

36 809 (R2210)

Voorstel van rijkswet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Uit artikel 55 van het Statuut vloeit dwingend voort dat de inhoud en de interpretatie van het Statuut niet ter vrije beschikking staan van de Koninkrijksregering, noch van de Rijkswetgever. Bij het uitvoering geven aan bepalingen in het Statuut dienen de Rijksregering en de Rijkswetgever acht te slaan op de totstandkomingsgeschiedenis van de individuele bepalingen in het Statuut en zijn zij verplicht daarbij de wensen van de Caribische landen, die in het Statuut tot uitdrukking komen, te respecteren. In het kader van deze Statuutswijzigingen zijn een tweetal belangrijke amendementen vanuit de Arubaanse Staten voorgesteld en aanvaard. Het belang van deze amendementen kan niet genoeg worden benadrukt, aangezien het Statuut en daarmee ook artikel 12a van het Statuut een uitdrukking is van de wil van alle landen binnen het Koninkrijk en deze wil dient door de Rijksregering en de Rijkswetgever in de uitvoering van het Statuut te worden gerespecteerd.

De mogelijkheid die artikel 12a van het Statuut aanvankelijk in het leven riep om bij rijkswet een regeling te treffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen, is door het amendement van bijzondere gedelegeerden Wever en Thijsen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 17) omgevormd tot een dwingende plicht tot het treffen van een dergelijke voorziening. In de toelichting bij voornoemd amendement werd uitdrukkelijk gesteld dat, wil er sprake zijn van een adequate voorziening in de zin van artikel 12a van het Statuut, er een onafhankelijke voorziening tot beslechting van juridische geschillen ten aanzien van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut tot stand gebracht moet worden. Dat het in het kader van artikel 12a uitdrukkelijk dient te gaan om beslechting van juridische geschillen door een onafhankelijke (rechtelijke) instantie is tevens bij de motie van bijzondere gedelegeerden Yrausquin en Herdé (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 14) door de Tweede Kamer aanvaard.

Gezien het bovenstaande dient de geschillenregeling aan drie principiële uitgangspunten te voldoen:

- a. de bevoegdheid tot geschilbeslechting moet worden opgedragen aan een onafhankelijke (rechterlijke) instantie;
- b. deze instantie moet zich kunnen buigen over juridische geschillen en met name de interpretatie van het Statuut en het Statuut-conform handelen van de Koninkrijksorganen; en
- c. deze instantie moet een finaal oordeel geven over het constitutioneel (statutair) (juridisch) geschil.

In mei 2015 heeft ook het IPKO, voortbouwend op het overleg van januari 2015, vastgelegd dat de delegaties drie belangrijke uitgangspunten ten aanzien van de geschillenregeling aan de Koninkrijksconferentie van de regeringen ter overweging meegeven, te weten:

- a. dat de Hoge Raad of een onafhankelijk gemeenschappelijk hof voor de geschillenbeslechting of een Hoog College van Staat belast zou worden met de geschillenbeslechting van het Koninkrijk;
- b. dat deze geschillenbeslechting moet plaatsvinden middels een bindende uitspraak van dat orgaan; en
- c. dat de geschillenbeslechting zich uitstrekt tot strikt juridische geschillen met betrekking tot statutaire bepalingen.

Op 8 oktober 2015 heeft Kamerlid Van Laar naar aanleiding hiervan in de Tweede Kamer een motie ingediend (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 IV, nr. 12) om voornoemde uitgangspunten van het IPKO mee te nemen in de verwezenlijking van een geschillenregeling. Deze motie is op 13 oktober 2015 door de Tweede Kamer aanvaard met 94 stemmen voor en 56 stemmen tegen.

Het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen (35099 (R2114)), dat op 1 juni 2021 in de Eerste Kamer stond geagendeerd, gaf geen invulling aan artikel 12a van het Statuut. Op grond van het verzet van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het voorstel van rijkswet op 24 september 2021 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingetrokken. Indien men invulling wenst te geven aan artikel 12a van het Statuut dan dient de regeling ten minste een bevoegdheid tot geschilbeslechting van (constitutionele) juridische geschillen te verlenen aan een onafhankelijke rechterlijke instantie die bindende uitspraken kan doen. Het eerdergenoemde voorstel voldeed niet aan de invulling van artikel 12a van het Statuut. Daar noopt artikel 12a van het Statuut ook zelf toe, nu hierin een verplichting voor de totstandbrenging van een juridische geschillenregeling is opgenomen. Dit voorstel van rijkswet strekt ertoe daadwerkelijk invulling te geven aan de verplichting van artikel 12a van het Statuut. Hiertoe wordt voorgesteld de Raad van State van het Koninkrijk op te dragen om geschillen tussen het Koninkrijk en de landen te beslechten. Aan de Raad van State van het Koninkrijk wordt de bevoegdheid overgelaten om een bindend oordeel te geven over een geschil over de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut.

Met het onderhavige voorstel van rijkswet wordt, in tegenstelling tot het ingetrokken voorstel, voorgesteld om in het geval van een geschil als bedoeld in artikel 1 van het voorstel van rijkswet de Raad van State van het Koninkrijk aan te wijzen als de onafhankelijke instantie die zich zal buigen over juridische geschillen, de interpretatie van het Statuut en het Statuut-conform handelen van de Koninkrijksorganen. Naast haar onafhankelijkheid heeft de Raad van State van het Koninkrijk ook het voordeel dat deze door haar samenstelling zich specifiek kan bogen op ervaring met interpretatie van wetgeving en geschilbeslechting.

De grondslag voor dit voorstel om de taak aan de Raad van State van het Koninkrijk op te leggen is artikel 12a van het Statuut, dat bepaalt dat: “Bij Rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de Landen”.

De voordelen aan deze constructie zijn dat er zijn geen dan wel minimale kosten aan verbonden zijn, de onafhankelijkheid van de Raad van State van het Koninkrijk en de ervaring met interpretatie van wetgeving en geschilbeslechting.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De eerste algemene bepaling van deze Rijkswet is het ontstaan van een geschil in de zin van artikel 12a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, te weten, wanneer tijdens een voortgezet overleg als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Statuut naar aanleiding van een voorgenomen beslissing een verschil van mening ontstaat tussen het Koninkrijk en een of meer landen ter zake een interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut. Het bezwaar dat naar voren wordt gebracht tegen bedoelde voorgenomen beslissing wordt niet in het voortgezet overleg weggenomen. Indien dat het geval is kan de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten het geschil aan de Raad van State van het Koninkrijk voorleggen. Artikel 1 geeft expliciet aan in welke gevallen een geschil niet aan de Raad van State van het Koninkrijk kan worden voorgelegd.

Artikel 2

Op het moment dat een voorgenomen beslissing leidt tot een geschil ter zake van de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut en dat niet in het voortgezet vastgesteld in artikel 12 van het Statuut kan worden beslecht, kan op verzoek van de Gemachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten het geschil aan de Raad van State van het Koninkrijk worden voorgelegd. Artikel 2 van de onderhavige Rijkswet regelt de wijze waarop het geschil aanhangig kan worden gemaakt.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten maakt bekend aan de Rijksministerraad dat zijn bezwaar in het voortgezet overleg niet is weggenomen. De Rijksministerraad beraadslaagt over zaken die het gehele Koninkrijk der Nederlanden aangaan en die per rijkswet of algemene maatregelen van rijksbestuur moeten worden geregeld. In de Rijksministerraad wordt besloten over zaken waarover van tevoren overeenstemming is bereikt met de regeringen van de landen overzee (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) of waarvan is vastgesteld dat er een geschilpunt is. In het kader van de Geschillenregeling bepaalt de onderhavige Rijkswet dat eenmaal het geschil bekend is gemaakt bij de Rijksministerraad, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk het geschil aan de Raad van State van het Koninkrijk ter beoordeling zal voorleggen. Het artikel schrijft de documenten voor die deel uit moeten maken van het verzoek aan de Raad van State van het Koninkrijk om een oordeel ter zake het bestaand geschil. Aan de partijen wordt ook de mogelijkheid verstrekt om de verstrekte informatie aan te vullen indien dat nodig wordt geacht.

Artikel 3

Met betrekking tot het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk ter zake van het haar voorgelegd geschil, bepaalt artikel 3 dat de Raad van State van het Koninkrijk de bevoegdheid wordt verleend om een procesreglement vast te stellen en deze bekend te maken. Een procesreglement bevat de voorschriften voor een uniforme behandeling van geschillen aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegd in het kader van de onderhavige rijkswet. De Landen wensen bij het opstellen van een procesreglement een inbreng. Nadat de behandeling heeft plaatsgevonden brengt de Raad van State van het Koninkrijk een uitdrukkelijk met redenen omkleed bindend oordeel uit over het juridisch geschil ten aanzien

van de interpretatie van de bepalingen van het Statuut. Van dit bindend oordeel kunnen de partijen niet afwijken. Dit komt overeen met een van de drie vereisten die op 13 oktober 2015 door de Tweede Kamer zijn aanvaard als onderdeel van de motie van Laar (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 IV, nr. 12).

Artikel 4

Dit artikel regelt de mogelijkheid, door de Raad van State van het Koninkrijk aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk en aan de Minister-President van het betrokken land, om schriftelijk dan wel mondeling hun reacties te geven op de bezwaren die in het geschil zijn aangevoerd en hun standpunten ter zake nader toe te lichten.

Artikel 5

Dit artikel regelt de voeging van een ander land, dat gedupeerd wordt door de voorgenomen beslissing dat tot het geschil tussen het Koninkrijk en een of meer landen ter zake van de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut heeft geleid en waartegen het bezwaar tegen de voorgenomen beslissing niet in het voortgezet overleg is weggenomen. Het land, nadat de Raad van State van het Koninkrijk bepaald heeft dat zij als partij kan worden toegelaten, wordt in de gelegenheid gesteld om haar standpunt ter zake nader toe te lichten.

Artikel 6

Dit artikel onderschrijft het bindend karakter van het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk. Het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk heeft bindende kracht of anders gezegd gezag van gewijsde en er kan geen ander rechtsmiddel tegen ingezet worden. De onderhavige rijkswet geeft aan dat de inzet van een herhaald rechtsmiddel in strijd kan komen met de eisen van een goede procesorde.

Artikel 7

De raad van ministers van het Koninkrijk, de Gouverneur als koninkrijksorgaan, de landsorganen en de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren hebben allemaal een inlichtingenplicht. Zij zijn verplicht om inlichtingen te verschaffen die de Raad van State van het Koninkrijk noodzakelijk acht om een oordeel te kunnen uitspreken ter zake van het haar voorgelegde geschil. Nauw verbonden met bedoelde inlichtingenplicht van genoemde instanties is het vragenrecht van de Raad van State van het Koninkrijk om informatie van derden te verkrijgen alsmede om zich door deskundige derden te laten adviseren ter zake.

Artikel 8

Als alle informatie en adviezen zijn ingewonnen zal de Raad van State van het Koninkrijk tot beraadslaging overgaan om tot een uiteindelijk oordeel met betrekking tot het geschil te komen. Zij kan bij haar beraadslaging de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn hoedanigheid als Minister van het Koninkrijk, en de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao en Sint Maarten betrekken indien zij dat mocht verlangen om een weloverwogen oordeel te kunnen formuleren.

Artikel 9

De Raad van State van het Koninkrijk beslist alleen als zij quorum heeft en enkel bij meerderheid van stemmen, inhoudende van het totale aantal van toegestane stemmen. Indien er minder dan de helft van de leden aanwezig zijn kan de Raad niet tot stemming overgaan. Als de stemmen staken dan beslist de stem van de Voorzitter van de Raad.

Artikel 10

Bij het uitbrengen van stemmen kunnen meningen verschillen. Een ‘dissenting opinion’ is een afwijkende mening van een Raadslid die het niet eens is met de mening van de meerderheid der Raadsleden. Middels een ‘dissenting opinion’ geeft het Raadslid zijn of haar redenen waarop de afwijkende mening berust.

Artikel 11

Het uiteindelijk oordeel ter zake het geschil berust bij de raad van ministers van het Koninkrijk. Dit artikel bepaalt evenwel dat de raad van ministers van het Koninkrijk het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk zal volgen. Hiermee wordt nogmaals onderschreven dat de Raad van State van het Koninkrijk als onafhankelijke instantie zich over het juridisch geschil heeft gebogen en op grond van haar ervaring en interpretatie van wetgeving en geschilbeslechting tot een weloverwogen oordeel ter zake de interpretatie van het Statuut en het Statuut-conform handelen van de Koninkrijksorganen is gekomen.

Artikel 12

In dit artikel wordt het openbaarheidsbeginsel (artikel 121 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel VI.5 Staatsregeling van Aruba, artikel 104 Staatsregeling van Curaçao, artikel 117 Staatsregeling van Sint Maarten en artikel 6 EVRM) verankerd als vereiste van een eerlijk proces en transparantie.

Artikel 13

In dit artikel wordt een evaluatiebepaling verankerd binnen een periode van vijf jaar na inwerkingtreding van deze rijkswet. Deze evaluatiebepaling dient ertoe om na te gaan of de doelstellingen van deze rijkswet daadwerkelijk worden verwezenlijkt. Daarnaast dient een evaluatiebepaling ook om de effecten van de rijkswet na te gaan bij de uitvoering en handhaving ervan bijvoorbeeld ten aanzien van andere wetgeving. In het algemeen wordt meestal een evaluatietermijn van vijf jaar gehanteerd. Het gebruik van deze rijkswet in de praktijk zal moeten uitwijzen of voornoemde termijn lang genoeg zal zijn om haar doeltreffendheid en effectiviteit te kunnen bepalen.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba