

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit voorstel strekt tot het invoeren van een regeling voor de behandeling van geschillen tussen landen en het Koninkrijk. Artikel 12a van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, dat bij de aanpassing van het Statuut in verband met de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 hierin is opgenomen, schrijft de totstandkoming van een dergelijke regeling voor. Volgens de memorie van toelichting kon behoefte bestaan aan een regeling voor de behandeling van geschillen doordat door de intensievere samenwerking, die door de staatkundige hervorming noodzakelijk werd, de kans op geschillen groter zou worden. Tegelijkertijd werd het van belang geacht dat deze geschillen niet te lang zouden voortbestaan, om een goede en effectieve behartiging van de gemeenschappelijke belangen te kunnen waarborgen.

Met het voorliggende voorstel van rijkswet wordt uitvoering gegeven aan de opdracht in artikel 12a Statuut om een regeling voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en één of meer landen tot stand te brengen.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Totstandkoming van artikel 12a Statuut

In het oorspronkelijke voorstel van rijkswet had artikel 12a een facultatieve formulering: er kon een regeling voor de beslechting van geschillen worden opgesteld. Tijdens de parlementaire behandeling is dit bij amendement gewijzigd naar een imperatieve formulering, zodat er een dergelijke regeling moest komen. Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel is bovendien een motie van Herdé en Yrasquin aangenomen, die de regering aanspoorde om met de totstandkoming van een geschillenregeling voortvarend aan de slag te gaan. In de brief die hij naar aanleiding van een wetgevingsoverleg aan de Tweede Kamer stuurde, zegde de minister van Justitie toe om op korte termijn Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verzoeken om in overleg te treden over de uitgangspunten van de geschillenregeling. De regering wenste op dat moment echter nog niet vooruit te lopen op de mogelijke inhoud van een geschillenregeling. In de nota naar aanleiding van het verslag zette de minister van Justitie uiteen dat de koninkrijksregering voornemens was om te zijner tijd een voorstel in te dienen en dat nader werd bezien op welke uitgangspunten die regeling gebaseerd kon worden. In de nota naar aanleiding van de verslagen van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba sprak de regering evenwel de intentie uit om een onafhankelijke instantie in te stellen die juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut kan beslechten. Op het voorstel van de M.E.P.-fractie om in artikel 12a te bepalen dat geschillen omtrent de toepassing van het Statuut aan de Hoge Raad worden voorgelegd, antwoordde de regering slechts dat te zijner tijd voorstellen zouden worden gedaan. Door reeds in het wetsvoorstel een instantie aan te wijzen werd daarop volgens de regering vooruitgelopen. Een amendement van Wever en Thijsen bij het nieuwe artikel 12a van het Statuut, dat als strekking had om de Hoge Raad als geschilinstantie aan te wijzen werd om dezelfde reden ernstig ontraden.

2.2 Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk

Op 14 juli 2010 heeft de minister van Justitie, tevens in zijn hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk verzocht om voorlichting uit te brengen over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. De gevraagde voorlichting is op 11 november 2010 door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aan de minister uitgebracht.

De Afdeling concludeert in haar voorlichting ten aanzien van de geschillen waarop artikel 12a van het Statuut ziet, dat het met name gaat om geschillen tussen het Koninkrijk en de landen over de bevoegdheidsverdeling tussen die bestuurslagen, oftewel verticale bestuursgeschillen. Daarnaast kan de geschillenregeling volgens de Afdeling zien op de procedure die is gevolgd bij de totstandkoming van besluiten. Het zou hierbij moeten gaan om strikt juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut.

De geschillenregeling zou van toepassing moeten zijn op besluiten van organen van het Koninkrijk, waaronder de Gouverneur in zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan. De regeling kan naar de opvatting van de Afdeling geen betrekking hebben op besluiten van landsorganen. Vastgestelde rijkswetten dienen eveneens buiten de reikwijdte van de geschillenregeling te vallen, omdat het volgens de Afdeling niet goed binnen het huidige constitutionele stelsel van het Koninkrijk past dat een instantie zonder democratische legitimatie een oordeel geeft dat de gezamenlijk tot wetgeving bevoegde organen bindt. De regeling kan tot slot geen betrekking hebben op de goedkeuring van verdragen en beslissingen over medegelding van verdragen. Wel kunnen vastgestelde algemene maatregelen van rijksbestuur, andere besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften en

beschikkingen van organen van het Koninkrijk onder de reikwijdte van de geschillenregeling worden gebracht.

Ten aanzien van de aan te wijzen geschilinstantie overweegt de Afdeling dat de instantie aan een aantal criteria dient te voldoen. Ten eerste dient de instantie ervaring en affiniteit te hebben met de behandeling van bestuursgeschillen en vraagstukken van constitutionele aard en de daarvoor vereiste deskundigheid te bezitten. Verder dient er binnen de instantie de mogelijkheid te zijn tot spreiding van de personen die deelnemen aan de geschilbeslechting en de Caribische landen dienen vertegenwoordigd te zijn. De onafhankelijkheid van de instantie ten opzichte van de regeringen en de onpartijdigheid van de leden dient vervolgens voldoende te zijn gewaarborgd en tot slot acht de Afdeling het van belang dat de instantie reeds een plaats heeft in het Statuut.

De Afdeling stelt vast dat de Raad van State van het Koninkrijk zelf voldoet aan deze criteria. Zou inderdaad worden gekozen voor de Raad van State van het Koninkrijk als geschilinstantie, dan verdient het volgens de Afdeling aanbeveling om te voorzien in enige afstand ten opzichte van de adviseringsstaak van de Afdeling advisering. Met het oog op de onafhankelijkheid zou de procedure moeten eindigen in een bindende beslissing van de aangewezen instantie. De Afdeling gaat ervan uit dat artikel 12a van het Statuut ziet op juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut. Dit zou ook stroken met één van de doelen van artikel 12a van het Statuut, namelijk voorkomen dat een geschil lang voortduurt.

2.3 Onderhandelingen tussen de regeringen

2.3.1 Werkgroepen

Tijdens de Koninkrijksconferentie van 2011 zijn de regeringen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten overeengekomen een werkgroep in te stellen, met als opdracht had om de totstandkoming van een rijkswet in de zin van artikel 12a Statuut voor te bereiden en verder te onderzoeken welke andere voorziening nodig is om strikt juridische geschillen onafhankelijk te laten beslechten. De werkgroep is in 2012 van start gegaan. Na eind 2012 in een impasse te zijn geraakt bracht de werkgroep in 2014 rapport uit aan de Koninkrijksconferentie van 2014, alwaar werd vastgesteld dat er geen overeenstemming was bereikt en besloten om het onderwerp opnieuw te agenderen voor de Koninkrijksconferentie van 2015. In de aanloop naar die Koninkrijksconferentie is een nieuwe werkgroep gevormd, die in juni 2015 rapport heeft uitgebracht. Ook bij die gelegenheid is geen overeenstemming bereikt over de hoofdpunten van een geschillenregeling. Tijdens de Koninkrijksconferentie van 2015 werd besloten om nader bestuurlijk overleg te voeren. De regeringen zouden het besluit van het Interparlementair Koninkrijksoverleg van 29 mei 2015 met betrekking tot de inrichting van een geschillenregeling hierbij ten volle betrekken.

2.3.2 Voorstel voor een tijdelijke regeling

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens de Koninkrijksconferentie van 2015 aan de andere regeringen een voorstel gedaan voor een tijdelijke regeling, zodat in afwachting van een definitieve regeling een tijdelijke voorziening voorhanden zou zijn voor de beslechting van geschillen en daarmee reeds ervaring kon worden opgedaan. Het voorstel hield het volgende in:

- in het geval van een geschil binnen de Rijksministerraad over een voorgenomen voorziening wordt eerst gebruik gemaakt van de procedure van het voortgezet overleg van artikel 12 van het Statuut;
- wordt daarin geen overeenstemming bereikt, dan wordt de kwestie voor geschilbeslechting voorgedragen;
- de voorzitter van de Rijksministerraad legt de voorgenomen voorziening voor aan de Raad van State van het Koninkrijk, waarbij de bezwaren van het land dat het betreft integraal worden opgenomen;
- na ommekomst van het advies neemt de Rijksministerraad met inachtneming daarvan zijn besluit. Van het advies kan slechts gemotiveerd worden afgeweken;
- het besluit en het advies van de Raad worden direct nadat het besluit is genomen openbaar gemaakt.

Hetzelfde voorstel is bij latere gelegenheden herhaald, maar Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben telkens te kennen gegeven zich er niet in te kunnen vinden.

2.4 Standpunt van het Interparlementair Koninkrijksoverleg

Het Interparlementair Koninkrijksoverleg (hierna: IPKO) heeft zich een aantal keer inhoudelijk uitgelaten over de geschillenregeling. Het IPKO deed dat voor het eerst in januari 2015. De delegaties van de vier parlementen namen gezamenlijk het standpunt is dat een onafhankelijke instantie moest worden aangewezen als geschilbeslechter en dat er ruimte moest zijn voor mediation.

2.4.1 IPKO van mei 2015

Op 28 mei 2015 bereikten de delegaties van de vier landen binnen het IPKO overeenstemming over de hoofdlijnen van een geschillenregeling. Zij kwamen overeen dat de Hoge Raad, een nieuw

in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting of een ander Hoog College van Staat moest worden aangewezen als geschilinstantie. Deze instantie moest bindende oordelen geven over een geschil, met daaraan voorafgaand de mogelijkheid tot bemiddeling. Tot slot diende de reikwijdte van de geschillenregeling zich alleen uit te strekken tot strikt juridische geschillen over de bepalingen van het Statuut.

Bij de aanbieding van het verslag van de Koninkrijksconferentie van 16 juni 2015 is de regering niet inhoudelijk ingegaan op deze uitgangspunten, maar heeft wel laten weten dat deze een belangrijk aanknopingspunt waren in de discussies op de Koninkrijksconferentie. Ten aanzien van de aan te wijzen geschilinstantie zijn tijdens de Koninkrijksconferentie dezelfde standpunten betrokken als in de werkgroep die voorbereidende besprekingen voerde. Met betrekking tot de aard van de te beslechten geschillen is overwogen dat juridische en bestuurlijke afwegingen in een geschil moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn en dat strikt juridische oordelen daarmee moeilijk af te grenzen waren van een bredere beoordeling. Ten aanzien van de verbindendheid van de oordelen was van Nederlandse zijde de inzet om te voorkomen dat een instantie zou worden opgericht die bestuurlijke beslissingen zou moeten nemen die thans tot het domein van de Koninkrijksregering behoren en daar naar de mening van Nederland ook moesten blijven.

2.4.2 IPKO van januari 2016

Van 5 tot en met 8 januari 2016 kwam het IPKO in Sint Maarten bijeen. De delegaties achtten een geschillenregeling van cruciaal belang voor eerlijke en constitutioneel zuivere verhoudingen binnen het Koninkrijk. Zij riepen de regeringen op om onverwijld uitvoering te geven aan artikel 12a van het Statuut en om uiterlijk medio mei 2016 een uitgewerkt voorstel, volgens de uitgangspunten in de afsprakenlijst van het IPKO van 28 mei 2015, gereed te hebben en de parlementen hierover te hebben geïnformeerd.

In reactie hierop liet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weten dat hij de Ministers-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten per brief een voorstel heeft gedaan om een definitieve regeling te treffen in de vorm van een rijkswet. Die regeling zou er in essentie hetzelfde uitzien als het voorstel voor een tijdelijke regeling, dat voor het eerst tijdens de Koninkrijksconferentie van 2015 is gedaan. De regeling zou dus voorzien in de mogelijkheid om in het kader van voortgezet overleg advies te vragen aan de Raad van State van het Koninkrijk.

3. De geschillenregeling

Met toepassing van artikel 12, eerste of tweede lid, van het Statuut kan op verzoek van een Gevolmachtigde Minister over een voorgenomen beslissing voortgezet overleg plaatsvinden indien de Gevolmachtigde Minister daartegen ernstige bezwaren heeft. De Gevolmachtigde Minister kan tijdens het voortgezet overleg verzoeken om een oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk over de voorgenomen voorziening, indien zijn bezwaren daartegen zijn blijven bestaan. Op dat moment is er formeel sprake van een geschil in de zin van het voorstel. Nadat het verzoek is gedaan wordt het voortgezet overleg in beginsel geschorst, tenzij zwaarwegende belangen en spoedeisendheid zich daartegen verzetten, en wordt het geschil aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegd. In dit hoofdstuk komen de hoofdelementen van de geschillenregeling aan de orde. Dit zijn achtereenvolgens de reikwijdte van het voorstel, de aard van de geschillen die eronder vallen, hoe wordt bepaald of er een geschil is en de consequenties van het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk. In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het chronologisch verloop van een geschil volgens de voorgestelde procedure.

3.1 Reikwijdte van de geschillenregeling

Het voorstel geeft uitvoering aan artikel 12a van het Statuut en ziet daarom uitsluitend op de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen; het ziet niet op onderlinge geschillen tussen de landen. Daarvoor biedt artikel 38a Statuut de mogelijkheid van een onderlinge regeling.

3.1.1 Voortgezet overleg

De voorgestelde geschilbeslechtingsprocedure speelt zich af binnen de procedure van voortgezet overleg als beschreven in artikel 12, na een lokaal veto of intern appel door de Gevolmachtigde Minister. De procedure van voortgezet overleg kan worden toegepast ten aanzien van de gebondenheid van Aruba, Curaçao of Sint Maarten aan voorgenomen voorzieningen, houdende algemeen bindende regelen. Een Gevolmachtigde Minister kan verklaren dat zijn land niet ware te binden aan die voorziening, als hij daarvan ernstige benadeling van zijn land verwacht. Dit staat ook wel bekend als het lokaal veto. Indien de Rijksministerraad echter van oordeel is, dat de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet en de Gevolmachtigde Minister heeft daar ernstig bezwaar tegen, dan kan hij om voortgezet overleg verzoeken. Daarnaast kan hij op grond van het tweede lid van artikel 12 om voortgezet overleg verzoeken indien hij ernstig bezwaar heeft tegen het aanvankelijke oordeel van de Rijksministerraad in enige andere

aangelegenheid (intern appel). Voorgesteld wordt om in beginsel alle kwesties waarop de procedure van voortgezet overleg van toepassing is te brengen onder de reikwijdte van de geschillenregeling. Hierop is echter een aantal beperkingen aangebracht, die verderop worden besproken.

De reikwijdte van de voorgestelde geschillenregeling is hiermee zeer breed: bijna ieder geschil over een te treffen voorziening tussen één of meer landen en het Koninkrijk komt voor behandeling in aanmerking. De reden hiervoor is de wens om het beroepsrecht zo breed mogelijk te houden, waardoor geschillen over beslissingen van de Rijksministerraad, ongeacht waar zij inhoudelijk over gaan, kunnen worden getoetst. Dat geschillen in de meeste gevallen kunnen worden behandeld, moet de verhoudingen en samenwerking binnen het Koninkrijk ten goede komen.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat beslissingen en feitelijke handelingen van de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk – bijvoorbeeld op grond van een landsverordening die is gebaseerd op artikel 52 van het Statuut - buiten de reikwijdte van dit voorstel vallen. Deze kunnen geen voorwerp zijn van voortgezet overleg. Wel vallen beslissingen van de Rijksministerraad over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneur op grond van artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur onder de reikwijdte van het voorstel.

3.1.2 Beperkingen van de reikwijdte

Zoals hierboven is beschreven, is het voorstel niet van toepassing op geschillen tussen de landen onderling omdat deze niet onder de reikwijdte van artikel 12a van het Statuut vallen. Daarnaast zijn in het voorstel drie categorieën van geschillen tussen het Koninkrijk en één of meer landen buiten de reikwijdte gebracht. De eerste beperking van de reikwijdte is dat deze geschillenregeling aanvullend van aard is. Dit betekent dat geschillen over beslissingen of voorgenomen beslissingen waarvoor in een bijzondere rijkswet of een algemene maatregelen van rijksbestuur reeds in een eigen beroepsgang is voorzien, buiten de reikwijdte van dit voorstel vallen. Dit geldt voor het Kroonberoep tegen koninklijke besluiten die in het kader van de Rijkswet financieel toezicht worden genomen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een aanwijzing door de Rijksministerraad op advies van het College financieel toezicht, als dat van oordeel is dat de landsbegroting van Curaçao of Sint Maarten niet aan de eisen voldoet. De aanwijzing strekt ertoe dat de begroting zodanig wordt aangepast, dat deze alsnog aan de eisen voldoet. Ook tegen een koninklijk besluit strekkende tot voortzetting of beëindiging van het financieel toezicht, als bedoeld in artikel 33, eerste, tweede en derde lid, van de Rijkswet financieel toezicht staat Kroonberoep op grond van die wet open. In artikel 39 van de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten is eveneens voorzien in een Kroonberoep. Het gaat hier om beroep tegen voorzieningen bij koninklijk besluit ten aanzien van de plannen van aanpak die Curaçao en Sint Maarten op grond van artikel 2 van die regeling ten tijde van de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 hebben opgesteld met betrekking tot landstaken die zij op dat moment nog niet konden uitvoeren. Dergelijke beslissingen van de Rijksministerraad vallen niet onder de reikwijdte van dit voorstel nu in een bijzondere beroepsgang is voorzien. De tweede beperking is dat voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geadviseerd of nog zal adviseren, buiten de reikwijdte vallen. Ten derde zijn geschillen over beslissingen of voorgenomen beslissingen die reeds op grond van een bijzondere regeling aan (de Afdeling advisering van) de Raad van State van het Koninkrijk worden voorgelegd, uitgezonderd van de reikwijdte van het voorstel. Hier kan worden gedacht aan de situatie dat de Gouverneur een landsverordening of een landsbesluit niet vaststelt omdat hij die in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. Artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur schrijft voor dat de Rijksministerraad bij koninklijk besluit beslist of die strijd wel of niet aanwezig is, nadat de Raad van State van het Koninkrijk daarover is gehoord. Ook over koninklijke besluiten strekkende tot vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen van een Caribisch land wordt de Raad van State van het Koninkrijk op grond van artikel 22, tweede lid, van het Reglement voor de Gouverneur gehoord. Geschilbeslechting als geregeld in dit voorstel is in deze gevallen niet aan de orde omdat de Raad van State van het Koninkrijk of een onderdeel daarvan daarover reeds is gehoord of nog zal worden gehoord.

3.2 Aard van de geschillen

Zowel juridische geschillen, als geschillen van bestuurlijke en politieke aard komen in aanmerking voor beslechting. De juridische toets strekt zich uit tot drie aspecten van de voorgenomen beslissing. Ten eerste gaat het om de vraag of de Koninkrijksregering bevoegd is om de beslissing te nemen. Ten tweede dient de inhoud van de voorgenomen beslissing rechtmatig te zijn. Hiervoor wordt niet alleen getoetst aan de bepalingen van het Statuut, maar kunnen bepalingen van vastgestelde rijkswetten, verdragen en ongeschreven recht in aanmerking worden genomen. Indien bijvoorbeeld een geschil ontstaat over de vraag of een aanwijzing aan de Gouverneur op grond van artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur rechtmatig is, kan (de inhoud van) de aanwijzing aan die bepaling worden getoetst. Tot slot wordt bij de juridische toets bezien of

voldoende rekening is gehouden met de belangen en bestaande wetgeving van het land. Het gaat hier met name om de vraag of de verschillende bij een besluit betrokken belangen bij de besluitvorming zijn betrokken en of die zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen. Bij geschillen van bestuurlijke of politieke aard kan worden gedacht aan de inzet van het Koninkrijk in buitenlandse onderhandelingen, bijvoorbeeld te sluiten verdragen. Ook een geschil over het weigeren van instemming met een buitenlandse geldlening is in de basis een politiek geschil. Artikel 29 van het Statuut bepaalt in dit kader dat voor het aangaan of garanderen van een geldlening buiten het Koninkrijk door één van de landen de instemming van de Rijksministerraad vereist is. De Rijksministerraad kan de instemming alleen weigeren als de belangen van het Koninkrijk zich verzetten tegen het aangaan of garanderen van de geldlening. Op deze beslissing is het voortgezet overleg van toepassing en daarmee kan ook de Raad van State van het Koninkrijk om een oordeel worden gevraagd als het voortgezet overleg niet tot overeenstemming leidt. In de praktijk zullen geschillen vaak een juridische en een politieke of bestuurlijke component hebben. Dit komt duidelijk naar voren bij geschillen over bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen. De Koninkrijksaangelegenheden worden expliciet benoemd in artikel 3, eerste lid, en artikel 43, tweede lid, van het Statuut. In dat opzicht is een geschil over bevoegdheidsverdeling een juridisch geschil. De uitleg en nadere invulling van die bepalingen in concrete gevallen hebben echter ook een belangrijke politieke en bestuurlijke component, waardoor dergelijke geschillen vrijwel altijd een gemengd karakter zullen hebben. Door de ruime opzet van het voorstel kunnen deze geschillen in al hun aspecten worden getoetst. Dit komt de effectiviteit van de geschilbeslechting ten goede.

3.3 Wie bepaalt of er een geschil is

Op grond van artikel 12, tweede lid, van het Statuut heeft de Gevolmachtigde Minister de bevoegdheid om voortgezet overleg te verzoeken indien hij ernstig bezwaar heeft tegen een voorgenomen voorziening van de Rijksministerraad. Als dat voortgezet overleg leidt tot overeenstemming, dan hoeft de geschillenregeling niet te worden toegepast. Het kan ook zijn dat het voortgezet overleg leidt tot een uitkomst waar de Gevolmachtigde Minister van het land dat het aangaat zich niet in kan vinden. Voordat de uitkomst van het voortgezet overleg wordt vastgesteld, wordt de Gevolmachtigde Minister in de gelegenheid gesteld te verklaren dat zijn bezwaren tegen de voorgenomen voorziening zijn blijven bestaan. Maakt hij van deze mogelijkheid gebruik dan is er vanaf dat moment formeel sprake van een geschil tussen een land en het Koninkrijk in de zin van dit voorstel. Het voortgezet overleg wordt dan in beginsel geschorst totdat de Raad van State van het Koninkrijk over het geschil is gehoord. De voorgestelde procedure heeft tot gevolg dat niet de Rijksministerraad of de voorzitter bepaalt of er sprake is van een geschil, maar het bezwaarde Caribische land. De Gevolmachtigde Minister kan namens de regering van zijn land in het voortgezet overleg verklaren dat er een geschil in de zin van dit voorstel is.

3.4 Geschilinstantie en consequenties van het oordeel

Voorgesteld wordt om de Raad van State van het Koninkrijk aan te wijzen als geschilinstantie. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft in haar voorlichting over een geschillenregeling een aantal criteria benoemd waaraan een instantie die optreedt als geschilbeslechter moet voldoen. Zo dient de geschilinstantie ervaring en affiniteit te hebben met bestuursgeschillen, maar ook constitutionele vraagstukken. Verder moet er de mogelijkheid zijn tot spreiding van de personen die deelnemen aan de geschilbeslechting over alle landen van het Koninkrijk, zodat alle landen hierin voldoende vertegenwoordigd zijn. Dit komt de onafhankelijkheid van de geschilinstantie ten goede. Daarnaast vindt de regering het van belang dat de instantie die als geschilbeslechter optreedt, een zeker gezag heeft. Dit is enerzijds om de kwaliteit van de geschilbeslechting te waarborgen, en anderzijds omwille van de onpartijdigheid van de geschilbeslechting. Alles in overweging nemende, acht de regering de Raad van State van het Koninkrijk de meest aangewezen geschilinstantie bij de beslechting van het soort geschillen waar het bij dit voorstel om gaat. Het besluit van de Rijksministerraad wijkt niet af van het oordeel, tenzij zeer zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. In dat geval is het mogelijk om gemotiveerd van het oordeel af te wijken. Zo kan enerzijds recht worden gedaan aan het belang van het Koninkrijk en blijft de politieke besluitvorming plaatsvinden in het daartoe binnen het Koninkrijk aangewezen orgaan. Anderzijds wordt recht gedaan aan het belang van de Caribische landen bij een effectieve procedure voor geschilbeslechting. Met name bij geschillen van bestuurlijke of politieke aard is het van belang dat een nieuwe politieke weg van het besluit mogelijk is, en dat op zeer zwaarwegende gronden van het oordeel kan worden afgeweken. In dat geval is de verantwoordelijke minister verplicht om daarvan een rapport op te maken. Dit rapport bevat een weergave van de zwaarwegende gronden waarop van

het oordeel is afgeweken en een zorgvuldige motivering waarom een afwijkend besluit gerechtvaardigd is. Het rapport wordt samen met het afwijkend besluit bekendgemaakt in de Staatscourant. Deze voorziening is in het voorstel opgenomen om een waarborg in te bouwen dat niet lichtvaardig van het oordeel van de Raad kan worden afgeweken. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van de Caribische landen bij een zorgvuldige en effectieve geschilbeslechting.

4. Verloop van de procedure

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe een procedure volgens dit voorstel chronologisch verloopt. Dit biedt eveneens de mogelijkheid om meer in detail in te gaan op de inhoud van het voorstel.

4.1 Verzoek om een oordeel

Zoals in paragraaf 3.2 uiteen is gezet, is er formeel sprake van een geschil wanneer een Gevolmachtigde Minister tijdens het voortgezet overleg over een voorgenomen voorziening verzoekt om een oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk over de voorgenomen voorziening, indien zijn bezwaren tegen die voorziening zijn blijven bestaan. Het voortgezet overleg wordt geschorst en de voorzitter van de Rijksministerraad verzoekt de Raad van State van het Koninkrijk om zijn oordeel te geven over de voorgenomen voorziening. In de praktijk kan het verzoek ook door de betreffende vakminister, onder het gezag van de voorzitter van de Rijksministerraad, worden gedaan. Het verzoek wordt binnen twee weken na het schorsen van het overleg gedaan.

Met het verzoek stuurt de voorzitter een schriftelijke verklaring van het land mee, waarin de bezwaren tegen de voorgenomen voorziening ten aanzien van de verenigbaarheid van de voorziening met het Statuut worden meegegeven. De verklaring wordt ondertekend door de minister-president van het bezwaarde land. De bezwaren kunnen binnen twee weken na het verzoek worden aangevuld. Bij het verzoek wordt tevens een schriftelijke weergave van de voorzitter op het geschil meegezonden, die door hem is ondertekend.

Indien naar het oordeel van de voorzitter van de Rijksministerraad met de voorgenomen voorziening of onderdelen daarvan zwaarwegende belangen gemoeid zijn of er onverwijlde spoed bij de voorgenomen voorziening of onderdelen daarvan is en niet kan worden gewacht op het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk, wordt het voortgezet overleg niet geschorst. De geschillenprocedure blijft in dat geval doorlopen, maar het voortgezet overleg en de eventuele uitvoering van de voorgenomen voorziening kunnen eveneens doorgang vinden.

4.2 Het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk

Omvang van de toetsing

Het oordeel van de Raad wordt bij meerderheid van stemmen vastgesteld. De Raad betreft in zijn oordeel de bezwaren van het betrokken land tegen de voorgenomen voorziening en de belangen van het Koninkrijk. Daarnaast kan de Raad in zijn oordeel alle feiten en rechtsgronden betrekken indien en voor zover hij dat van belang acht. In paragraaf 3.1.2 is reeds uiteengezet dat de geschilbeslechting zich uitstrekt tot zowel juridische als politieke en bestuurlijke (aspecten van) geschillen. Een volle ex nunc toetsing van de voorgenomen voorziening wordt hierdoor mogelijk gemaakt; alle van belang zijnde feiten en omstandigheden kunnen in het oordeel worden betrokken. Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, brengt met zich dat in het oordeel altijd de bezwaren van het betrokken land worden betrokken.

Procesgang

De voorzitter van de Rijksministerraad, of de betreffende vakminister onder zijn gezag, en het betrokken land worden door de Raad over en weer in staat gesteld om binnen twee weken schriftelijk op elkaars visie op het geschil te reageren. Zij verstrekken de wederpartij daarvan een afschrift. Tevens is expliciet voorgeschreven dat partijen hun standpunt mondeling bij de Raad van State van het Koninkrijk kunnen toelichten. Dit kan via het overleg als bedoeld in artikel 24 van de Wet op de Raad van State. De wijze waarop dit wordt geregeld, wordt aan de vice-president van de Raad overgelaten. Hij kan een procesreglement voor de behandeling van deze geschillen vaststellen. Om ervoor te zorgen dat de Raad van State van het Koninkrijk zijn taak naar behoren kan vervullen, is in artikel 7 van het voorstel een inlichtingenplicht opgenomen. Deze verplicht alle Koninkrijksorganen, landsorganen en de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren ertoe aan de Raad alle inlichtingen te verstrekken die hij naar zijn oordeel nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

Eén procedure per geschil

Litis finiri oporet: zowel voor het land in kwestie als het Koninkrijk is het van belang dat er een einde komt aan het geschil. Daarom wordt voorgesteld dat de Raad van State van het Koninkrijk slechts eenmaal zijn oordeel in het kader van geschilbeslechting over een voorgenomen voorziening kan geven. Dit betekent dat alle bezwaren van een land tegen een voorgenomen voorziening in één procedure naar voren moeten worden gebracht, zodat de Raad daarover een oordeel kan vellen. Dit laat overigens onverlet dat na vaststelling van de voorziening de

koninkrijksregering bij latere gelegenheid een besluit neemt over de uitvoering ervan en dat daarover een geschil ontstaat. Voor zover dat geschil de wijze betreft waarop de voorziening wordt uitgevoerd, komt het in aanmerking voor beslechting in de zin van dit voorstel.

4.3 Beslissing op het geschil

De Raad van State van het Koninkrijk brengt zijn oordeel ter kennis van de voorzitter van de Rijksministerraad. Aan de partijen wordt een toereikende termijn geboden om kennis te nemen van dit oordeel, waarna het voortgezet overleg wordt hervat en afgerond. De uitkomst van het voortgezet overleg wijkt niet van het oordeel af, tenzij zeer zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Hierna bekrachtigt de Rijksministerraad op grond van artikel 12, vijfde lid, van het Statuut de uitkomst van het voortgezet overleg. De geschilbeslechtingsprocedure wordt met dit besluit formeel afgesloten. Wijkt het besluit van de Rijksministerraad af van het oordeel, dan maakt de minister wie het aangaat daarvan rapport op. In dat rapport wordt weergegeven op welke zwaarwegende gronden van het oordeel is afgeweken en zorgvuldig gemotiveerd waarom deze een afwijkend besluit rechtvaardigen.

Het uiteindelijke besluit, het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk en, indien van toepassing, het rapport van de minister wie het aangaat worden in beginsel gelijktijdig in de Staatscourant bekendgemaakt. Artikel 15 bepaalt in welke gevallen openbaarmaking niet verplicht is. Dit is ten eerste als de belangen van het Koninkrijk of één der landen dat vergen, bijvoorbeeld in verband met de veiligheid. Ten tweede is openbaarmaking niet verplicht ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een betrokken persoon. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij geschillen over benoemingen van personen. In dit geval kan openbaarmaking achterwege blijven, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. De voorzitter van de Rijksministerraad beoordeelt of van een dergelijk geval sprake is en of om die reden het uiteindelijke besluit, het oordeel en indien van toepassing het rapport niet of gedeeltelijk in de Staatscourant worden geplaatst.

5. Financiële gevolgen

Formeel treedt de Rijksministerraad op als geschilinstantie, voorafgegaan door een oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk over het geschil. Deze taken passen binnen de bestaande structuren van deze organen. De Raad van State van het Koninkrijk speelt reeds een rol bij bijvoorbeeld het Kroonberoep als bedoeld in de Rijkswet financieel toezicht en kan de Koninkrijksregering op verzoek van voorlichting voorzien over concrete vragen. Het uitvoeren van de taak op grond van deze rijkswet kan daarom binnen de bestaande begroting worden opgevangen. Het voorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de rijksbegroting.

6. Consultatie

PM; consultatie loopt.

II. Artikelgewijs

Artikel 1

Dit artikel geeft de kern weer van dit voorstel van rijkswet. Het eerste lid maakt duidelijk dat met dit voorstel van rijkswet uitvoering wordt gegeven aan de opdracht van artikel 12a, om bij rijkswet te voorzien in een regeling voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk enerzijds en één of meer landen anderzijds. Doordat uitsluitend artikel 12a als grondslag van deze rijkswet dient is reeds duidelijk dat het hier niet gaat om geschillen als bedoeld in artikel 38a van het Statuut, dat bepaalt dat bij zogenoemde consensusrijkswet kan worden voorzien in de behandeling van geschillen tussen de landen onderling. Artikel 1, eerste lid, benadrukt dit nog eens, doordat het bepaalt dat alleen geschillen tussen het Koninkrijk enerzijds en één of meer landen als bedoeld in artikel 12a van het Statuut worden behandeld als bepaald in deze rijkswet.

Het tweede lid geeft de kern weer van de procedure voor de behandeling van geschillen. Het maakt duidelijk dat de Raad van State van het Koninkrijk een oordeel geeft over het geschil en dat pas daarna over het geschil kan worden beslist. Die beslissing wordt ingevolge artikel 11, eerste lid, juncto artikel 13 formeel genomen door de Rijksministerraad, die de uitkomsten van het voortgezet overleg over het geschil en het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk bekrachtigt.

Artikel 2

Artikel 2 bevat een limitatieve opsomming van categorieën geschillen die niet onder de reikwijdte van dit voorstel van rijkswet vallen. Met de beperkingen van de onderdelen a en c komt het aanvullende karakter van de procedure tot uitdrukking. Wanneer bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur in een bijzondere procedure voor de beslechting van geschillen wordt voorzien, is dit voorstel van rijkswet niet van toepassing. Dit geldt eveneens wanneer de Raad van State van het Koninkrijk op grond van een andere regeling een oordeel geeft over een beslissing of voorgenomen beslissing, waarover voortgezet overleg kan worden gevoerd. Tevens wordt door onderdeel b de wetgevingsadviestaak van de Raad buiten de reikwijdte van het voorstel gebracht, door te bepalen dat voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur buiten de reikwijdte vallen. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van de reikwijdte

van het voorstel en de beperkingen die daarop zijn aangebracht paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 3

Deze bepaling markeert vanaf welk moment formeel sprake is van een geschil in de zin van dit voorstel. Dit is het geval wanneer de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten tijdens voortgezet overleg verzoekt om een oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk over de voorgenomen voorziening, waarover het voortgezet overleg wordt gevoerd. Hij kan dit doen indien zijn bezwaren tegen die voorgenomen voorziening zijn blijven bestaan. Dit heeft een aantal consequenties voor wie bepaalt of sprake is van een geschil.

Ten eerste kan niet het land Nederland een geschil voor beslechting aandragen, omdat dat land niet in de Rijksministerraad wordt vertegenwoordigd door een Gevolmachtigde Minister. In plaats daarvan hebben de Nederlandse ministers zitting in de Rijksministerraad. Doordat dit orgaan feitelijk grotendeels samenvalt met de Nederlandse ministerraad heeft het land Nederland geen praktisch belang bij een mogelijkheid om een geschil voor beslechting aan te dragen.

Ten tweede is niet vereist dat er overeenstemming bestaat over de vraag of er sprake is van een geschil. Wanneer een Gevolmachtigde Minister, die namens de regering van zijn land optreedt, verklaart dat er een geschil is door het verzoek te doen om de voorgenomen voorziening aan de Raad van State van het Koninkrijk voor te leggen, is er sprake van een geschil in de zin van dit voorstel. Ten derde betekent dit dat voor de afronding van het voortgezet overleg de Gevolmachtigde Ministers in de gelegenheid moeten worden gesteld om daadwerkelijk te kennen te geven dat er sprake is van een geschil.

Artikelen 4 en 5

Ingevolge het voorgestelde artikel 4 heeft de voorzitter van de Rijksministerraad de regie over de procedure van geschilbeslechting. Het artikel stelt voorschriften voor het doen van een verzoek om een oordeel over het geschil aan de Raad van State van het Koninkrijk. Dit wordt uitgebreid beschreven in paragraaf 4.1 in het algemene deel van deze toelichting.

Het verzoek heeft op grond van artikel 5 in beginsel schorsende werking. Dit betekent dat het voortgezet overleg hangende de procedure bij de Raad van State van het Koninkrijk wordt geschorst en de voorziening gedurende die periode niet wordt vastgesteld en ten uitvoer gelegd. De schorsende werking kan door de voorzitter van de Rijksministerraad worden opgeheven indien hij van oordeel is dat de voorziening of onderdelen daarvan geen uitstel kunnen lijden wegens zwaarwegende belangen of onverwijlde spoed. De schorsende werking kan zowel geheel als gedeeltelijk worden opgeheven. Van deze bevoegdheid dient terughoudend gebruik te worden gemaakt, om een ordentelijke behandeling van geschillen mogelijk te maken. Van deze bevoegdheid dient dan ook alleen gebruik te worden gemaakt wanneer de voortgang van de behandeling en uitvoering van de voorgenomen voorziening gelet op de betrokken belangen en onverwijlde geen uitstel kan lijden en het beoogde resultaat niet op andere wijze kan worden bereikt.

Artikel 6 en 7

Deze artikelen regelen de procedure volgens welke het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk tot stand komt. Op grond van artikel 6 betreft de Raad bij zijn oordeel altijd de bezwaren van het betrokken land en de belangen van het Koninkrijk. Daarnaast is hij bevoegd om feiten en rechtsgronden aan te vullen. Voor wat betreft het aanvullen van rechtsgronden is aansluiting gezocht bij hetgeen in het burgerlijk en bestuursprocesrecht daarover geregeld is. Artikel 8:69, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, en artikel 25 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, bepalen dat de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bevoegd zijn om in een geschil ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen. Artikel 8:69, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kent aan de bestuursrechter tevens de bevoegdheid toe om ambtshalve de feiten aan te vullen. Het ligt in de rede omdat het bij het onderhavige voorstel eveneens mogelijk te maken, omdat het hier net als in het bestuursrecht vaak zal gaan om geschillen met een belangrijke bestuurlijke component. Om een goede taakuitoefening voor de Raad van State van het Koninkrijk mogelijk te maken, bepaalt artikel 7 dat de daar genoemde organen en personen hem de inlichtingen verstrekken die hij nodig acht voor de uitoefening van zijn taak.

Artikelen 8, 9, 10 en 12

De artikelen 8 tot en met 10 en artikel 12 bevatten procedurele bepalingen. Artikel 8 regelt kort gezegd dat partijen in de gelegenheid worden gesteld om schriftelijk op elkaar standpunten te reageren en dat zij tevens hun standpunten tijdens een zitting mondeling kunnen toelichten. Om de voortgang van de procedure te waarborgen wordt hiervoor een termijn van twee weken voorgesteld. Daarnaast schrijft het derde lid voor dat partijen hun de reactie op het standpunt van de wederpartij gelijktijdig met verzending aan de Raad van State van het Koninkrijk een afschrift daarvan aan elkaar verstrekken.

Artikel 9 biedt de mogelijkheid voor andere landen de belang hebben bij het geschil zich te voegen in de procedure. De Raad van State van het Koninkrijk kan een ander land daartoe ambtshalve in de gelegenheid stellen, maar kan een ander land ook op verzoek van het land zelf of een partij in het geschil als partij toelaten. Voeging ligt bijvoorbeeld in de rede wanneer ook een ander land dan het land, dat partij is bij het geschil, wordt geraakt door de voorgenomen voorziening of juist door het uitblijven daarvan. De Raad van State van het Koninkrijk beoordeelt of het land dat zich wil voegen daarbij belang heeft. Als dat het geval is, dan wordt het als partij toegelaten tot het geschil. Uiterlijk twee weken daarna brengt het land dat zich heeft gevoegd een schriftelijke verklaring in het geschil. Die verklaring bevat de opvattingen van dat land over het geschil en is ondertekend door de minister-president van het betreffende land. Het wordt gelijktijdig met verzending aan de Raad van State van het Koninkrijk ter kennis gebracht van de andere partijen in het geschil.

Artikel 10 bepaalt dat de Raad zijn oordeel met meerderheid van stemmen vaststellen. Het gaat hierbij om een hoofdelijke stemming en niet om een stemming per vertegenwoordigd land in de behandelende kamer. Het oordeel wordt ondertekend door de vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk en de secretaris. Artikel 12 ten slotte bevat een voorziening om dubbele procedures te voorkomen, doordat het bepaalt dat de Raad van State van het Koninkrijk over iedere voorgenomen voorziening slechts éénmaal zijn oordeel geeft. Zie hierover ook paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikelen 11, 13, 14 en 15

Deze bepalingen regelen het einde van de geschilbeslechtsingsprocedure. Het gaat hier om de beslissing over de het geschil en de openbaarmaking daarvan. De wijze waarop dit geschiedt wordt beschreven in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Over de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 11 en 13 wordt hier nog het volgende opgemerkt. Na ommekomst van het oordeel wordt het voortgezet overleg hervat, waarbij niet alleen het oordeel, maar ook alle relevante feiten en omstandigheden die zich in de tussentijd hebben voorgedaan worden betrokken. Dit wordt geregeld door het voorgestelde artikel 11. Hierna wordt het voortgezet overleg afgerond. Ingevolge het voorgestelde artikel 13 besluit de Rijksministerraad over de uitkomst van het voortgezet overleg. Doordat artikel 12, vijfde lid, van het Statuut bepaalt dat de Rijksministerraad oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezet overleg, kan de beslissing van de Rijksministerraad op het geschil niet afwijken van de uitkomsten van het voortgezet overleg. Hoewel de beslissing van de Rijksministerraad het formele einde van de geschilprocedure is, eindigt de procedure om deze reden in praktisch opzicht met het vaststellen van de uitkomsten van het voortgezet overleg.

Artikelen 16 en 17

Deze bepalingen bevatten overige voorschriften voor de beslechting van geschillen. Artikel 16 regelt dat de voertaal van de procedure Nederlands is. Artikel 17 legt een geheimhoudingsplicht op aan hen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de taak van de Raad van State van het Koninkrijk uit hoofde van dit voorstel van rijkswet. Zij zijn op grond hiervan tot geheimhouding verplicht, tenzij hij op grond van een wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht. Het kan hier om zowel rijkswetgeving gaan als wetgeving van de landen. Verder bestaat geen geheimhoudingsplicht indien uit de taak van de functionaris de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Artikel 18

De inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk rijksbesluit, dat in alle landen van het Koninkrijk wordt gepubliceerd.

Artikel 19

Deze bepaling regelt de citeertitel van de rijkswet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk