van het Koninkrijk en organen van de landen van het Koninkrijk.

Ik deel de mening van de Afdeling dat het zaak is om te onderscheiden tussen organen van het Koninkrijk en organen van de landen. De praktijk wijst echter uit dat daarmee niet automatisch is gezegd dat Nederlandse bestuursrechters zich onbevoegd achten om op basis van de Awb te oordelen over besluiten van bestuursorganen die handelen als orgaan van het Koninkrijk. Zo kan er bij de Nederlandse bestuursrechter worden geprocedeerd tegen besluiten van Nederlandse *Ministers* in hun hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk, onder meer in het kader van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet.⁸ Op basis hiervan zou kunnen worden verondersteld dat het wellicht ook mogelijk is dat wordt opgekomen tegen een besluit van de *regering* van het Koninkrijk, op voorwaarde dat rijkswetgeving aan dit orgaan bevoegdheden toekent, het een voor Awb-beroep vatbaar besluit betreft en de criteria voor het begrip belanghebbende worden vervuld.⁹

Ik hecht er evenwel aan om te benadrukken dat het scenario van een onder de Awb procederend Caribisch bestuursorgaan een sterk theoretisch karakter heeft, zeker nu de onder 3 beschreven regelingen een bijzondere rechtsgang voor bestuursgeschillen bevatten. Voor een dergelijke bijzondere rechtsgang bestaan goede argumenten. Deze argumenten, variërend van de aard van zulke geschillen tot de samenstelling van de geschilinstantie, vormen ook een verklaring waarom in 2010 in het Statuut de opdracht werd opgenomen om een generieke wettelijke regeling in het leven te roepen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.¹⁰

5. Geschilbeslechting op grond van het burgerlijk recht

Ook over de mogelijkheid voor een Caribisch land om op grond van het burgerlijk recht op te komen tegen een besluit van de Koninkrijksregering bestaat geen zekerheid. Jurisprudentie die hier licht op kan schijnen is zeer schaars en wederom laat de literatuur een verdeeld beeld zien.¹¹ De vraag of in casu civielrechtelijke actie denkbaar is, in het bijzonder uit onrechtmatige daad, is relevant tegen de achtergrond van de hierboven besproken mogelijkheid van bestuursrechtelijke actie op grond van de Awb. Indien wordt aangenomen dat deze laatste mogelijkheid voor organen van de Caribische landen niet bestaat, doet automatisch de vraag op of de burgerlijke rechter in zijn hoedanigheid van restrechter een rol kan spelen. Ook indien men zou aannemen dat die Awb-mogelijkheid wel bestaat, is de mogelijkheid van civielrechtelijke actie relevant wanneer een besluit van de Koninkrijksregering algemeen verbindende voorschriften bevat. Tegen een besluit inhoudende een algemeen

⁷ Advies W04.15.0112/I/Vo, 17 september 2015, p. 10.

⁸ Rb. 's-Gravenhage 14 juli 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4120; Rb. 's-Gravenhage 27 oktober 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4154.

⁹ De wetsgeschiedenis rond de Awb lijkt deze lezing te onderschrijven. Zie Kamerstukken TK, 1992–1993, 23 252 (R 1477), nr. 3, p. 5.

¹⁰ Artikel 12a Statuut.

¹¹ Zie buiten de in vn. 2 genoemde literatuur o.a. M. de Werd, «Een Rijkshof voor het Koninkrijk», NJB 1997, p. 1851–1852; L.F.M. Besselink, «Nogmaals: een rijkshof voor het Koninkrijk», NJB 1998, p. 1870–1872; H.G. Hoogers, «Het Koninkrijk als rechtspersoon», TvCR 2021/2, afl. 1, p. 20–38.

verbindend voorschrift, is namelijk geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk.¹²

De Afdeling heeft in bovengenoemde voorlichting uit 2015 het vermoeden uitgesproken dat civielrechtelijke actie tegen een besluit van de Koninkrijksregering niet mogelijk is. Zij wijst erop dat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid bezit naar burgerlijk recht.¹³ Dit is in beginsel een vereiste om bij de burgerlijke rechter te kunnen verschijnen. Daarnaast meent de Afdeling dat ook de wel rechtspersoonlijkheid bezittende Staat der Nederlanden¹⁴ niet kan worden betrokken in een civielrechtelijk geding vanwege onrechtmatig handelen door de Koninkrijksregering. Als reden wijst zij op het feit dat artikel 112, eerste lid, van de Grondwet, geen rechtsmacht verschafft ten aanzien van handelingen die niet het land Nederland betreffen.

Het standpunt van de Afdeling rond de afwezigheid van rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk deel ik.¹⁵ Of evenmin de Staat der Nederlanden kan worden aangesproken voor onrechtmatig handelen door (of naar aanleiding van een besluit van) de Koninkrijksregering, durf ik, gelet op rechtspraak uit 1997, niet met dezelfde stelligheid te zeggen.¹⁶ Wel kan ook in deze context worden opgemerkt dat er argumenten bestaan tegen de wenselijkheid van beslechting van Koninkrijksgeschillen door een gewone Nederlandse rechter. Deze argumenten sluiten echter niet uit dat de burgerlijke rechter zich bevoegd verklaart kennis te nemen van een civiele rechtsvordering en via die band een oordeel geeft over een besluit van de Koninkrijksregering, zeker niet zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 12a van het Statuut.

6. Afsluiting

Het vraagstuk van de beslechting van interbestuurlijke geschillen houdt de gemoederen binnen het Koninkrijk al jaren bezig. Het Statuut bevat in artikel 12a een verplichting voor de rijkswetgever om een regeling tot stand te brengen die voor dit vraagstuk een oplossing biedt. Deze verplichting is niet van de baan door de intrekking van de rijkswet Koninkrijksgeschillen, in september van vorig jaar. Tijdens het afgelopen IPKO hebben de delegaties van de vier landen afgesproken dat nu aan de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt gevraagd om met een nieuw initiatief te komen voor een geschillenregeling. Ik zie uit naar de uitkomsten van dit initiatief en ben graag bereid hierover mee te denken.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

¹² Artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb.

¹³ Het Koninkrijk beschikt overigens wel over rechtspersoonlijkheid naar internationaal recht. Deze rechtspersoonlijkheid stelt het Koninkrijk onder meer in staat verdragen aan te gaan en toe te treden tot internationale organisaties.

¹⁴ De Staat der Nederlanden is het privaatrechtelijke kleed van het land Nederland. Ook de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten beschikken over rechtspersoonlijkheid.

¹⁵ Dit standpunt wordt in de literatuur ook vrijwel niet betwist. Vgl. L.C.J. van Apeldoorn, «De privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk», NTBR 2021/10.

¹⁶ Rb. 's-Gravenhage (pres.) 6 oktober 1997, ECLI:NL:RBSGR:1997:AH6431, JB 1997/248, r.o. 2.