

Vergaderjaar 2020–2021

35 099 (R2114)

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

K

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KONINKRIJKSRELATIES¹

Vastgesteld 28 april 2021

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. De leden van de CDA-fractie, D66-fractie, PVV-fractie en PvdD-fractie hebben naar aanleiding van die memorie nog de volgende vragen en opmerkingen.

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

De leden van de **D66**-fractie lezen in de memorie van antwoord over de laatste stand van zaken met betrekking tot de visie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het voorliggende geamendeerde voorstel van rijkswet: «*Vooraf het niet-bindende karakter van uitspraken van de geschilinstantie wordt betreurd en als een aantasting van eerder geformuleerde uitgangspunten beschouwd.*»² Deze leden zouden graag van de Koninkrijksregering vernemen hoe zij dan de uitvoering van dit wetsvoorstel ziet, gesteld dat het wordt aangenomen. Wat zal de situatie zijn als er zich een geschil voordoet en de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State van het Koninkrijk er uitspraak over heeft gedaan. Hoe is de situatie als de drie Caribische landen stellen dat een oordeel bindend zou moeten worden geacht en gevolgd zou moeten worden en de Nederlandse regering dat niet vindt?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van antwoord het volgende:

«*Op het gewijzigde voorstel dat, met steun van de aanwezige bijzondere gedelegeerden uit Aruba en Curaçao, door de Tweede Kamer werd*

¹ Samenstelling:

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

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

aangenomen, is na afloop van de Tweede Kamerbehandeling in juli 2019 in de Caribische landen met relatieve instemming gereageerd. Met name het amendement Thijsen werd als gezegd als een verbetering gezien. Dit neemt niet weg dat in meer algemene zin over de inhoud van het voorstel aan de zijde van deze landen nog teleurstelling bestaat. Vooral het niet-bindende karakter van uitspraken van de geschilinstantie wordt betreurd en als een aantasting van eerder geformuleerde uitgangspunten beschouwd. Tijdens de afstemming van deze memorie van antwoord met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn deze zorgpunten nog eens naar voren gebracht. Een uitgebreide gedachtewisseling hierover lag in de fase waarin het rijkswetgevingsproces zich nu bevindt niet voor de hand».³

Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

- a. Kan de Koninkrijksregering aangeven wat moet worden verstaan onder «relatieve instemming» gelet op het feit dat tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er in de Caribische landen nog teleurstelling bestaat en de opvatting leeft dat sprake is van aantasting van de eerder geformuleerde uitgangspunten?
- b. Kan de Koninkrijksregering aangeven waarom een uitgebreide gedachtewisseling hierover in deze fase van het rijkswetgevingsproces niet voor de hand zou liggen?
- c. Kan gelet op het vorige punt de Koninkrijksregering aangeven of door af te zien van een nadere gedachtewisseling met de landen het risico van een slecht gedragen Rijkswet Koninkrijksgechillen op de loer ligt? Kan de Koninkrijksregering duiden wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van deze rijkswet?
- d. In de memorie van antwoord staat: «*Vooral het niet-bindende karakter van uitspraken van de geschilinstantie wordt betreurd*». Kan de Koninkrijksregering zo uitputtend mogelijk aangeven welke concrete punten naast dit punt nog voor teleurstelling zorgt bij de (verschillende) landen ten aanzien van dit rijkswetsvoorstel?

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

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat met het gewijzigd voorstel van rijkswet drie nieuwe buitengewone staatsraden worden voorgedragen door de Caribische landen van het Koninkrijk. De vicepresident van de Raad van State werpt op dat de benoemings- en ontslagprocedures van deze nieuwe staatsraden niet consistent zijn met de andere procedures. De regering geeft in haar memorie van antwoord aan dat artikel 13 van het Statuut juridisch gezien niet toegepast kan worden op de Caribische staatsraden in buitengewone dienst.⁴ De leden van de CDA-fractie vragen de Koninkrijksregering of hetgeen artikel 13 van het Statuut omtrent de overzeese staatsraden regelt ook voor deze nieuwe staatsraden in buitengewone dienst geldt: kunnen zij, evenals de reeds bestaande overzeese staatsraden, ontslagen worden of geldt hun aanstelling voor het leven, zoals bij de andere staatsraden?

De Koninkrijksregering stelt in de memorie van antwoord dat de brief van de vicepresident 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.⁵ Maakt dit, zo

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

⁴ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 7.

⁵ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 4.

vragen de leden van de **D66**-fractie, voor de inhoud van de bezwaren van de Raad van State tegen het gewijzigde amendement-Thijssen c.s.⁶ iets uit?

Uit de brief van de vicepresident van de Raad van State volgen zorgen over de onafhankelijkheid van de drie Caribische staatsraden in buitengewone dienst en de negatieve invloed die dit op de Raad van State kan hebben.⁷ De regering deelt die opvatting niet, constateren de leden van de D66-fractie. De regering geeft aan dat de rijksministerraad met terughoudendheid kan bewerkstelligen dat een door een van de drie landen voorgedragen kandidaat niet in de Afdeling Koninkrijksgeschillen wordt benoemd. Hoe is de situatie als het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid bij een staatsraad in buitengewone dienst zich pas manifesteert nadat deze persoon is aangenomen en aan het werk is, zo vragen deze leden. Zijn er dan mogelijkheden om dit te redresseren, mocht zich dit onverhoopt voordoen? Zo ja, welke?

De Koninkrijksregering reageert op de door de Raad van State naar voren gebrachte bezwaren over de in het voorstel opgenomen procedure voor benoeming en ontslag voor de nieuw te benoemen staatsraden door de beantwoording door te schuiven naar de evaluatie van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Maar had het niet voor de hand gelegen op dit onderdeel met een novelle te komen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een toezegging dat de mogelijkheid en wenselijkheid van *dissenting opinions* bij de beslechting van geschillen daadwerkelijk in het kader van de evaluatie van de rijkswet worden meegenomen, nu de transparantie rond de geschilbeslechting kan bijdragen aan het versterken en de legitimiteit ervan.⁸

3. Verloop van de procedure

De Koninkrijksregering schrijft 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.⁹ De leden van de **D66**-fractie constateren dat er onlangs verkiezingen zijn gehouden in Curaçao die een andere politieke meerderheid in de Staten hebben opgeleverd en diens gevolg zal leiden tot een regering met een andere politieke signatuur. In Aruba worden binnenkort Statenverkiezingen gehouden. Waarop baseert de Koninkrijksregering het vertrouwen dat de nieuwe regeringen van Curaçao en Aruba de aan de geïmmandateerde Ministers toekomstige bevoegdheden in de rijkswet op een faire manier zullen doen toepassen?

In het voorlopig verslag hebben de leden van de D66-fractie de aandacht gevestigd op artikel 1, tweede lid, van het rijkswetsvoorstel. De regering overweegt ter zake dat een oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen in het kader van artikel 1, tweede lid, van het voorstel geen directe gevolgen heeft voor het betreffende geschil, maar meerwaarde heeft voor de toekomst, in de zin dat voor vergelijkbare gevallen juridische helderheid wordt geschapen.¹⁰ De leden van de D66-fractie vragen of dit niet vreemd is. Het betreffende land is dan in wezen in het gelijk gesteld, maar – omdat er snel gehandeld moest worden – kon geen rekening

⁶ Kamerstukken II 2018/2019, 35 099, nr. 25.

⁷ Kamerstukken I 2019/2020, 35 099, B, bijlage, p. 2.

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

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

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

worden gehouden met het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen. Hoe wordt het in het gelijkgestelde land dan gecompenseerd, als het zich niet kan vertalen in een geldelijke tegemoetkoming? 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 leden van de **PVV**-fractie lezen in memorie van antwoord: «*Hoewel de Caribische landen zich hebben ingezet voor bindende geschilbeslechting door een onafhankelijke derde, hecht Nederland er zoals eerder toegelicht aan vast te houden aan een finale rol voor de Rijksministerraad*». ¹¹

Kan de Koninkrijksregering aangeven hoe de Caribische landen (regeringen én parlementen) dit punt thans afwegen en hoe dit zich verhoudt tot hun finale oordeel over dit wetsvoorstel? Kan de Koninkrijksregering hierover duidelijkheid verschaffen vóór de plenaire behandeling in de Eerste Kamer en dus niet pas in dat debat, wat lijkt te worden gesuggereerd in de volgende passage van de memorie van antwoord: «*Op grond van de artikelen 17 en 18 Statuut hebben de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen en daartoe door de Staten van deze landen aangewezen bijzondere gedelegeerden, net als eerder in de Tweede Kamer, de gelegenheid om de plenaire behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer bij te wonen en zich hieromtrent uit te spreken*»? ¹²

De leden van de **PvdD**-fractie lezen in de memorie van antwoord aan het slot van de beantwoording van vragen van de leden van de PVV-fractie over het verloop van de procedure het volgende: «*De mogelijkheid tot afwijken is heel nadrukkelijk bedoeld als uitzondering op de hoofdregel. In de kern wordt met het voorstel dus een regeling geschapen waarin een onafhankelijke derde, namelijk de Afdeling Koninkrijksgeschillen, de bevoegdheid krijgt toebedeeld om door het voorstel aangewezen bestuursgeschillen tussen het Koninkrijk en een Caribisch land te beoordelen*». ¹³

- 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?

In het systeem van het voorstel van rijkswet geeft de Afdeling Koninkrijksgeschillen een oordeel ex nunc, 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

¹¹ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 11.

¹² Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 3.

¹³ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 11.

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?

De leden van de PvdD-fractie constateren dat in artikel 1, eerste lid, van het voorstel van rijkswet het geschil is afgebakend tot een geschil «ter zake van de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut». Hierover de volgende vragen:

- 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 Koninkrijksgeschillen in de visie van de regering daartoe zou mogen overgaan¹⁴, waarin verschilt dan de aard van die afweging door de Afdeling Koninkrijksgeschillen van die door de raad van Ministers van het Koninkrijk als die voor de keuze staat of het oordeel van de Afdeling Koninkrijksgeschillen 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 Koninkrijksgeschillen niet van enige toegevoegde waarde is, onjuist?

De Koninkrijksregering stelt 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).¹⁵

- 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

¹⁴ Memorie van antwoord (p.10): *Verder is het in een dergelijke situatie in ieder geval inderdaad mogelijk dat dezelfde belangen als zijn afgewogen door de Afdeling.*

¹⁵ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 9.

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*». ¹⁶ 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?

4. Overig

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in aanbeveling 10 van AIV-advies nr. 116¹⁷ dat de Rijksministerraad de aangewezen instantie is om hiaten en schendingen op het terrein van rechtshandhaving en mensenrechten te herstellen als de landen hiervoor zelf en in onderlinge samenwerking onvoldoende maatregelen treffen. De AIV beveelt daartoe een ruimere interpretatie aan van artikel 43, lid 2, van het Statuut. De leden van de **CDA**-fractie vragen de Koninkrijksregering of deze zich aansluit bij voornoemde aanbeveling van de AIV en zo ja, of een ruimere interpretatie van artikel 43, lid 2, van het Statuut gevolgen heeft voor de uitvoering van het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen.

De geschillenregeling zal aan de orde zijn in gevallen waarin Nederland van oordeel is dat een ander land binnen het Koninkrijk de verplichtingen onvoldoende nakomt die uit het Statuut en rijkswetgeving voortvloeien, zo verwachten de leden van de **PvdD**-fractie. Binnen het land Nederland kennen we ook de figuur van taakverwaarlozing door bestuursorganen. In de Wet revitalisering generiek toezicht zijn bevoegdheden toegekend die kunnen leiden tot ingrijpen bij taakverwaarlozing. Ingevolge artikel 121 Provinciewet kan een besluit tot indeplaatsstelling worden genomen waarbij de Minister bevoegdheden van provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning overneemt. Artikel 121g van die wet opent voor de provinciale organen een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de gemeente geldt een vergelijkbare regeling.

- 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?

¹⁶ Kamerstukken I 2020/2021, 35 099, J, p. 9.

¹⁷ AIV-advies nr.116 d.d. 10 september 2020, getiteld: Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband.

De leden van de commissie zien de antwoorden van de Koninkrijksregering met belangstelling tegemoet. Bij tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, uiterlijk **woensdag 26 mei 2021, 12.00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op dinsdag 1 juni 2021 (inclusief eventuele stemmingen).

De voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Rosenmöller

De griffier van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Bergman