

Vergaderjaar 2018–2019

35 099 (R2114)

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 23 augustus 2017 en het nader rapport d.d. 27 november 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 februari 2017, nr. 2017000194, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 augustus 2017, nr. W04.17.0019/I/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden.

Bij Kabinetsmissive van 6 februari 2017, no. 2017000194, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot het invoeren van een regeling voor de behandeling van geschillen tussen de landen en het Koninkrijk. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 12a van het Statuut.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling wijst op de noodzaak om de voorgestelde regeling te evalueren. Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor het gewicht en de mate van bindendheid van het oordeel en voor de reikwijdte van de geschillenregeling.

1. Inleiding

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is in 2010 gewijzigd in verband met de herstructurering van het Koninkrijk. Daarbij is onder meer een nieuw artikel 12a in het Statuut opgenomen dat luidt: «Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.» Volgens de toelichting bij artikel 12a van het Statuut kan aan een dergelijke regeling behoefte bestaan omdat tussen het Koninkrijk en een of meer landen geschillen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en een oplossing met de bestaande middelen soms niet eenvoudig te bereiken is. Een effectieve behartiging van gemeenschappelijke aangelegenheden wordt dan bevorderd door dergelijke geschillen niet te lang te laten voortduren. Door de intensivering van de samenwerking en de toename van het aantal landen in het Koninkrijk neemt daarnaast de kans op geschillen tussen de landen toe, terwijl er tegelijkertijd een groter belang is bij een goede en effectieve samenwerking, aldus de toelichting.²

In het oorspronkelijke voorstel tot wijziging van het Statuut zoals dat door de regering was ingediend, was alleen sprake van een bevoegdheid om een geschillenregeling tot stand te brengen. Door amendering is deze bevoegdheid veranderd in een verplichting.³ De indieners van het amendement meenden dat de geschillenregeling een adequate voorziening zou moeten bieden voor de onafhankelijke beslechting van geschillen over de juridische interpretatie van de door de landen gezamenlijk overeengekomen Statutaire bepalingen.

Het voorliggende voorstel is bedoeld om invulling te geven aan artikel 12a Statuut. Het regelt een procedure voor het geval tijdens het voortgezet overleg in de Rijksministerraad (RMR) een Gevolmachtigde Minister ernstige bezwaren aanvoert tegen een voorgenomen voorziening. Deze procedure houdt in dat via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een oordeel (advies) van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Raad) over het geschil gevraagd moet worden, welk oordeel niet bindend is maar waarmee de RMR, zo bepaalt het voorstel, rekening dient te houden.⁴ Alleen indien de voorzitter van de RMR besluit dat een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vergt, hoeft het oordeel van de Raad niet gevraagd te worden.⁵

1. Inleiding

De Afdeling wijst erop dat het rijkswetsvoorstel uitvoering geeft aan een – na amendering – in het Statuut opgenomen verplichting om voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer landen te treffen. Verder geeft de Afdeling beknopt de kenmerken weer van de in het rijkswetsvoorstel neergelegde procedure. Het voorstel

² Kamerstukken // 2009/10, 3221 3 (R1903), nr. 3, blz. 6.

³ Amendement van de bijzondere gedelegeerden Wever en Thijsen van de Staten van Aruba, Kamerstukken // 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 17.

⁴ Artikelen 3–5 en 11 van het voorstel.

⁵ Artikel 3.

is mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling op enkele onderdelen gewijzigd. De betreffende procedurele kenmerken zijn evenwel intact gebleven.

2. Opzet van de regeling

Zoals uit de toelichting blijkt kent het voorstel een lange voorgeschiedenis, met name doordat tussen de landen wezenlijk verschil van mening bestond over de precieze invulling van de geschillenregeling. In 2015 is daarom door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorstel gedaan voor een tijdelijke regeling.⁶ Dit voorstel heeft zijn uitwerking gevonden in de voorliggende ontwerp-rijkswet. Duidelijk is dat de andere landen de voorkeur hadden (en hebben) voor geschilbeslechting in de vorm van een bindende uitspraak door de Hoge Raad, een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting of een Hoog College van Staat, over de rechtmatigheid van een op Koninkrijksniveau genomen besluit.⁷

De Afdeling onderschrijft het gemeenschappelijke streven van de Koninkrijksregering en de landen om op korte termijn te komen tot een geschillenregeling. Zij heeft sinds 2010 meermaals gewezen op de urgentie van een spoedig tot stand komen van een regeling om geschillen voor te kunnen leggen aan een onafhankelijke instantie.⁸

De Afdeling wijst er evenwel op dat het voor het slagen van een geschillenregeling van belang is dat de betrokken partijen zoveel mogelijk overeenstemming bereiken over de invulling van die regeling. Indien dat niet het geval is bestaat het risico dat voor de partijen die zich niet in de regeling kunnen vinden het oordeel van de geschillenbeslechtende instantie te weinig draagvlak en gezag zal hebben. Nu blijkt dat de andere landen zich niet in alle aspecten van de voorgestelde uitwerking van artikel 12a Statuut kunnen herkennen, zou in ieder geval in de toekomst ruimte moeten zijn voor evaluatie en voor overleg op grond van deze evaluatie om te bezien of en zo ja welke aanpassingen nodig zijn. De Afdeling acht het in dit licht wenselijk dat de voorgestelde regeling over een aantal jaren geëvalueerd wordt om te bezien of deze een positief effect heeft gehad op de wijze waarop binnen het Koninkrijk geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer van de landen beslecht worden, en of de geschillenprocedure mogelijk aangepast dient te worden. Daartoe zou de rijkswet een evaluatiebepaling dienen te bevatten. De Afdeling adviseert in de toelichting op de bovenstaande in te gaan en een evaluatiebepaling aan het voorstel toe te voegen.

2. Opzet van de regeling

De Afdeling beveelt aan een evaluatiebepaling toe te voegen aan het voorstel. Met het oog op het draagvlak voor de geschillenregeling ben ik met de Afdeling van mening dat dit een wenselijke toevoeging is. Het

⁶ Zie Kamerstukken // 2015/16, 34 300 IV, nr. 25; Kamerstukken // 2015/16, 33 845, nr. 15.

⁷ Dit blijkt onder meer uit de Conclusies van de Koninkrijksconferentie van 16 juni 2015, gehouden te Curaçao (bijlage bij de brief van de Minister van BZK van 16 juni 2015, Kamerstukken // 2014/15, 33 845, nr. 11) en de Afsprakenlijst Interparlementair Koninkrijksoverleg van 27-29 mei 2015, gehouden te Den Haag (Kamerstukken // 2014/15, 33 845, nr. 9, blz. 2-3). Ook de raden van Advies van Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn kritisch over het voorstel. Zie voor hun standpunt het advies ex artikel 17, onderdeel a, van de landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3) inzake het toezicht, de samenwerking en de conflictenbeslechting in het Koninkrijk, van 9 juni 2016, kenmerk RvA 78-16, te vinden op www.rva.aw.

⁸ Zie bijvoorbeeld de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, Kamerstukken // 2014/15, 34 000 IV, nr. 62.

voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

3. De aard en inhoud van de geschillenbehandeling

a. Inleiding

De Afdeling heeft er in het verleden op gewezen dat aan de eisen van onafhankelijke geschilbeslechting het beste kan worden voldaan als de procedure eindigt in een bindende beslissing, als deze beslissing wordt genomen door een instantie die voldoet aan eisen van onafhankelijkheid, en als de procedureregels de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die instantie voldoende waarborgen.⁹ De regering heeft in het verleden, in lijn hiermee, de intentie uitgesproken tot het instellen van een onafhankelijke instantie die juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut zou kunnen beslechten.¹⁰ Deze terminologie keerde terug in de toelichting bij het amendement Wever/Thijssen waarbij artikel 12a van het Statuut zijn definitieve – imperatieve – tekst kreeg.¹¹

De voorgestelde regeling houdt in dat de RMR, nadat de Raad een oordeel heeft gegeven over het geschil, beslist over het geschil. Bij deze beslissing wordt blijkens artikel 11 «rekening gehouden» met het oordeel van de Raad en eventuele ontwikkelingen die zich na het vaststellen van het oordeel hebben voorgedaan. De toelichting geeft in dit verband aan tot welke aspecten van de beoordeling van het geschil een juridische toets zich zou moeten uitstrekken.¹²

b. Keuze voor een brede regeling

Het voorstel moet gezien worden tegen de achtergrond van het feit dat de daarin voorgestelde regeling betrekking heeft op geschillen voordat de Rijksministerraad beslist en daarbij niet ziet op enkel juridische geschillen, maar betrekking kan hebben op geschillen van bestuurlijke en politieke aard die in het kader van de besluitvorming ontstaan.¹³ Bij de totstandkoming van artikel 12a Statuut leek het oogmerk te zijn om de geschillenregeling te beperken tot enkel juridische geschillen. Dit werd benadrukt door de Arubaanse A.V.P.-fractie en overgenomen door de regering.¹⁴ Deze benadering veronderstelt echter dat het altijd mogelijk zou zijn om in de praktijk een scherp onderscheid te maken tussen juridische en politiek-bestuurlijke aspecten van een geschil als bedoeld in artikel 12a Statuut. Dit is echter lang niet altijd het geval. Zoals ook blijkt uit de geschillen die de afgelopen jaren tussen het Koninkrijk en de landen gerezen zijn, is dit onderscheid veelal moeilijk te maken. Dat is met name het geval bij de beantwoording van de vraag of ingrijpen door de Koninkrijksregering op grond van artikel 43, tweede lid, jo. 51 Statuut noodzakelijk is. Wat in de gegeven situatie noodzakelijk en proportioneel is, zal nauw samenhangen met en niet los kunnen worden gezien van een politiek-bestuurlijke weging van de omstandigheden in het concrete geval. Van een zuiver juridisch geschil zal in die constellatie zelden of nooit sprake zijn.

⁹ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk van 11 november 2010 (W03.10.0370/II/K), beknopt weergegeven in Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, blz. 19.

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 11, blz. 2–3 en nr. 23, blz. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 17.

¹² Toelichting, paragraaf 3.2.

¹³ Toelichting, paragrafen 3.2 en 4.2.

¹⁴ Zie onder meer Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 9, blz. 3, Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 11, blz. 2 en Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 17.

Nu gekozen wordt voor een brede regeling waarin met name ook geschillen met een gemengd (juridisch en politiek-bestuurlijk) karakter kunnen worden voorgelegd op een moment dat daarover nog een beslissing moet worden genomen, ligt bindende geschilbeslechting door een rechterlijk college niet in de rede; het gaat om geschillen die gelet op hun aard primair behoren tot het politiek-bestuurlijke domein.¹⁵ Rechterlijke toetsing van die geschillen verhoudt zich minder goed tot de positie van de rechter in het staatsbestel. Zou men in het kader van artikel 12a Statuut de rechter willen aanwijzen als geschillenbeslechter dan zou daarom de regeling – teneinde te voorkomen dat de rechter in politiek vaarwater terecht komt – zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot slechts een klein deel van de daadwerkelijk gerezen geschillen. In dat geval zou sprake zijn van een minder effectieve geschilbeslechting dan met het voorliggend voorstel kan worden bereikt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

c. Gewicht van het oordeel

Een belangrijk voordeel van het voorliggend voorstel is derhalve de brede reikwijdte ervan; ook geschillen met een gemengd karakter kunnen worden voorgelegd. Daarmee is de effectiviteit van de regeling nog niet gewaarborgd. Van een effectieve geschillenregeling die bij alle partijen op voldoende draagvlak kan rekenen, is alleen sprake indien het geschil behandeld wordt volgens een in de wet geregelde procedure door een onafhankelijke instantie waarvan het oordeel zwaar weegt.

Gezien het bovenstaande acht de Afdeling het wetsvoorstel ontoereikend. In het voorgestelde artikel 11 wordt bepaald dat de Rijkswinsterraad beslist over het geschil en daarbij «rekening houdt met het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk». Mede gelet op het feit dat de Koninkrijksregering partij is bij het geschil, is een dergelijke maatstaf te zwak: zij drukt slechts uit dat de RMR dit oordeel heeft mee te wegen, maar geeft geen indicatie hoe die weging verricht, moet worden.¹⁶ In de toelichting wordt slechts vermeld dat afwijking van het oordeel gemotiveerd dient te worden. Nog daargelaten dat deze verplichting niet in de wettekst tot uitdrukking komt, blijkt hieruit niet welk gewicht aan het oordeel van de Raad toekomt. Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat in het wetsvoorstel tot uitdrukking zou moeten komen dat de Rijkswinsterraad alleen afwijkt van het oordeel van de Raad indien zeer zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven.¹⁷

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

d. Beoordeling van rechtsvragen

Het bovenstaande onder c heeft betrekking op het gewicht dat dient toe te komen aan het oordeel van de Raad in algemene zin. Aan dat oordeel zal echter meer in het bijzonder belang moeten worden gehecht in geschillen waarin (ook) rechtsvragen aan de orde zijn. Afhankelijk van de aard van de rechtsvraag zal sprake zijn van een zekere beoordelingsvrijheid van de betrokken bestuursorganen met betrekking tot de wijze waarop de geldende regels wordt toegepast. In die constellatie kan een geschillenregeling alleen effectief zijn als de geschilleninstantie en de betrokken bestuursorganen elkaars positie respecteren. Enerzijds dient de onafhankelijke instantie die het geschil behandelt rekening te houden met de

¹⁵ Toelichting, paragraaf 2.4.1.

¹⁶ Paragraaf 3.4. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 33 845, nr. 15, blz. 2

¹⁷ Deze formulering is gelijk aan artikel 26, tiende lid, van de Rft.

bestuurlijke beoordelingsvrijheid bij de toepassing van bepaalde regels (met inbegrip van het Statuut). Anderzijds ligt het in de rede dat indien de geschilleninstantie met inachtneming van deze beoordelingsvrijheid een rechtsoordeel uitspreekt, het bevoegde orgaan dit oordeel altijd volgt.¹⁸

Gelet op het bovenstaande rijst de vraag in hoeverre voor een rechtsoordeel dat de Raad in een geschil uitspreekt, een aanvullende regeling moet gelden. De Afdeling wijst in dat verband op de geschillenregeling in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). In die wet is geregeld dat de Koninkrijksregering niet afwijkt van het oordeel van de Raad, voor zover dat oordeel uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden.¹⁹ Met deze regeling is destijds beoogd, zo blijkt uit de toelichting, te voorkomen dat de Koninkrijksregering, die tevens partij is in het geschil, een haar onwelgevallig advies te gemakkelijk naast zich neer zou kunnen leggen.²⁰ Uit de toelichting blijkt niet waarom in het voorliggende voorstel niet een vergelijkbare bepaling is opgenomen en – voor zover de Koninkrijksregering van oordeel zou zijn dat daarvoor geen aanleiding bestaat – in hoeverre de geschillen die vallen onder de Rft in relevante mate verschillen van de geschillen die door het voorliggende wetsvoorstel worden bestreken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. De aard en inhoud van de geschillenbehandeling

a. Inleiding, b. Keuze voor een brede regeling en c. Gewicht van het oordeel

Aanvankelijk was voorzien in een brede opzet van onder de geschillenregeling vallende geschillen. Zowel juridische geschillen als geschillen van bestuurlijke en politieke aard kwamen in aanmerking voor beslechting. Hoewel de Afdeling in haar advies begrip toont voor een brede regeling, is naar aanleiding van dit advies, na het aantreden van een nieuw kabinet in Nederland in 2017, door de regering echter de afweging gemaakt dat het wenselijk is het voorstel van rijkswet te wijzigen in een zuiver juridische geschillenregeling. Deze keuze komt tot uitdrukking in artikel 1, eerste lid, van het aangepaste voorstel, waarin is bepaald dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk kan worden gehoord over geschillen ter zake van de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut.

De keuze om het voorstel van rijkswet te wijzigen in een juridische geschillenregeling, vloeit voort uit twee overwegingen. Allereerst heb ik gevolg willen geven aan het commentaar van de Afdeling ten aanzien van het gewicht van een oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over een geschil. In artikel 11 van het aan de Afdeling voorgelegde voorstel van rijkswet was opgenomen dat de Rijksministerraad bij zijn beslissing over een geschil rekening houdt met het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Ik deel de mening van de Afdeling dat deze maatstaf, gelet op de effectiviteit van de geschillenregeling en het draagvlak hiervoor, te zwak is. Daarom is in artikel 8 van het onderhavige voorstel opgenomen dat de Rijksministerraad niet van het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk afwijkt, tenzij zwaarwegende

¹⁸ Dat zal met name het geval moeten zijn bij een oordeel inhoudende dat wettelijke procedurevoorschriften niet zijn nageleefd.

¹⁹ Artikel 26, tiende lid, van de Rft.

²⁰ Zie Kamerstukken // 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3 en nr. 4.

gronden hiertoe aanleiding geven. Deze maatstaf sluit beter aan bij bestaande wetgeving dan de daarvan licht verschillende maatstaf die door de Afdeling naar voren wordt gebracht («zeer zwaarwegende gronden»).

De introductie in het voorstel van een nieuwe, zwaardere maatstaf heeft er wel toe geleid dat ik opnieuw heb gezien of het in de rede ligt behalve juridische geschillen ook geschillen van bestuurlijke en politieke aard binnen de opzet van de geschillenregeling laten vallen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval is. De beoordeling van de politiek-bestuurlijke dimensie van een geschil is bij uitstek een zaak van de Rijksministerraad. Zou het gewicht van oordelen van de Afdeling worden verzwakt maar haar brede oordeelsbevoegdheid in stand worden gelaten, dan was dit uitgangspunt in het gedrang gekomen.

Hier komt een tweede overweging bij; te weten, dat door de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk steeds is benadrukt dat behoefte bestaat aan een regeling die een procedure geeft voor beslechting van strikt juridische geschillen over de interpretatie van Koninkrijksrecht. Deze wens ging vergezeld van het standpunt dat het oordeel van de onafhankelijke instantie die als geschilbeslechter zou worden aangewezen, de Rijksministerraad diende te binden. Vanwege het interbestuurlijke karakter van de in dit voorstel behandelde Koninkrijks geschillen en de inbedding hiervan in de procedure van voortgezet overleg als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Statuut, is aan deze wens niet tegemoetgekomen. Overeind staat aldus nog steeds dat het oplossen van conflicten tussen het Koninkrijk en een of meer landen in laatste instantie een zaak is van de Rijksministerraad. Juist ten aanzien van vragen die rijzen over de interpretatie van het Statuut en aanverwante regelgeving, zoals competentiekwesties, kan een onafhankelijk juridisch advies van een ter zake deskundige instantie echter wenselijk zijn.

Teneinde te markeren dat sprake is van een advies, is de taaktoedeling in het onderhavige voorstel in die zin gepreciseerd, dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter zake van een geschil om advies kan worden gevraagd. In het voorstel van rijkswet dat in openbare internetconsultatie is gegeven en ter advisering aan de Afdeling is voorgelegd werd de bevoegdheid om advies uit te brengen over Koninkrijks geschillen opgedragen aan de Raad van State van het Koninkrijk.

d. Beoordeling van rechtsvragen

Naast het advies om in algemene zin een zwaarder gewicht te verlenen aan oordelen van de Raad dan in het voorstel van rijkswet het geval is, werpt de Afdeling de vraag op waarom in het voorstel wat betreft dit gewicht niet is gedifferentieerd tussen rechtsoordelen en oordelen met een bestuurlijk-politiek karakter. De Afdeling refereert in dit verband aan de geschillenregeling in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), waarin een dergelijke differentiatie wel is aangebracht en geregeld is dat de Koninkrijksregering niet mag afwijken van een oordeel dat uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden. Voor het verschil tussen de regeling in de Rft en de voorgestelde geschillenregeling bestaan echter goede redenen. De Rft is een specifieke regeling die een terrein bestrijkt dat aangelegenheid van de landen is. Dit is anders bij het onderhavige voorstel van rijkswet. In plaats van een specifieke regeling geeft dit voorstel een generieke regeling, die kan worden ingezet met betrekking tot een breed scala aan juridische kwesties. Anders dan ingrijpen in de autonomie van de landen, beoogt zij de positie van de landen binnen het Koninkrijk daarnaast juist te versterken.

4. Wijze van geschillenbehandeling

De reikwijdte van de geschillenregeling is zeer ruim. Het kan feitelijk gaan om vrijwel elke voorgenomen voorziening van de RMR waarover voortgezet overleg is gevoerd en desondanks bezwaren zijn blijven bestaan. Zoals de toelichting opmerkt, komt bijna ieder geschil voor behandeling in aanmerking, van de inzet van het Koninkrijk in buitenlandse onderhandelingen, het weigeren van instemming met een buitenlandse geldlening tot de vraag of het Koninkrijk bevoegd is om in te grijpen in één van de landen op grond van artikel 43 juncto artikel 51 Statuut.²¹ Gelet op deze ruime reikwijdte biedt het voorstel veel ruimte aan de Raad om te bepalen welke toetsingsmaatstaven gehanteerd moeten worden bij de beoordeling van het geschil en welke aspecten bij die beoordeling een rol mogen spelen. Het voorstel stelt hierover in artikel 6 uitsluitend dat de Raad bij de beoordeling de bezwaren van het betrokken land betreft en de belangen van het Koninkrijk en daarnaast alle feiten en rechtsgronden die hij van belang acht.

De Afdeling wijst erop dat dit artikel voor meerderlei uitleg vatbaar is. Enerzijds kan het worden gelezen als een beperking van de belangen die de Raad mag betrekken bij de beoordeling van het geschil. Zo rijst de vraag of, gelet op de formulering van dit artikel, de Raad ook de belangen van eventuele derden, zoals één van de andere landen, kan betrekken. Daarvoor kan reden zijn omdat een geschil tussen het Koninkrijk en een van de landen, ook met het oog op de mogelijkheid van precedentwerking, rechtstreeks van invloed kan zijn op de positie en de belangen van een of meer andere landen. Anderzijds kan het artikel zo worden uitgelegd dat de Raad niet alleen alle aspecten die hij van belang acht, in de beoordeling mag betrekken maar ook zelf per geschil de toe te passen maatstaven mag identificeren. Omtrent de toe te passen maatstaven geeft artikel 6 immers, anders dan het kopje van het artikel («Beoordelingscriteria») wellicht doet vermoeden, geen inhoudelijke richtsnoeren.

Uit het artikel, noch uit de toelichting blijkt voldoende op welke wijze artikel 6 geïnterpreteerd zou moeten worden. Voorkomen moet worden dat het voorstel lijkt te suggereren dat er concrete wettelijke maatstaven bestaan, terwijl het feitelijk aan de Raad wordt overgelaten om deze te formuleren. Tevens moet de ruimte die de Raad heeft voor beoordeling van het geschil door het voorstel niet onnodig worden beperkt. Mede gelet op de voorgeschiedenis van de totstandkoming van de geschillenregeling (zie punt 2) alsook recente ervaringen²² is het van belang dat het voorstel voldoende ruimte biedt om het geschil te behandelen op een wijze die recht doet aan de bijzondere omstandigheden van het concrete geval.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig artikel 6 te verduidelijken dan wel te schrappen.

4. Wijze van geschillenbehandeling

De Afdeling plaatst vraagtekens bij een bepaling in het oorspronkelijke voorstel van rijkswet (artikel 6) waarin beoordelingscriteria zijn neergelegd. Volgens de Afdeling is de bepaling ambigu, in die zin dat zij enerzijds kan worden gelezen als een beperking van de belangen die de Afdeling mag meewegen bij de beoordeling van een geschil en anderzijds een opening biedt voor de Afdeling om zelf per geschil maatstaven te identificeren. Met de Afdeling ben ik van mening dat de betreffende

²¹ Toelichting, paragraaf 3.

²² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2017/18, 31 568, nr. 190.

bepaling aan helderheid te wensen overlaat. Het is beter de kwestie van beoordelingscriteria niet in het voorstel van rijkswet te adresseren en de Afdeling de vrijheid te laten om deze criteria zelf te ontwikkelen en te identificeren. De bepaling is tegen deze achtergrond geschrapt.

5. Aanwijzingen aan de Gouverneur

De voorgestelde geschillenregeling ziet uitsluitend op de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer van de landen, niet op die tussen landen onderling (daarop heeft artikel 38a van het Statuut betrekking). Naast deze beperking kent het voorstel nog drie andere categorieën van geschillen die niet onder de regeling vallen. De eerste beperking is dat indien er» in een bijzondere rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb) met betrekking tot een specifiek onderwerp al een eigen geschillenregeling is opgenomen, deze specifieke regeling voorrang heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om geschillen op basis van de Rft. De tweede uitgezonderde categorie betreft voorstellen van rijkswet en ontwerpen van amvrb's. Deze worden in het wetgevingsproces reeds ter advisering aangeboden aan de Raad. De laatste categorie betreft geschillen over beslissingen of voorgenomen beslissingen die reeds op grond van een bijzondere regeling aan (de Afdeling advisering van) de Raad van State worden voorgelegd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie waarin een Gouverneur een landsverordening of landsbesluit niet vaststelt omdat hij deze in strijd acht met het Statuut. Op grond van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur (RvG) besluit de Koninkrijksregering in dat geval of die strijd wel of niet aanwezig is, nadat de Raad daarover is gehoord.

Met betrekking tot aanwijzingen aan de Gouverneur wijst de Afdeling er op dat mogelijk onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag welke geschillen over voorgenomen beslissingen van de Rijksministerraad om een Gouverneur een aanwijzing te geven op grond van artikel 15 van het RvG op grond van de voorgestelde geschillenregeling kunnen worden voorgelegd aan de Raad voor een oordeel. De toelichting stelt dat deze beslissingen onder de reikwijdte van het voorstel vallen.²³

De Afdeling onderkent dat dit duidelijk is waar het aanwijzingen betreffen die zien op feitelijk handelen van de Gouverneur. In dat geval is de Raad immers niet betrokken in de verdere procedure van een dergelijke aanwijzing. Het is echter ook mogelijk dat een aanwijzing betrekking heeft op het niet vaststellen van een landsverordening of landsbesluit²⁴ dan wel het vernietigen van een landsverordening of landsbesluit,²⁵ waarbij vervolgens wel een verplichting bestaat om de Raad te horen. In dat laatste geval zou kunnen worden betoogd dat een geschil over de aanwijzing niet valt onder de voorgestelde geschillenregeling omdat over de inhoudelijke gevolgen daarvan de Raad nog gehoord wordt. Het is echter ook mogelijk te betogen dat een geschil over de keuze van het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur los moet worden gezien van de mogelijke inhoud van die aanwijzing, in welk geval zo'n geschil wel onder de voorgestelde geschillenregeling zou vallen. Om conflicten over deze vraag te vermijden is het wenselijk dat onverkort duidelijk is in welke gevallen de voorgestelde geschillenregeling op grond van artikel 12a Statuut wel en niet van toepassing is.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

²³ Toelichting, paragraaf 3.1.1.

²⁴ Op grond van artikel 21 RvG.

²⁵ Op grond van artikel 22 RvG.

5. Aanwijzingen aan de Gouverneur

De Afdeling wijst erop dat een aanwijzing aan de Gouverneur uit hoofde van artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur betrekking heeft op procedures in het Reglement die besluitvorming regelen waarbij reeds is voorzien in een rol voor de Afdeling en om die reden buiten de reikwijdte van de geschillenregeling vallen. In een dergelijk geval komt volgens de Afdeling de vraag op of het wel juist is om aan te nemen dat een geschil over een aanwijzing in het kader van de geschillenregeling aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk kan worden voorgelegd. De procedure van artikel 15 van het Reglement kan inderdaad verweven zijn met die van de artikelen 21 en 22 van het Reglement. Het is echter nadrukkelijk de bedoeling om ook indien deze verwevenheid zich voordoet, geschillen over aanwijzingen binnen de reikwijdte van het voorstel van rijkswet te laten vallen. In de eerste plaats is het denkbaar dat een geschil over een aanwijzing niet (alleen) over de inhoudelijke gevolgen daarvan wordt gevoerd, maar (ook) over de toepassing en/of toepasselijkheid van de procedure van artikel 15. In de tweede plaats ligt het in de rede om te veronderstellen dat bij een geschil over de inhoudelijke gevolgen van een aanwijzing een andere dynamiek ontstaat dan bij het horen van de Raad over een koninklijk besluit ingevolge van artikel 21 of 22 Reglement. In het eerste geval wordt de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk immers gehoord op verzoek van de Gevolmachtigde Minister van een of meer Caribische landen. Deze kan namens zijn of haar land specifieke gezichtspunten in de procedure voor de Afdeling brengen die anders, wanneer de Raad wordt gehoord over een ontwerp-KB uit hoofde van artikel 21 of 22 Reglement, mogelijk onderbelicht blijven. De memorie van toepassing is aangepast om het bovenstaande te verduidelijken.

6. Terminologie

De term «voorgenomen voorziening» die in het voorstel wordt gehanteerd sluit aan bij de terminologie van artikel 12 Statuut. Desondanks is gebruik van deze term minder gewenst nu het hier een onduidelijk begrip betreft. In de toelichting wordt gesproken van «voorgenomen beslissing». Het verdient de voorkeur om deze term ook in het voorstel te hanteren.

De Afdeling adviseert het voorstel in die zin aan te passen.

6. Terminologie

De redactionele aanbeveling van de Afdeling om de term «voorgenomen voorziening» in het voorstel van rijkswet te veranderen in de term «voorgenomen beslissing» is overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de

gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

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