

Vergaderjaar 2021–2022

35 099 (R2114)

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

S

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 juni 2022

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties¹ hebben kennisgenomen van de beantwoording van 7 februari 2022 op het commissiebrede verzoek om een zo extensief mogelijk overzicht te krijgen van de juridische (on)mogelijkheden voor de Caribische landen om een door de Koninkrijksregering (voorgenomen) besluit op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in rechte te kunnen bestrijden. De leden van de **PvdD**-fractie hadden daarop nog enkele vervolgvragen. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **Fractie-Nanninga**, **PvdA**, **50PLUS** en **Fractie-Otten** sloten zich bij deze vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 24 maart 2022 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris heeft op 9 juni 2022 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Bergman

¹ Samenstelling:

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

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 24 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties hebben met belangstelling kennisgenomen van uw beantwoording van 7 februari 2022 op het commissiebrede verzoek om een zo extensief mogelijk overzicht te krijgen van de juridische (on)mogelijkheden voor de Caribische landen om een door de Koninkrijksregering (voorgenomen) besluit op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in rechte te kunnen bestrijden. De leden van de **PvdD**-fractie hebben nog enkele vervolgvragen. De leden van de fracties van **GroenLinks**, **Fractie-Nanninga**, **PvdA**, **50PLUS** en **Fractie-Otten** sluiten zich bij deze vragen aan.

Vraag 1:

De leden van de PvdD-fractie huldigen de volgende opvatting:

- Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is bij wet van 28 oktober 1954 vastgesteld.
- In artikel 50 van de wet van 28 oktober 1954 worden bevoegdheden toegekend aan de Koninkrijksregering tot schorsing en vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
- In artikel 51 van de wet van 28 oktober 1954 wordt aan de Koninkrijksregering de bevoegdheid toegekend om in te grijpen bij taakverwaarlozing in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.
- Uit deze wetsartikelen vloeit voort dat de Koninkrijksregering met openbaar gezag is bekleed.
- Op grond van artikel 1:1 van de Awb treedt de Koninkrijksregering bij uitoefening van die bevoegdheden dus op als bestuursorgaan in de zin van de Awb.

Deelt de regering deze opvatting?

Vraag 2:

De leden van de PvdD-fractie huldigen de volgende opvatting:

- Het Koninkrijk der Nederlanden is een rechtspersoon. Het is immers ondenkbaar dat het Koninkrijk, waarvoor bij wet van 28 oktober 1954 een nieuwe rechtsorde is vastgesteld, in rechte geen (rechts)persoon zou zijn. Artikel 1 van die wet van 28 oktober 1954 regelt het bestaan en de omvang van het Koninkrijk, waarmee een juridische entiteit is geschapen.
- Deelt de regering deze opvatting?

Vraag 3:

In paragraaf 4 van uw antwoordbrief² is erkend dat het mogelijk kan zijn via een Awb-procedure in beroep te komen tegen een besluit van de Koninkrijksregering, zij het dat het beroepsrecht beperkt zou zijn voor gevallen van toepassing van bevoegdheden die in een rijkswet zijn toegekend.

De bevoegdheid tot vaststelling van een rijkswet is niet opgenomen in de Grondwet maar in het Statuut. Als de uitoefening van een rijkswetbevoegdheid wordt aangemerkt als uitoefening van openbaar gezag waarop de Awb van toepassing is, geldt dat dan niet ook voor de uitoefening van bevoegdheden die in de wet van 28 oktober 1954 tot vaststelling van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden zijn opgenomen?

Vraag 4:

² Kamerstukken I 2021/2022, 35 099 (R2114), R, p. 5–6.

Kan naar Nederlands burgerlijk recht een staat, anders dan de Staat der Nederlanden, in rechte worden aangesproken, ook als niet in het Burgerlijk Wetboek van Nederland of in de wetgeving van die staat is bepaald dat die staat over rechtspersoonlijkheid beschikt?

Zo ja, kan een andere staat dan de Staat der Nederlanden het Koninkrijk der Nederlanden in rechte aanspreken bij een burgerlijke rechter in Nederland indien een vordering gegrond wordt op onrechtmatig handelen van het Koninkrijk der Nederlanden, ook al is in het Burgerlijk Wetboek geen rechtspersoonlijkheid toegekend aan het Koninkrijk der Nederlanden?

Vraag 5

In paragraaf 5 van de antwoordbrief stelt u dat u niet met stelligheid durft te zeggen dat de Staat der Nederlanden niet kan worden aangesproken voor onrechtmatig handelen door (of naar aanleiding van een besluit van) de Koninkrijksregering. Mag hieruit worden afgeleid dat de juridische mogelijkheid bestaat dat de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten de Staat der Nederlanden in rechte kunnen aanspreken, indien onrechtmatige uitoefening van in het Statuut toegekende bevoegdheden wordt gesteld?

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
P. Rosenmöller

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2022

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de nadere vragen die zijn gesteld door de leden van de PvdD-fractie naar aanleiding van mijn beantwoording van de vragen over de mogelijkheden om op te komen tegen (voorgenomen) besluiten van de Koninkrijksregering. Deze nadere vragen, waarbij de fracties van GroenLinks, Fractie-Nanninga, PvdA, 50PLUS en Fractie-Otten zich hebben aangesloten, werden ingezonden op 24 maart 2022, met kenmerk 168555.04U.

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

Nadere vragen van de leden van de PvdD-fractie over de mogelijkheden om op te komen tegen (voorgenomen) besluiten van de Koninkrijksregering (ingezonden 24 maart 2022)

Vraag 1

De leden van de PvdD-fractie huldigen de volgende opvatting:

- Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is bij wet van 28 oktober 1954 vastgesteld.
- In artikel 50 van de wet van 28 oktober 1954 worden bevoegdheden toegekend aan de Koninkrijksregering tot schorsing en vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
- In artikel 51 van de wet van 28 oktober 1954 wordt aan de Koninkrijksregering de bevoegdheid toegekend om in te grijpen bij taakverwaarlozing in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.
- Uit deze wetsartikelen vloeit voort dat de Koninkrijksregering met openbaar gezag is bekleed.
- Op grond van artikel 1:1 van de Awb treedt de Koninkrijksregering bij uitoefening van die bevoegdheden dus op als bestuursorgaan in de zin van de Awb.

Deelt de regering deze opvatting?

Antwoord

Ontegenzeggelijk is de Koninkrijksregering een orgaan dat met openbaar gezag is bekleed. Daarmee lijkt zij binnen het bereik van artikel 1:1 Awb te vallen, dat bekleding van openbaar gezag als criterium hanteert. Zoals ik in mijn beantwoording van 7 februari jl. heb beargumenteerd, is bij deze zienswijze wel een belangrijke kanttekening te plaatsen.³ De Awb is een Nederlandse wet en geldt in beginsel alleen voor Nederlandse bestuursorganen. De regering van het Koninkrijk kan, ondanks de grote institutionele samenvaal met de regering van Nederland, niet als een Nederlands bestuursorgaan worden gekwalificeerd. Zij is een orgaan van het Koninkrijk en vindt haar rechtsgrondslag in het Statuut voor het Koninkrijk, vastgesteld via de door deze leden genoemde wet van 28 oktober 1954 (Stb. 1954, 503), afgekondigd in Stb. 1954, 596. Via een ruime interpretatie van artikel 1:1 zouden evenwel ook organen van het Koninkrijk binnen het bereik van de Awb kunnen worden gebracht. De betreffende bepaling heeft dan niet uitsluitend betrekking op Nederlandse bestuursorganen.

Deze ruime interpretatie vindt enige steun in de wetsgeschiedenis van de (aanpassingswetgeving) bij de Awb. In de memorie van toelichting bij het rijkswetwetsvoorstel tot aanpassing van een aantal rijkswetten aan de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassing rijkswetten Awb) uit 1993 is vermeld dat in het kader van rijkswetgeving «onder de omschrijvingen en uitzonderingen van artikel 1:1 Awb mede de overeenkomstige Koninkrijksorganen worden begrepen.»⁴ Of dat dan ook betekent dat de Nederlandse bestuursrechter in beginsel bevoegd is kennis te nemen van een geschil over een besluit van de Koninkrijksregering (met inachtneming van de in de Awb gestelde ontvankelijkheidsvereisten), blijft de vraag. In mijn vorige beantwoording heb ik erop gewezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk uit 2015 zich op het standpunt stelde dat «de bestuursrechters van de landen niet bevoegd (zijn) kennis te nemen van geschillen waar een orgaan van het Koninkrijk partij bij is, nu de bevoegdheid van deze rechters beperkt is tot bestuursorganen van het land waarbinnen zij zijn ingesteld.» In mijn beantwoording van 7 februari jl. heb ik er echter

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

⁴ Kamerstukken II 1992/93, 23 252 (R 1477), nr. 3, p. 5.

ook op gewezen dat de Nederlandse bestuursrechter in artikel 1:1 Awb geen obstakel lijkt te zien om deze rechtsbescherming te bieden tegen besluiten van ministers in hun hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk.

Vraag 2

De leden van de PvdD-fractie huldigen de volgende opvatting:

– Het Koninkrijk der Nederlanden is een rechtspersoon. Het is immers ondenkbaar dat het Koninkrijk, waarvoor bij wet van 28 oktober 1954 een nieuwe rechtsorde is vastgesteld, in rechte geen (rechts)persoon zou zijn. Artikel 1 van die wet van 28 oktober 1954 regelt het bestaan en de omvang van het Koninkrijk, waarmee een juridische entiteit is geschapen. Deelt de regering deze opvatting?

Antwoord

Deze opvatting deel ik niet. Zoals ik in mijn brief van 7 februari jl. naar voren heb gebracht, wordt vrij algemeen aanvaard dat het Koninkrijk der Nederlanden geen rechtspersoon naar Nederlands burgerlijk recht is, noch naar het burgerlijk recht van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Van dit kenmerk is afgezien bij de totstandkoming van het Statuut in 1954, toen werd besloten dat het Koninkrijk geen eigen vermogen zou bezitten en geen daarmee corresponderende begroting.⁵

Vraag 3

In paragraaf 4 van uw antwoordbrief is erkend dat het mogelijk kan zijn via een Awb-procedure in beroep te komen tegen een besluit van de Koninkrijksregering, zij het dat het beroepsrecht beperkt zou zijn voor gevallen van toepassing van bevoegdheden die in een rijkswet zijn toegekend.

De bevoegdheid tot vaststelling van een rijkswet is niet opgenomen in de Grondwet maar in het Statuut. Als de uitoefening van een rijkswetbevoegdheid wordt aangemerkt als uitoefening van openbaar gezag waarop de Awb van toepassing is, geldt dat dan niet ook voor de uitoefening van bevoegdheden die in de wet van 28 oktober 1954 tot vaststelling van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden zijn opgenomen?

Antwoord

Dat is correct, met dien verstande dat de uitoefening van openbaar gezag door de Koninkrijksregering op grond van het Statuut vaak gericht zal zijn tot bestuursorganen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Het is niet op voorhand evident dat deze bestuursorganen altijd kunnen worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van de Awb. Verder roept het Statuut diverse bevoegdheden in het leven die, zo zij al leiden tot een besluit in de zin van de Awb, op grond van de Awb niet vatbaar zijn voor beroep bij de bestuursrechter. Dit is bijvoorbeeld het geval als het besluit een algemeen verbindend voorschrift inhoudt (art. 8:3, eerste lid, onder a, Awb).

Vraag 4

Kan naar Nederlands burgerlijk recht een staat, anders dan de Staat der Nederlanden, in rechte worden aangesproken, ook als niet in het Burgerlijk Wetboek van Nederland of in de wetgeving van die staat is bepaald dat die staat over rechtspersoonlijkheid beschikt?

Zo ja, kan een andere staat dan de Staat der Nederlanden het Koninkrijk der Nederlanden in rechte aanspreken bij een burgerlijke rechter in Nederland indien een vordering gegrond wordt op onrechtmatig handelen

⁵ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf 's-Gravenhage 1957, p. 457. Zie ook H.G. Hoogers, «Het Koninkrijk als rechtspersoon – Een verkenning», *TvCR* 2021 (12) 1, p. 20.

van het Koninkrijk der Nederlanden, ook al is in het Burgerlijk Wetboek geen rechtspersoonlijkheid toegekend aan het Koninkrijk der Nederlanden?

Antwoord

Nee, andere staten beschikken niet over rechtspersoonlijkheid naar Nederlands burgerlijk recht. Zij kunnen om die reden niet in een civielrechtelijke procedure worden betrokken.

Vraag 5

In paragraaf 5 van de antwoordbrief stelt u dat u niet met stelligheid durft te zeggen dat de Staat der Nederlanden niet kan worden aangesproken voor onrechtmatig handelen door (of naar aanleiding van een besluit van) de Koninkrijksregering. Mag hieruit worden afgeleid dat de juridische mogelijkheid bestaat dat de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten de Staat der Nederlanden in rechte kunnen aanspreken, indien onrechtmatige uitoefening van in het Statuut toegekende bevoegdheden wordt gesteld?

Antwoord

Het is aan de burgerlijke rechter om in een concreet geval uitsluitel te geven over de vraag of deze juridische mogelijkheid bestaat. Vooralsnog laat de rechtspraak deze vraag onbeantwoord. Wat ik in mijn antwoordbrief heb willen aangeven, is dat er argumenten bestaan op grond waarvan kan worden aangenomen dat de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten inderdaad over deze mogelijkheid beschikken, zeker zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 12a Statuut.