

Gespreksnotitie ten behoeve van rondetafelgesprek ontwerp-Rijkswet Koninkrijksgeschillen

Prof. dr. Arjen van Rijn

Hoogleraar Staatsrecht en staatkundige vernieuwing aan de University of Curaçao

Inleiding en context

In 2010 is in het Statuut een nieuw artikel 12a opgenomen dat de opdracht aan de rijkswetgever bevat om voorzieningen te treffen ‘voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen’. Deze bepaling gaat terug op de uitdrukkelijke behoefte van de Caribische landen naar een meer serieuze bewaking van de constitutionele grenzen van het koninkrijkshandelen, als correctie op de asymmetrie die sinds 1954 de verhoudingen binnen het Koninkrijk definieert. Uit de parlementaire geschiedenis van art. 12a Statuut valt af te leiden dat het de bedoeling is om de beslissing van geschillen aan een onafhankelijke instantie op te dragen en dat het daarbij om het oplossen van juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut gaat.

Sinds 2010 heeft veel discussie plaatsgevonden over het hoe en wat van een rijkswet ter uitvoering van art. 12a Statuut. Het voorstel dat de minister van BZK in 2017 in de internetconsultatie inbracht week sterk af van de in de Caribische landen en het IPKO levende en uitgesproken opvattingen. Het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen dat in november 2018 bij de Tweede Kamer is ingediend, volgt in beginsel het consultatievoorstel en verschilt daar alleen op ondergeschikte punten mee.

Er moet sprake zijn van onafhankelijke geschilbeslechting

Het voorstel zoals het nu voorligt kiest ervoor de geschilbeslechting op te dragen aan de koninkrijksregering. De geschilbeslechting is opgehangen aan het voortgezet overleg (art. 12 Statuut). Blijkt het onmogelijk om een verschil van mening in het voortgezet overleg op te lossen, dan kan op verzoek van een gevolmachtigde minister aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk om advies worden gevraagd. De Raad van State behandelt het geschil in een semi-contentieuze procedure. De uiteindelijke besluitvorming over het geschil vindt in de rijksministerraad plaats. De rijksministerraad volgt in beginsel het advies van de Raad van State, tenzij zwaarwegende gronden tot een afwijken aanleiding geven. Door deze afwijkingsmogelijkheid blijft de definitieve beslissingsbevoegdheid bij de rijksministerraad berusten.

Ik acht een keuze voor deze constructie onjuist en onverstandig. Zij is niet in overeenstemming met de bedoeling van de statuutwetgever en evenmin met de wensen en opvattingen van de Caribische landen. Dit betekent dat het draagvlak al bij voorbaat zou ontbreken, hetgeen in mijn ogen juist voor een geschillenregeling die draagvlak wil creëren onaanvaardbaar is. Belangrijk doel van effectieve geschilbeslechting is de vreedstichtende functie ervan. De opzet en inhoud van de geschillenregeling moet die vreedstichtende functie mogelijk maken. De verhoudingen tussen de Caribische landen en Nederland zijn ermee gediend dat enige correctie wordt aangebracht in de onevenwichtigheid tussen de landen die het Statuut kenmerkt. In mijn ogen zijn de Caribische landen realistisch genoeg om te aanvaarden dat in de besluitvorming op koninkrijksniveau de demografische, economische en financiële verhoudingen met zich brengen dat noodzakelijkerwijze sprake is van een zekere ongelijkheid in de relaties tussen de koninkrijkspartners. Tegelijk worden die relaties echter ook beheerst door het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische landen (en overigens ook de BES-eilanden) en het daarmee verbonden uitgangspunt dat het Koninkrijk een samenwerkingsverband tussen autonome en gelijkwaardige landen is en behoort te zijn. Het gaat bij de geschilbeslechting niet om het oplossen van politieke geschillen maar om de

juridische toetsing van voorgenomen beslissingen aan het Statuut, dat wil zeggen de constitutie van het Koninkrijk, die het vrijwillig afgesproken constitutionele kader vormt voor de samenwerking binnen het Koninkrijk. Deze juridische toetsing is bij uitstek een taak waarvoor de rechter geëquipeerd is. Wanneer de Raad van State tot een bepaald juridisch oordeel komt, bestaat er de hiervoor genoemde aspecten in aanmerking genomen geen reden om de rijksministerraad alsnog het laatste woord te geven. Zou dit toch gebeuren, dan zou dit er op neerkomen dat er uiteindelijk een politiek belang mag zijn dat prevaleert boven de juridische merites van het Statuut. Dat is in tegenspraak met de normatieve juridische kracht die de constitutie per definitie heeft.

Aan het geconstateerde bezwaar kan feitelijk tegemoet worden gekomen door het tweede deel van artikel 8 (‘, tenzij zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven, en houdt daarbij voorts rekening met alle relevante feiten en omstandigheden die zich na het verzoek om een oordeel hebben voorgedaan.’) te schrappen.

De voorgestelde reikwijdte van de geschilbeslechting is te beperkt

In het voorstel vallen geschillen over voorstellen van rijkswet en van algemene maatregel van rijksbestuur niet onder de regeling. Deze uitzonderingen vallen mijns inziens te verklaren vanuit de algemene Nederlandse koudwatervrees voor constitutionele toetsing. Door de voorgestelde uitzondering wordt een belangrijk deel van de besluiten van de rijksministerraad c.q. de koninkrijksregering buiten de geschilbeslechting gehouden, omdat veel beslissingen van de rijksministerraad nu eenmaal op algemene maatregelen van rijksbestuur (kunnen) zien. Men denke bijvoorbeeld aan een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51 Statuut (ingrijpen bij taakverwaarlozing). Bij zulke besluiten geldt net zo goed dat een geschil kan bestaan over de vraag, of een bepaalde voorziening al dan niet strijdig is met het Statuut. Ik zie geen reden, waarom deze categorie (voorgenomen) besluiten van de geschillenregeling zou moeten worden uitgezonderd. Het accepteren van deze uitzondering zou de reikwijdte en daarmee het belang van de geschillenregeling in hoge mate beperken.

Voor ontwerp-rijkswetten ligt dit iets anders. Het zou constitutioneel niet juist zijn om een voorstel van rijkswet waarover in de rijksministerraad verschil van mening bestaat ter toetsing voor te leggen voordat de Tweede en Eerste Kamer zich hierover (met gebruikmaking van alle rechten die ze in die context hebben) een definitief oordeel hebben gevormd. Ik ben voorstander van de mogelijkheid van toetsing van rijkswetten aan het Statuut, maar dit zou in ieder geval voor deze categorie een andere opzet van de Rijkswet Koninkrijks geschillen vergen.

De samenstelling moet draagvlak creëren

Gelet op de vredestichtende functie van een goede geschillenregeling en het belang van acceptatie van het oordeel van de geschilbeslechtende instantie acht ik het zinvol dat naast de Caribische staatsraden ook andere personen met deskundigheid op het terrein van het constitutionele (koninkrijks-)recht die het specifieke vertrouwen van de Caribische landen genieten deel kunnen uitmaken van de kamer die binnen de (Afdeling advisering van) de Raad van State van het Koninkrijk met de adviserende taak uit hoofde van de Rijkswet Koninkrijks geschillen wordt belast.

Verwijzingen

Zie voor mijn standpunten verder:

- Arjen van Rijn, Position Paper Geschillenregeling ex artikel 12a Statuut, opgesteld voor de Staten van Curaçao, 26 mei 2016.
- Arjen van Rijn, De stenige weg naar een faire geschillenregeling, *Ars Aequi* 2017, p. 689-697.
- Arjen van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 238-242.