

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2014

Nr. 39

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2014

Bij brief van 18 februari 2014 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad.

Naar aanleiding van een debat over de positie van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao¹ heeft de Tweede Kamer besloten om voorlichting te vragen aan de Raad van State over de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Het verzoek om voorlichting bevat de volgende vragen:

1. Op welke basis functioneren de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad?
2. Behoort het tot de bevoegdheid van de (voorzitter van de) Rijksministerraad een Gevolmachtigde Minister al dan niet tot de Rijksministerraad toe te laten?
3. Waar, c.q. op welke wijze, vindt in dit kader verantwoording plaats van het handelen of de persoon van de Gevolmachtigde Ministers?

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van deze vragen het volgende op.

Gevolmachtigde Ministers worden op grond van artikel 8, eerste lid, van het Statuut benoemd en ontslagen door de regering van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten. Het betreft een autonome landsbevoegdheid, waarbij het aan de landen is om hiervoor een procedure in te richten. In Curaçao is deze procedure gelijkgesteld met die van de benoeming van een Minister in de landsregering. De Landsverordening

¹ Zie Handelingen II 12 november 2013, nr. 22, item 3, blz. 1, Handelingen II 28 november 2013, nr. 30, item 10, blz. 9 en Kamerstuk 33 750 IV, nr. 23.

integriteit (kandidaat-)Ministers is onverkort van toepassing op de benoeming van een Gevolmachtigd Minister. Bij het opstellen van deze procedure heeft de procedure zoals die in Nederland van toepassing is op de beoordeling van kandidaat-Ministers en -Staatssecretarissen model gestaan.² De andere landen hebben soortgelijke regels.

Op grond van artikel 2 van de Landsverordening integriteit (kandidaat-)Ministers moet voorafgaand aan de voordracht tot benoeming van een (Gevolmachtigd) Minister in elk geval een zestal onderzoeken plaatsvinden: een justitieel onderzoek, een staatsveiligheidsonderzoek, een fiscaal onderzoek, een onderzoek naar ongebruikelijke transacties, een medisch onderzoek en een onderzoek naar de door de kandidaat en zijn gezinsleden verstrekte informatie.³ De uitkomsten van deze onderzoeken worden aan de Gouverneur meegedeeld.⁴ De Gouverneur handelt in deze als landsorgaan onder verantwoordelijkheid van de Minister-President of Minister van het land.⁵ Derhalve dient de discussie over de uitkomst van de integriteitstoetsing alsook over later opkomende vragen daarover plaats te vinden in de Staten van dat land met de daarvoor verantwoordelijke Ministers. Dit impliceert dat noch de Kamers van de Staten-Generaal noch de Staten van de andere landen ter zake bevoegd zijn.

De Gevolmachtigde Minister is vertegenwoordiger van het betreffende land in het Koninkrijk, die namens zijn regering een functie vervult bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden.⁶ Het Statuut voorziet hem daartoe van enkele bijzondere bevoegdheden, die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Rijksministerraad.⁷ Een Gevolmachtigd Minister heeft daarin dezelfde bevoegdheden als de Nederlandse Ministers. Wel is zijn positie anders. Hij vertegenwoordigt immers de landsregering die hem benoemt.⁸ Hij brengt in de vergadering het standpunt van zijn regering in. Een Gevolmachtigd Minister kan ook, in tegenstelling tot Nederlandse Ministers, in de vergaderingen van de Rijksministerraad vervangen worden.⁹ Omdat de Gevolmachtigde Minister geen politieke verantwoordelijkheid draagt, ondertekent hij niet de toelichtingen bij rijksregelgeving en plaatst hij evenmin een contraseign.¹⁰

Op grond van artikel 10, eerste lid, Statuut nemen Gevolmachtigde Ministers deel aan het overleg in de vergaderingen van de Rijksministerraad over aangelegenheden van het Koninkrijk «welke het betrokken land raken». Een aantal koninkrijksaangelegenheden wordt in artikel 11, eerste tot en met vierde lid, Statuut aangewezen als aangelegenheden die geacht worden de landen te raken. Ingevolge artikel 11, zesde lid, Statuut kunnen de regeringen van de landen aangeven welke andere koninkrijksaangelegenheden hun land raakt.

Het Statuut zegt weinig over de werkwijze van de Rijksministerraad. Via de verwijzingsbepaling van artikel 5, eerste lid, Statuut is het grondwetsartikel inzake de ministerraad¹¹ ook op de Rijksministerraad van toepassing. De werkwijze van de (Rijks)ministerraad is, gelet op artikel 10 van het

² Zie de toelichting bij de Landsverordening integriteit (kandidaat-)Ministers in samenhang met Kamerstuk 28 754, nr. 1.

³ Artikel 2, Landsverordening van 18de oktober 2012 houdende regels betreffende de integriteit van (kandidaat-)Ministers (Landsverordening integriteit (kandidaat-)Ministers), P.B. 2012, no. 66.

⁴ Zie artikel 8 van de Landsverordening integriteit (kandidaat-)Ministers.

⁵ Toelichting bij de Landsverordening integriteit (kandidaat-)Ministers, algemeen deel en artikelsgewijs bij artikel 7.

⁶ Artikel 8, eerste lid, Statuut.

⁷ Artikel 7 juncto artikel 10, eerste lid, Statuut.

⁸ Artikel 8, eerste lid, Statuut.

⁹ Artikel 8, tweede lid, Statuut.

¹⁰ Zie aldus ook W.H. van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1957, blz. 317.

¹¹ Artikel 45 Grondwet.

Statuut en artikel 45 van de Grondwet, geregeld in het Reglement van orde voor de ministerraad.¹² Tijdens de Algemene politieke beschouwingen van 1957 is door de Eerste Kamer de vraag gesteld of het niet noodzakelijk was om een apart Reglement van orde voor de Rijksministerraad op te stellen.¹³ De regering antwoordde hierop: «Het Statuut laat ruimte voor opvattingen, die zowel tot één als tot twee reglementen van orde concluderen. Bepalend kan daarbij zijn of men uitgaat van de gedachte, dat door het Statuut naast de Raad van Ministers een nieuw orgaan, de Raad van Ministers van het Koninkrijk, tot stand is gekomen dan wel van de gedachte, dat het Statuut voor een deel van de Koninkrijkstaak, die de Raad van Ministers reeds had, nieuwe regels heeft gegeven, waardoor verzekerd wordt, dat Suriname onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen met specifieke bevoegdheden o.a. met betrekking tot het zogenaamde intern appèl in de persoon van de Gevolmachtigde Minister aan de besluitvorming kunnen deelnemen in kwesties, welke die gebieden raken. (...) Bij de opstelling van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers kon een keuze tussen de beide uitgangspunten achterwege blijven, toen het mogelijk bleek, dat de voorstanders van beide opvattingen op praktische gronden elkaar konden vinden in de opstelling van één reglement. De Regering heeft deze conclusie overgenomen, omdat zij enerzijds van mening is, dat een keuze uit de twee opvattingen (nog) niet behoeft te worden gedaan, anderzijds omdat de oplossing ligt in de lijn van de ontwikkeling, die tot het Statuut heeft geleid, waarbij men is uitgegaan van het beginsel van gelijkwaardigheid en gestreefd heeft naar een vooral eenvoudige oplossing.»¹⁴

Het voorgaande betekent, dat de bepalingen van het Reglement van orde voor de ministerraad van toepassing zijn op de Rijksministerraad, tenzij uitdrukkelijk in Statuut anderszins is bepaald of daaruit voortvloeit. Zo is artikel 26 van het Reglement, inzake de geheimhouding van het in de raad besprokene – nu het Statuut ter zake geen regeling bevat – onverkort van toepassing op de Gevolmachtigde Minister.¹⁵

Het Reglement kent geen bepaling die de ministerraad dan wel de voorzitter daarvan de bevoegdheid toekent om een Minister de toegang tot de ministerraad te ontfemen. Ook de Grondwet bevat deze bevoegdheid niet. Dit betekent dat Nederlandse Ministers niet de toegang tot de ministerraad kan worden ontfemd. Aangezien het Statuut met betrekking tot de Rijksministerraad hierover geen regelingen bevat, moet worden geconcludeerd dat deze bevoegdheid ook niet bestaat ten opzichte van Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad.

De Nederlandse Ministers zijn lid van de Nederlandse regering en voor hun handelen verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal; hun politieke lot is verbonden met het Nederlandse kabinet. De Gevolmachtigde Minister is gemachtigde van de landsregering;¹⁶ zijn lot is dan ook niet verbonden met dat van het Nederlandse kabinet. In de praktijk worden Gevolmachtigde Ministers meestal benoemd bij de kabinetsformatie in hun land en plegen zij af te treden bij het aftreden van het kabinet in hun land.¹⁷ Uit deze positie van gemachtigde van de landsregering vloeit voort dat de plicht tot verantwoording voor handelen en persoon

¹² KB van 2 maart 1994, Stb. 203.

¹³ Kamerstuk 4 500, nr. 32.

¹⁴ Kamerstuk 4 500, nr. 32a.

¹⁵ Schending van deze geheimhoudingsplicht is strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁶ W.H. van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1957, blz. 309.

¹⁷ C. Borman, Het statuut voor het koninkrijk, tweede druk, 2005, blz. 88.

van de Gevolmachtigde Minister uitsluitend ligt bij de landsregering jegens de Staten van het betreffende land.¹⁸

Op grond van het bovenstaande geeft de Afdeling de volgende antwoorden op de gestelde vragen:

- 1) De basis voor het handelen van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad ligt in de artikelen 7 tot en met 12 van het Statuut, artikel 45 Grondwet en het Reglement van orde voor de ministerraad.
- 2) De toelating en het lidmaatschap van de Rijksministerraad vloeien voort uit de benoeming tot Gevolmachtigde Minister door de landsregering. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de (voorzitter van de) Rijksministerraad een Gevolmachtigde Minister al dan niet tot de Rijksministerraad toe te laten.
- 3) De verantwoording voor het handelen en de persoon van de Gevolmachtigde Ministers vindt uitsluitend plaats door de landsregering ten overstaande van de Staten van dat land.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

¹⁸ Een dergelijk debat heeft plaatsgevonden in de Staten van Curaçao op 16 december 2013. Zie ook het antwoord van de Minister-President van 19 maart 2014 op de vragen van het lid van Raak, aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1498.