

Vergaderjaar 2020–2021

35 099 (R2114)

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

L

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2021

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer. Ik dank de leden van de fracties van de D66, de PVV, de PvdD en het CDA voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Hierop zal ik in deze nota ingaan. Vragen van gelijke strekking zijn waar mogelijk samengevoegd. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

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

De leden van de fractie van D66 refereren aan een passage in de memorie van antwoord, waarin wordt beschreven dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten het niet-bindende karakter betreuren van uitspraken van de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling Koninkrijksgeschillen).¹ Hoe is de situatie, wensens deze leden te vernemen, als de drie Caribische landen stellen dat een oordeel van deze instantie gevolgd zou moeten worden en de Nederlandse regering dat niet vindt?

De vraag of een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen dient te worden gevolgd, ligt bij de Rijksministerraad, die daarbij uiteraard de grenzen die zijn opgenomen in artikel 8 van het voorstel in acht heeft te nemen. Mochten in de Rijksministerraad de meningen hierover tussen de Gevolmachtigde Ministers, die de Caribische landen vertegenwoordigen, en de Nederlandse Ministers uiteenlopen, dan kan op verzoek van een of meer Gevolmachtigde Ministers over dit meningsverschil voortgezet overleg (artikel 12 Statuut) plaatsvinden. In dit voortgezet overleg zijn Nederlandse Ministers in de meerderheid. Het is in de geschetste situatie dus denkbaar dat het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen uiteindelijk niet wordt gevolgd. Deze uitkomst kan vervolgens op haar beurt niet in een geschil worden betrokken. Op grond van artikel 7 van het

¹ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.3.

voorstel kan de Afdeling Koninkrijksgeschillen niet meer dan eenmaal worden gehoord over een geschil.

De leden van de PVV-fractie stellen een viertal vragen naar aanleiding van een passage in de memorie van antwoord, waarin wordt beschreven hoe in Aruba, Curaçao en Sint Maarten werd gereageerd op het door de Tweede Kamer aangenomen gewijzigde voorstel van rijkswet.²

- a. Allereerst wensen deze leden van de Koninkrijksregering te vernemen wat wordt bedoeld met de uitspraak dat het gewijzigde voorstel in de Caribische landen met «relatieve instemming» werd onthaald. Dit gelet op het feit dat tegelijkertijd in de bewuste passage wordt geconstateerd dat er in deze landen nog teleurstelling bestaat over het voorstel en de verenigbaarheid hiervan met eerder geformuleerde uitgangspunten.
- b. In de tweede plaats verzoeken de leden van de PVV-fractie aan de Koninkrijksregering om aan te geven waarom een uitgebreide gedachteswisseling over bovengenoemde zorgpunten ten tijde van het opstellen van de memorie van antwoord volgens haar niet voor de hand lag.
- c. Gelet op de tweede vraag, vragen de leden van de PVV-fractie de Koninkrijksregering voorts om aan te geven of door af te zien van een nadere gedachteswisseling met Aruba, Curaçao en Sint Maarten het risico van een slecht gedragen Rijkswet Koninkrijksgeschillen op de loer ligt. Kan de Koninkrijksregering duiden, zo willen deze leden weten, wat deze omstandigheid betekent voor de uitvoerbaarheid van deze rijkswet?
- d. Tot slot horen de leden van de PVV-fractie graag van de Koninkrijksregering over welke aspecten van het voorstel, behalve het niet-bindende karakter van uitspraken van de Afdeling Koninkrijksgeschillen, nog bij de Caribische landen teleurstelling bestaat.

Ad a:

Met de term «relatieve instemming» heeft de Koninkrijksregering tot uitdrukking willen brengen dat het voorstel, zoals gewijzigd door de Tweede Kamer, in de Caribische landen als een relatieve verbetering werd gezien ten opzichte van het voorstel, zoals dat was ingediend bij de Tweede Kamer. Met name het amendement Thijssen c.s., waarbij een Afdeling Koninkrijksgeschillen wordt ingesteld bij de Raad van State van het Koninkrijk met bredere representatie vanuit de Caribische landen, kon op instemming rekenen.

Ad b:

Over de uitgangspunten waaraan een geschillenregeling moet voldoen en over de wijze waarop in het onderhavige voorstel van rijkswet invulling wordt gegeven aan deze uitgangspunten, is zowel in de fase voorafgaande aan indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer als tijdens de behandeling in de Tweede Kamer uitgebreid gediscussieerd. Zoals ik in de memorie van antwoord nog eens naar voren heb gebracht, is het Nederland en de Caribische landen helaas niet gelukt om volledige consensus te bereiken over beide vraagstukken. En leven er in Aruba, Curaçao en Sint Maarten nog bepaalde zorgpunten. Feit is wel dat met aannemen van het gewijzigde voorstel door de Tweede Kamer een voorlopige keuze is gemaakt ten aanzien van de genoemde vraagstukken. Tijdens de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer kunnen de zorgpunten van de Caribische landen uiteraard nog weer aan de orde komen. Maar gelet op de uitkomst van de wetsbehandeling in de Tweede

² Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.2–3.

Kamer lag het niet in de rede om op regeringsniveau deze zorgpunten nogmaals met elkaar te bespreken.

Ad c:

Het uitvoeren van artikel 12a van het Statuut, de grondslag voor het onderhavige voorstel, is door de jaren heen door alle landen van het Koninkrijk als wenselijk geacht, onder meer in IPKO verband. Het vooruitzicht van een evaluatie van de rijkswet geeft ruimte om het functioneren van het systeem van geschillenbeslechting te beoordelen en in de toekomst eventueel aan te passen.

Ad d:

Behalve het niet-bindende karakter van uitspraken van de Afdeling Koninkrijks geschillen, doet naar de mening van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de beperking van de reikwijdte van de geschillenregeling geen recht aan de bedoeling van de statuutwetgever. Volgens Aruba, Curaçao en Sint Maarten was het wenselijk geweest om in het proces van totstandkoming van het voorstel meer ruimte te hebben gehad voor onderhandeling over deze punten, waar destijds in IPKO-verband wel in belangrijke mate overeenstemming over aanwezig was. Dit doet echter niet af aan het feit dat het voorstel zoals het is geamendeerd een goede eerste stap is om verder vorm te geven aan de gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk.

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

De leden van de fracties van het CDA staan stil bij hetgeen in de memorie van antwoord naar voren wordt gebracht over de procedure voor benoeming en ontslag van de nieuw te benoemen staatsraden in buitengewone dienst in de Afdeling Koninkrijks geschillen.³ Meer concreet willen deze leden weten of datgene wat in artikel 13 van het Statuut omtrent de overzeese staatsraden is geregeld ook voor deze nieuwe staatsraden geldt. Kunnen deze staatsraden in buitengewone dienst evenals de reeds bestaande overzeese staatsraden, ontslagen worden of geldt hun aanstelling voor het leven, zoals bij de andere staatsraden? Uit artikel 10 onderdeel B van het gewijzigde voorstel van rijkswet blijkt dat artikel 3 van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing is op de staatsraden in buitengewone dienst binnen de Afdeling Koninkrijks geschillen. Dit betekent dat op deze staatsraden dezelfde ontslagbepaling van toepassing is als de bepaling die geldt voor andere staatsraden in buitengewone dienst en leden van de Raad van State. Ontslag van deze staatsraden vindt derhalve in beginsel bij koninklijk besluit plaats, ofwel op eigen verzoek ofwel omdat zij de leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt (de benoeming voor het leven), en kan voorts door de Raad zelf worden bewerkstelligd indien sprake is van een wettelijke grond (bijvoorbeeld langdurige ziekte of bepaalde misdrijven). Deze regeling wijkt overigens niet wezenlijk af van de regeling die krachtens artikel 13 Statuut geldt voor de vaste staatsraden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Ook de vaste overzeese staatsraden worden benoemd voor het leven.⁴ Enig verschil is dat, in het geval er wettelijke grond bestaat om een dergelijke staatsraad te ontslaan, de bevoegde instantie, de Raad van State, gehouden is hierover in overleg te treden met de regering van het Caribische land dat de staatsraad in kwestie vertegenwoordigt.

³ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.7.

⁴ Artikel 2 Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Ook de leden van de D66-fractie gaan in hun bijdrage in op de procedure van benoeming en ontslag van de nieuw te benoemen staatsraden in buitengewone dienst in de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Hierbij verwijzen zij naar mijn suggestie om de ter zake van deze procedure door de vice-president van de Raad van State geformuleerde bezwaren mee te nemen in de evaluatie van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Had het niet voor de hand gelegen, willen de D66-leden graag weten, om op dit onderdeel met een novelle te komen? Daarnaast hebben deze leden aandacht voor de zorg van de vice-president over de onafhankelijkheid van de Caribische staatsraden in buitengewone dienst. Hoe is de situatie, wensen zij te vernemen, als het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid bij een staatsraad in buitengewone dienst zich pas manifesteert nadat deze persoon is benoemd en aan het werk is. Zijn er dan mogelijkheden om dit te redresseren, mocht zich dit onverhoopt voordoen? Zo ja, welke? Wat allereerst de vraag over een novelle betreft: deze weg ligt volgens de Koninkrijksregering niet voor de hand. Het gewijzigde voorstel dat in juli 2019 door de Tweede Kamer is aangenomen en door haar aan de Eerste Kamer is gezonden, vormt het resultaat van een intensieve parlementaire behandeling, waaraan ook door bijzondere gedelegeerden uit de Caribische landen actief is deelgenomen. De Koninkrijksregering acht het niet opportuun, of althans geen recht doen aan constitutionele verhoudingen, om dit resultaat open te breken, door bij de Tweede Kamer een wijziging van het onderhavige voorstel in te dienen teneinde de kwestie van ontslag anders te regelen. Daarmee wil ik geenszins afdoen aan het belang om deze zaak goed te regelen. Zoals ik in de memorie van antwoord reeds naar voren heb gebracht, vormt de huidige procedure voor een eventueel ontslag van een staatsraad in buitengewone dienst in de Afdeling Koninkrijksgeschillen echter naar de mening van de Koninkrijksregering een passende regeling. Het verschil met de regeling van ontslag van de vaste Caribische staatsraden is bovendien, zoals hierboven uiteengezet, betrekkelijk klein.

In reactie op de tweede vraag vind ik het om te beginnen belangrijk om te markeren dat een benoeming voor het leven dient ter waarborging van de onafhankelijkheid van de staatsraden. Het betekent dan ook dat de Koninkrijksregering geen instrumenten bezit om te interveniëren ten aanzien van het functioneren van een staatsraad in buitengewone dienst. Dat zou gelet op het beginsel van de scheiding der machten ook niet passend zijn. Wel kan de Raad van State als gezegd in het algemeen zelf bezien of het gedrag van een staatsraad disciplinerende maatregelen noodzakelijk maakt. Ik verwijs de leden van de D66-fractie in dit verband naar het scala van disciplinerende maatregelen dat ter zake in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is opgenomen. Deze wet, althans een gedeelte daarvan,⁵ wordt in het eerder genoemde artikel 3 van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing verklaard.

Verder verwijzen de leden van de D66-fractie naar een gedeelte in de memorie van antwoord, waarin door de Koninkrijksregering wordt gesteld dat de brief van de vice-president van de Raad van State van 19 september 2019 geen formeel advies is, maar een onderdeel van correspondentie met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Maakt dit iets uit, zo vragen deze leden, voor de inhoud van de bezwaren van de Raad van State tegen het gewijzigde amendement-Thijsen c.s.?

Nee, dit verschil maakt voor de inhoud van de bezwaren niets uit.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie de Koninkrijksregering om een toezegging dat de mogelijkheid en wenselijkheid van dissenting opinions bij de beslechting van geschillen daadwerkelijk in het kader van de

⁵ Hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

evaluatie van de rijkswet worden meegenomen, nu de transparantie rond de geschilbeslechting kan bijdragen aan het versterken van de legitimiteit ervan. Dit naar aanleiding van de overweging van de Koninkrijksregering in de memorie van antwoord dat deze wenselijkheid en mogelijkheid bij de evaluatie zouden kunnen worden betrokken.⁶

De Koninkrijksregering zegt toe de mogelijkheid en wenselijkheid van dissenting opinions bij de beslechting van geschillen mee te nemen in het kader van de evaluatie van de rijkswet.

3. Verloop van de procedure

De leden van de D66-fractie hebben een vraag naar aanleiding van de opmerking van de Koninkrijksregering in de memorie van antwoord dat zij er vertrouwen in heeft dat de teleurstelling van Aruba, Curaçao en Sint Maarten over sommige aspecten van het wetsvoorstel de werking ervan niet negatief zal beïnvloeden.⁷ Waarop baseert de Koninkrijksregering het vertrouwen dat de nieuwe regeringen van Curaçao en Aruba de aan de gevolmachtigde Ministers toekomende bevoegdheden in de rijkswet op een faire manier zullen doen toepassen, willen deze leden weten?

Vertrouwen is in de relaties binnen het Koninkrijk essentieel en ligt ten grondslag aan de rechtsorde van het Statuut, waar ook deze geschillenregeling onderdeel van is. Uiteraard wordt dat vertrouwen onderling regelmatig getest. Spanningen in de relaties binnen het Koninkrijk staan normaliter echter niet in de weg aan de naleving van rijksregelgeving. Mocht het onderhavige voorstel door de Eerste Kamer worden aangenomen en daarna tot rijkswet worden verheven, dan vertrouwt de Koninkrijksregering er dan ook op dat alle daarin genoemde actoren in overeenstemming met de regeling zullen handelen, gelijk het geval is bij alle overige rijkswetgeving. Leidend hierbij zijn de kaders, zoals neergelegd in de toelichting bij artikel 12a Statuut en deze rijkswet, inclusief de aangenomen amendementen.

Daarnaast staan de leden van de D66-fractie, evenals in het voorlopig verslag, stil bij het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het voorstel van rijkswet. Meer in het bijzonder plaatsen zij kanttekeningen bij de redenering van de Koninkrijksregering, in de memorie van antwoord, dat deze bepaling weliswaar geen directe gevolgen heeft voor het betreffende geschil, maar meerwaarde voor de toekomst, in de zin dat voor vergelijkbare gevallen juridische helderheid wordt geschapen.⁸ Louter een «meerwaarde voor de toekomst» komt de leden van de D66-fractie te mager voor. Wie zegt dat een dergelijke spoedeisende situatie zich de volgende keer niet opnieuw zal kunnen voordoen? Hoe leert de voorzitter van de raad van Ministers van het Koninkrijk van de eerdere verkeerde beslissing?

De garantie dat de in artikel 1, tweede lid, neergelegde heroverwegingsprocedure te allen tijde preventief zal werken, valt niet te geven. Het amendement Drost, waarmee genoemde procedure aan het voorstel is toegevoegd, beoogt echter een dergelijke werking wel zo veel mogelijk te bevorderen. De bepaling biedt de mogelijkheid tot het opbouwen van jurisprudentie ten aanzien van de hierin neergelegde bevoegdheid van de Minister-President om een verzoek tot geschilbeslechting af te wijzen. Deze jurisprudentie kan vervolgens de Minister-President een richtsnoer – en de Caribische landen een houvast – bieden in vergelijkbare situaties in de toekomst.

⁶ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.7.

⁷ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.8.

⁸ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.9.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de Koninkrijksregering om aan te geven hoe de Caribische landen (regeringen én parlementen) thans afwegen dat het voorstel van rijkswet voorziet in een finale beslisrol voor de Rijksministerraad. Hoe verhoudt deze omstandigheid zich tot hun finale oordeel over het voorstel, wensen deze leden te vernemen?

Het Statuut voor het Koninkrijk voorziet in mogelijkheden voor de regeringen en de parlementen van de Caribische landen om tijdens de behandeling van een voorstel van rijkswet voorlichting te geven in beide Kamers van de Staten-Generaal. Ook kunnen bij de behandeling van een voorstel van rijkswet door de Tweede Kamer, amendementen worden ingediend. Dit is in casu ook gebeurd. Deze bevoegdheden kunnen geheel naar eigen inzicht door deze organen worden toegepast. De Koninkrijksregering kan dan ook niet vooruitlopen op de afwegingen die de regeringen en parlementen met betrekking tot de hun toekomende bevoegdheden zullen maken tijdens de behandeling in de Eerste Kamer. Wel kan gezegd worden dat de finale beslisrol voor de Rijksministerraad de Caribische landen op voorhand niet geruststelt. De Koninkrijksregering neemt hier, gelet op het belang van vertrouwen tussen de partners in het Koninkrijk, goede nota van.

De leden van de PvdD-fractie hebben een serie van vragen met een expliciet juridisch karakter, om te beginnen naar aanleiding van het standpunt van de Koninkrijksregering dat de in artikel 8 van het voorstel geboden mogelijkheid tot afwijken heel nadrukkelijk is bedoeld als uitzondering op de hoofdregel.

- a. Volgt uit het bepaalde in artikel 8 – waarin een principeverplichting is neergelegd om het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen te volgen – dat de in de rijkswet neergelegde geschillenregeling vergelijkbaar is met die van bindend advies, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.
- b. Zo nee, waarin verschillen die regelingen dan van elkaar?
- c. Zo ja, brengt dat dan mede dat in het onder a van artikel 8 genoemde geval – overeenkomstig hoe met een bindend advies dient te worden omgegaan – het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen slechts zal mogen worden genegeerd indien dat een marginale toetsing niet kan doorstaan?

Ad a-c:

Bindend advies is een methode van een alternatieve beslechting van geschillen. Een geschil wordt hierbij niet aan de rechter voorgelegd, maar aan deskundigen, van wie het advies als bindend moet worden beschouwd, tenzij dit advies naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.⁹ Deze maatstaven zijn anders dan de maatstaven die in artikel 8, onder a en b, van het voorstel zijn neergelegd. Bij redelijkheid en billijkheid gaat het om maatschappelijke normen die door bijvoorbeeld gewoonterecht of algemene rechtsbeginselen zijn geformuleerd. De maatstaven in artikel 8 hebben een minder normatief karakter en geven uitdrukking aan de omstandigheid dat, in een uitzonderlijk geval, het bestuur zich genoodzaakt kan zien de bij een geschil betrokken belangen anders af te wegen. Die toets is niet marginaal, maar juist bij uitstek inhoudelijk van aard, zeker waar het de maatstaf in artikel 8, onder a, betreft. Wel legt artikel 8 de lat voor een afwijkende beslissing van de Rijksministerraad hoog. Een door de Rijksministerraad naar voren gebracht belang moet «zwaarwegend» zijn of nieuwe feiten moeten tot een afwijkende beslissing «nopen». In die zin is de betreffende procedure in de geschillenregeling dus wel vergelijkbaar met de methode van bindend advies. Afwijken van een oordeel van de Afdeling Koninkrijksge-

⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1, p. 6–7.

schillen door de Rijksministerraad is alleen aangewezen, als het opvolgen van dit oordeel tot onaanvaardbare consequenties zou leiden.

De PvdD-fractieleden hebben ook een tweetal vragen over het feit dat de Afdeling Koninkrijksgeschillen een oordeel ex nunc geeft, dus met inachtneming van de feiten, belangen en toepasselijke regels op het moment van het oordeel.

- a. Deelt de regering het oordeel van de leden van de PvdD-fractie dat er zo spoedig mogelijk na het «oordeel» door de Afdeling Koninkrijksgeschillen een beslissing dient te worden genomen door de raad van Ministers van het Koninkrijk? Hoeveel tijd mag er volgens de Koninkrijksregering tussen «oordeel» en beslissing maximaal zitten? Als dat langer zou zijn dan acht weken (de gebruikelijke termijn waarbinnen een bestuursrechter na de zitting uitspraak dient te doen), op grond van welke overwegingen zou dat dan toelaatbaar zijn?
- b. Indien na het «oordeel» van de Afdeling Koninkrijksgeschillen binnen afzienbare tijd een besluit dient te worden genomen terwijl het «oordeel» ex nunc is gedaan, in hoeverre zal dan nog een beroep kunnen worden gedaan op wijziging van feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 8, onder b, van het voorstel van rijkswet? Is het aannemelijk dat zich zo'n relevante wijziging vaak zal voordoen in de korte periode tussen het «oordeel» van de Afdeling Koninkrijksgeschillen en de beslissing van de raad van Minister van het Koninkrijk? Zo ja, aan wat voor wijziging denkt de Koninkrijksregering dan?

Ad a:

Ja, de Koninkrijksregering deelt het oordeel van de leden van de PvdD-fractie dat er zo spoedig mogelijk na het oordeel door de Afdeling Koninkrijksgeschillen een beslissing moet volgen van de Rijksministerraad. Het voorstel van rijkswet voorziet in dit verband niet in een termijn. Dat betekent dat het handelen van de Rijksministerraad in casu wordt beheerst door algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van deze beginselen is dat een bestuursorgaan gehouden is tot tijdige besluitvorming en binnen een redelijke termijn een beslissing moet nemen, indien zo'n beslissing van het orgaan wordt verlangd, zoals het geval is in artikel 8 van het voorstel. Wat als redelijk valt aan te merken, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Ik kan dan ook op deze plek geen exacte termijn noemen. Normaliter zal een periode van acht weken echter ruimschoots voldoende moeten zijn voor de Koninkrijksregering om tot een besluit te komen, gelet op het belang voor het Koninkrijk om het geschil zo snel mogelijk te beslechten.

Ad b:

In algemene zin kan men veronderstellen dat hoe korter de periode is tussen het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen en de besluitvorming door de Rijksministerraad, hoe kleiner de kans is dat zich relevante nieuwe feiten en omstandigheden voordoen die een afwijken van het eerstgenoemde oordeel rechtvaardigen. Of het aannemelijk is dat zulke feiten en omstandigheden zich in de betreffende periode voordoen, valt op voorhand echter niet te zeggen. Dat geldt ook voor een antwoord op de vraag welke relevante nieuwe feiten en omstandigheden genoemd afwijken zouden rechtvaardigen. Zo'n feit of omstandigheid moet er in ieder geval toe *noodzaken* dat de Rijksministerraad een ander standpunt inneemt dan de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Te denken valt dus aan een feit of omstandigheid waardoor een bepaald arrangement of een bepaalde toestand onhoudbaar wordt, bijvoorbeeld in financiële of geopolitieke zin. In een dergelijk geval kan het oordeel van de Afdeling

Koninkrijksgechillen overigens wel toekomstige situaties juridisch inkaderen en van een precedent voorzien.

Door de leden van de PvdD-fractie worden voorts een reeks van vragen gesteld over de wijze waarop in artikel 1, eerste lid, van het onderhavige voorstel geschillen worden afgebakend; namelijk, tot geschillen «ter zake van de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut».

- a. Is de Koninkrijksregering het met de leden van de PvdD-fractie eens dat in het Statuut voorschriften zijn vervat en dat «het bepaalde» krachtens het Statuut verwijst naar voorschriften die ter uitvoering van het Statuut zijn vastgesteld?
- b. Kan de Koninkrijksregering aangeven waarom het interpreteren van een rechtsvoorschrift iets anders zou kunnen zijn dan wat in de rechtstheorie wordt gevat onder «rechtsvinding»?
- c. Hoe kan interpretatie van een voorschrift – dat wil zeggen het in algemene zin uitleggen welke betekenis aan een voorschrift toekomt – in de visie van de Koninkrijksregering ertoe leiden dat de instantie die tot die interpretatie geroepen wordt, in een concreet geschil de in dat geschil betrokken belangen van partijen als zodanig zou mogen afwegen?
- d. Als zo'n belangenafweging aan de orde zou mogen komen en dus de Afdeling Koninkrijksgechillen in de visie van de regering daartoe zou mogen overgaan, waarin verschilt dan de aard van die afweging door de Afdeling Koninkrijksgechillen van die door de raad van Ministers van het Koninkrijk als die voor de keuze staat of het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgechillen zal worden gevolgd?
- e. Als dat verschil er niet is, waarom is dan de constatering van de fractieleden van D66 dat de facto de rijksministerraad in «hoger beroep» de uitspraak weer van tafel veegt, of de constatering van de leden van de PVV-fractie dat het optuigen van een regeling met een «oordeel» van de Afdeling Koninkrijksgechillen niet van enige toegevoegde waarde is, onjuist?

Ad a:

Ja, dat is de Koninkrijksregering met de leden van de PvdD-fractie eens.

Ad b:

De interpretatie van een rechtsvoorschrift is een handeling waarbij een tot interpretatie geroepen instantie de betekenis vaststelt van een algemene regel in een concreet geval. Dat proces, waarvoor verschillende juridische methodes kunnen worden aangewend, wordt vaak rechtsvinding genoemd. Volgens de Koninkrijksregering is er dan ook geen principieel verschil tussen het interpreteren van een rechtsvoorschrift enerzijds en rechtsvinding anderzijds.

Ad c:

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft een staatskundige structuur met federale en confederale trekken. Typisch voor een dergelijke structuur is dat beleidsterreinen juridisch zijn afgebakend. Zo schrijft artikel 3 Statuut voor welke terreinen aangelegenheden zijn van het Koninkrijk en is in artikel 43 Statuut een verantwoordelijkheidsverdeling gegeven ten aanzien van de waarden van de democratische rechtsstaat. Indien een instantie – lees: de Afdeling Koninkrijksgechillen – in een concreet geval geroepen wordt een dergelijk voorschrift te interpreteren, zal zij zich dus al snel voor de opgave zien gesteld om te markeren waar de autonomie van een Caribisch land ophoudt en een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk begint of vice versa. Zo'n afbakening vergt doorgaans ook een

weging van belangen. Een orgaan van het Koninkrijk kan bijvoorbeeld een maatregel willen treffen met het oog op het belang van de buitenlandse betrekkingen (een Koninkrijksaangelegenheid), terwijl een Caribisch land zich tegen die maatregel verzet vanuit het belang van economische of financiële politiek (landsaangelegenheden). In een dergelijke situatie ontkomt de Afdeling Koninkrijksgeschillen niet aan een weging van belangen.

Ad d-e:

De hier geschetste belangenafweging door de Afdeling Koninkrijksgeschillen vloeit voort uit de opgave om een rechtsvoorschrift te interpreteren. Zij is derhalve in essentie juridisch van aard. Dat kan anders zijn met de belangenafweging die door de Rijksministerraad wordt uitgevoerd. Bij deze laatste belangenafweging kunnen ook specifiek bestuurlijke belangen worden betrokken die niet zijn verdisconteerd in de juridische belangenafweging die door de Afdeling Koninkrijksgeschillen is verricht. Zulke bestuurlijke belangen dienen, als gezegd, wel zwaarwegend te zijn. De Rijksministerraad zal daarom alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen afwijken van een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Uitgangspunt vormt dat het bewuste oordeel door de Rijksministerraad wordt gevolgd.

Tot slot vestigen de leden van de PvdD-fractie de aandacht op de opmerking van de Koninkrijksregering in de memorie van antwoord dat met «zwaarwegende gronden» in artikel 8, eerste lid, onder a, van het voorstel van rijkswet niet iets anders wordt bedoeld dan het criterium «zeer zwaarwegende gronden» in artikel 26, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).¹⁰

- a. Mag hieruit worden afgeleid dat in de visie van de Koninkrijksregering van de raad van Ministers van het Koninkrijk eenzelfde terughoudende toetsing mag worden verlangd bij toepassing van artikel 8 van het onderhavige voorstel van rijkswet als die welke bij toepassing van artikel 26, tiende lid, van de Rft aan de orde dient te zijn, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.
- b. Zo nee, moet dan niet worden geconcludeerd dat het weldegelijk uitmaakt dat als criterium in de rijkswet wordt gekozen voor «zeer zwaarwegend belang» in plaats van voor het criterium «zwaarwegend belang»?
- c. Kan de Koninkrijksregering voorbeelden geven van de «bestaande wetgeving» waarop wordt gedoeld in de zinsnede: «*Naar mijn oordeel sluit de maatstaf «zwaarwegend» beter aan bij bestaande wetgeving*». Waarom zijn die voorbeelden beter dan het voorbeeld van artikel 26, tiende lid, van de Rft dat nota bene op een vergelijkbare situatie betrekking heeft als die welke bij de onderhavige geschillenregeling aan de orde is?

Ad a-b:

In abstracto valt niet met precisie aan te geven op welke wijze het criterium «zwaarwegend belang» in artikel 8, eerste lid, onder a, dient te worden ingevuld. Dat zal afhangen van de context van een concreet geval. De Koninkrijksregering blijft echter bij haar standpunt dat het voorvoegsel «zeer» niet zoveel toevoegt aan dit criterium. Zij deelt dan ook niet de conclusie van de leden van de PvdD-fractie dat dit verschil met artikel 26, tiende lid, Rijkswet financieel toezicht wel degelijk uitmaakt. Overigens heeft de Koninkrijksregering nog nooit van haar afwijkingsbevoegdheid in

¹⁰ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p.9.

laatstgenoemde bepaling gebruik gemaakt. Er is dus geen precedent waarop bij de beantwoording van deze vraag kan worden teruggevallen.

Ad c:

Het criterium «zwaarwegend belang» is in verschillende wetten te vinden. Denk bijvoorbeeld aan de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (art. 46 kb) en aan de Vreemdelingenwet 2000 (art. 59b). Deze voorbeelden illustreren dat met artikel 8, eerste lid, onder a, van het onderhavige voorstel wordt aangesloten op de wetgevingspraktijk.

4. Overig

De leden van de CDA-fractie refereren aan een recent advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).¹¹ In dit advies beveelt de AIV een ruimere interpretatie aan van artikel 43, lid 2, van het Statuut. Sluit de Koninkrijksregering zich aan bij voornoemde aanbeveling van de AIV, vragen de CDA-leden, en zo ja, heeft een ruimere interpretatie van artikel 43, tweede lid, Statuut gevolgen voor de uitvoering van het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen?

In lijn met het genoemde advies van de AIV, is de Koninkrijksregering van mening dat de in de betreffende bepaling neergelegde waarborgfunctie van het Koninkrijk in een breder perspectief kan worden geplaatst dan alleen het perspectief van bestuurlijke toezicht door de Koninkrijksregering.¹² Of daarmee een ruimere interpretatie aan artikel 43, tweede lid, Statuut wordt gegeven, is de vraag. Het staat de Landen van het Koninkrijk immers altijd vrij om door middel van samenwerking vorm te geven aan de waarden die het Koninkrijk op grond van de betreffende bepaling dient te waarborgen. Deze zienswijze heeft dan ook niet direct gevolgen voor de uitvoering van het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen.

De leden van de fractie van de PvdD trekken een vergelijking tussen de geschillenregeling in het voorstel van rijkswet en de mogelijkheid voor provinciale organen om in beroep te gaan tegen het besluit van een Minister tot een indeplaatsstelling, ingevolge artikel 121 Provinciewet. Zij stellen in dit verband de volgende vragen:

- a. Kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep een indeplaatsstelling vernietigen?
- b. Is de Minister of de Kroon bevoegd om een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naast zich neer te leggen als deze van oordeel is dat het door het provincie- of gemeentebestuur in beroep naar voren gebrachte bezwaar niet opweegt tegen een naar het oordeel van de Minister of de Kroon meer zwaarwegend belang?
- c. Zo nee, getuigt de regeling zoals neergelegd in artikel 8 van het voorstel van Rijkswet dan niet van een ongelijke behandeling van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten?

Ad a:

Ja, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan in beroep een indeplaatsstelling vernietigen.

¹¹ AIV-advies nr.116 d.d. 10 september 2020, getiteld: Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband.

¹² Zie in deze zin ook de reactie van het kabinet op het betreffende AIV-advies: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/26/kamerbrief-inzake-reactie-rijksministerraad-op-aiv-advies-veiligheid-en-rechtsorde-in-het-caribisch-gebied>, p. 2–3.

Ad b:

Nee, de Minister of de Kroon is in een dergelijke situatie niet bevoegd van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State af te wijken.

Ad c:

Ongelijke behandeling veronderstelt dat er sprake is van gelijke gevallen. De verhoudingen binnen het land Nederland tussen het rijk, de provincies en de gemeenten zijn echter anders georganiseerd dan de verhoudingen binnen het Koninkrijk tussen de landen. Ik ben het daarom niet eens met de conclusie dat de regeling in artikel 8 van het voorstel getuigt van ongelijke behandeling van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

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