

's-Gravenhage, 4 maart 2026

No. W04.25.00267/I/K

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 september 2025 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Rijkswet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud en achtergrond van het voorstel

Sinds 2010 bepaalt het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden dat er een regeling moet komen om geschillen binnen het Koninkrijk te beslechten. Het voorstel voor de rijkswet is ingediend door de gevolmachtigde minister van Aruba. Het is het resultaat van overleg tussen de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het voorstel bepaalt dat als er binnen het Koninkrijk tussen landen een geschil rijst over wat in het Statuut staat of in een regeling die op het Statuut is gebaseerd, dat de Caribische landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten dit geschil kunnen voorleggen aan de Raad van State van het Koninkrijk. Deze treedt op als geschillenbeslechter. Het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk is bindend. De Rijksministerraad mag daar vervolgens dan niet van afwijken.

Noodzaak van een geschillenregeling

**AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

De Afdeling begrijpt de wens om een adequate geschillenregeling tot stand te brengen. Niet alleen stelt het Statuut zo'n regeling verplicht, maar het draagt ook bij aan een goede samenwerking binnen het Koninkrijk als geschillen kunnen worden beslecht op basis van een deugdelijke procedure. Daarbij tekent de Afdeling aan dat het voorleggen van een geschil aan de geschillenbeslechter als uiterst middel moet worden gezien. Om geschillen te voorkomen én bij het ontstaan van geschillen is constructief overleg tussen de landen van het Koninkrijk van het grootste belang.

Vormgeving

De Afdeling maakt in haar advies opmerkingen over de vormgeving van de geschillenregeling. Een geschillenregeling moet zo worden vormgegeven dat hiermee de rechtmatigheid van besluiten van de Rijksministerraad kan worden beoordeeld. Maar een systeem van geschilbeslechting moet ook ruimte laten voor een zekere politiek-bestuurlijke afweging.

Het advies is dan ook om de geschillenregeling zo vorm te geven dat de Rijksministerraad niet kan afwijken van rechtmatigheidsoordelen, maar wel om zeer zwaarwegende redenen kan afwijken van oordelen over politiek-bestuurlijke aspecten van een geschil.¹ Het is aan de instantie die de geschillen beslecht om te bepalen welke oordelen betrekking hebben op rechtmatigheidsaspecten van een geschil en welke op politiek-bestuurlijke aspecten, zoals de Afdeling dit ook doet bij geschilbeslechting op basis van een andere rijkswet, namelijk de Rijkswet financieel toezicht. Ook bij geschilbeslechting op grond van die rijkswet geldt dat de Rijksministerraad niet kan afwijken van rechtmatigheidsoordelen, maar wel kan afwijken van andere oordelen op zeer zwaarwegende gronden.

Verduidelijking

Verder adviseert de Afdeling op bepaalde punten de geschillenregeling te verduidelijken. De procedure bevat enkele onduidelijkheden, bijvoorbeeld of ook Nederland een geschil voor beslechting kan voorleggen en er bestaan verschillen tussen dit voorstel en al bestaande procedures over de beslechting van Koninkrijksgeschillen, bijvoorbeeld over het vaststellen van een procesreglement.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

Advies

1. Voorgeschiedenis en inhoud van dit voorstel

¹ Met de woorden "zeer zwaarwegende redenen" wordt aangesloten bij de bewoordingen van artikel 26, tiende lid, Rijkswet financieel toezicht.

Dit voorstel van rijkswet geeft invulling aan artikel 12a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). Deze bepaling schrijft voor dat bij rijkswet voorzieningen worden getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Deze bepaling geeft uitdrukking aan de behoefte aan een correctie op de asymmetrie binnen het Koninkrijk.

In het Koninkrijk heeft Nederland als grootste land het overwicht in de politieke organen en procedures die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het Koninkrijk. Ook binnen het voortgezet overleg, dat plaatsvindt in een kleiner verband van de Rijksministerraad (hierna: RMR) en met dit overwicht rekening houdt, houdt Nederland een meerderheid.² Dat betekent niet alleen dat Nederland het laatste woord heeft in Koninkrijksaangelegenheden, maar ook als besluiten voorliggen over de inzet van toezichtsbevoegdheden, waarmee in de autonomie van landen wordt ingegrepen.³

Sinds de inwerkingtreding van artikel 12a van het Statuut (op 10 oktober 2010) zijn gesprekken gevoerd tussen de landen van het Koninkrijk over de vormgeving van de geschillenregeling. Het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) heeft zich hierover een aantal keer inhoudelijk uitgelaten.⁴ In 2019 is een voorstel van Rijkswet inzake Koninkrijksgeschillen aangenomen door de Tweede Kamer.⁵ Bij de totstandkoming van dat voorstel van Rijkswet en tijdens de behandeling was echter duidelijk dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna: de Caribische landen) het niet eens waren met enkele elementen in het wetsvoorstel.⁶ Voorafgaand aan de plenaire behandeling in de Eerste Kamer tekenden de delegaties van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verzet aan tegen het voorstel. Naar aanleiding daarvan trok de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en

² Zoals ook besproken in het spontaan advies van 2 oktober 2024, '70 jaar Statuut voor het Koninkrijk', punt 5.3

³ Daarbij moet binnen de kaders worden geopereerd die in het Statuut en het Reglement van de Gouverneurs zijn opgenomen. Een voorbeeld van een dergelijk kader is dat een aanwijzing op grond van artikel 15 RvG enkel betrekking kan hebben op de in het Reglement aan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan toebedeelde bevoegdheden. Met een aanwijzing kunnen geen nieuwe bevoegdheden buiten het Reglement om worden geschapen. Zie de voorlichting over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk

⁴ Zie voor een overzicht hiervan Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr.3, punt 2.4.

⁵ Kamerstukken I 2018/19, 35099 (R2114), A.

⁶ Dit bleek onder andere uit de inbreng van de bijzondere gedelegeerden van Curaçao en Aruba en van de Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten tijdens de plenaire behandeling. Handelingen II, vergaderjaar 2018/19, 100-40-3 t/m 100-40-30

Koninkrijksrelaties het voorstel in.⁷ Vervolgens hebben de Caribische landen het initiatief om te komen tot een Rijkswet naar zich toegetrokken.⁸

Het voorliggende wetsvoorstel is aanhangig gemaakt door de Gevolmachtigde Minister van Aruba.⁹ Het voorstel is het resultaat van overleg tussen de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en komt voor wat betreft de kern van de te volgen procedure grotendeels overeen met het wetsvoorstel uit 2018. Indien een geschil rijst tussen het Koninkrijk en één of meer landen over de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut en het voortgezet overleg niet tot een oplossing leidt, wordt het geschil op verzoek van één van de Gevolmachtigde Ministers voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk.¹⁰

De voorgestelde geschillenregeling kent hiermee een bijzondere, niet-rechterlijke structuur, die afwijkt van de wijze waarop juridische geschillen normaal gesproken worden beslecht. Toch is deze structuur niet nieuw. Het voorstel sluit namelijk aan bij al bestaande, bijzondere geschillenregelingen, op grond waarvan eveneens de Raad van State van het Koninkrijk bevoegd is om Koninkrijksgeschillen te beslechten.¹¹ Intern heeft de Raad van State van het Koninkrijk deze taak belegd bij de Afdeling advisering.¹²

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen evenwel niet alle geschillen worden voorgelegd. Het geschil moet, zoals hiervoor opgemerkt, gaan over “de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens het Statuut”.¹³ Daarnaast heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen bepaalde geschillen van de reikwijdte van de geschillenregeling uit te sluiten. Het gaat hier om geschillen over (voorgenomen) beslissingen waarvoor bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur in een bijzondere procedure voor de beslechting van geschillen is voorzien, geschillen over (voorgenomen) beslissingen die aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk worden voorgelegd én geschillen over voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. Ingevolge het

⁷ Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), Q.

⁸ Zie afsprakenlijst Interparlementair Koninkrijksoverleg augustus 2021. Kamerstukken I/II 2020/21, 33845, nr. 42, p. 11.

⁹ Op grond van artikel 15, derde lid, Statuut. Feitelijk werd ‘bij ontstentenis van de Gevolmachtigde Minister van Aruba’ de geleidende brief getekend door de minister-president van Aruba. Kamerstukken II 36809 (R2210), nr. 1.

¹⁰ Artikel 1, eerste lid, van het voorstel van Rijkswet.

¹¹ Artikel 26 en 27 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 24 en 25 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39); artikel 39 en 40 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

¹² Zie het Procesreglement rijksbestuursgeschillen, Stct. 17 december 2015, 45961.

¹³ Artikel 1, aanhef.

voorstel zijn dus ook geschillen over algemene maatregelen van rijksbestuur die worden vastgesteld op grond van artikel 51 Statuut, van de reikwijdte van de geschillenregeling uitgezonderd.¹⁴

Een belangrijk verschil ten opzichte van het eerdere voorstel van Rijkswet is dat de RMR ingevolge het wetsvoorstel verplicht is het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk te volgen.¹⁵ Het voorstel uit 2018 was minder vergaand: dat voorzag erin dat de RMR niet zou afwijken van het oordeel, tenzij zwaarwegende gronden daartoe aanleiding gaven. Dit lijkt een belangrijk verschil tussen Curaçao, Aruba en Sint Maarten enerzijds en Nederland anderzijds te markeren. De Caribische landen wensen een bindende geschillenbeslechting, waarbij afwijking van het oordeel van de geschillenbeslechtende instantie dus niet mogelijk is. Nederland wenst wel een afwijkingsmogelijkheid als zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven.¹⁶

2. Hoe om te gaan met geschillen binnen het Koninkrijk?

a. *Het belang van een adequate geschillenregeling*

De gemeenschappelijke belangen van de landen worden op voet van gelijkwaardigheid behandeld door het Koninkrijk. Daarbij kunnen geschillen ontstaan over de inzet van bevoegdheden die het Koninkrijk op grond van het bepaalde bij of krachtens het Statuut heeft.

Voor de effectieve behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden is het van belang dat dergelijke geschillen niet te lang voortduren.¹⁷ Daarom zijn de Koninkrijksverhoudingen gebaat bij een adequate geschillenregeling. Het belang hiervan is toegenomen nu vooral sinds de laatste staatkundige hervormingen de uitdagingen voor de Caribische landen steeds omvangrijker zijn geworden. Daarmee is de afhankelijkheid van het Koninkrijk én de invloed van besluiten van de Koninkrijksregering op het landsbestuur groter geworden.¹⁸

Om deze redenen én vanwege de uit het Statuut voortvloeiende verplichting, is de totstandkoming van een geschillenregeling noodzakelijk. Een eerder voorstel was geïnitieerd vanuit de Nederlandse regering; het nu voorliggende voorstel is aanhangig gemaakt door de Gevolmachtigde Minister van Aruba en is het resultaat van overleg tussen de Staten van de drie Caribische landen. Beide

¹⁴ Het betreft hier een algemene maatregel van rijksbestuur waarmee bij taakverwaarlozing door de landen kan worden ingegrepen.

¹⁵ Zie artikelen 3 en 11.

¹⁶ Zie onder andere Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), Q.

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32213, nr. 3 (R1903), 3. Toelichting bij artikel 12a.

¹⁸ De Afdeling beschrijft deze ontwikkelingen in het spontaan advies van 2 oktober 2024, '70 jaar Statuut voor het Koninkrijk', met name in hoofdstuk 1.

voorstellen bevatten elementen waar óf Nederland, óf de Caribische landen tot nu toe niet mee instemmen.¹⁹ Het is de verantwoordelijkheid van alle landen om gezamenlijk te komen tot een geschillenregeling die op voldoende draagvlak kan rekenen.

Onverminderd het voorgaande tekent de Afdeling aan dat een geschillenregeling, hoe deze ook is ingericht, duurzaam en constructief overleg tussen de landen niet kan vervangen. Geschillen moeten daarbij zoveel mogelijk worden voorkomen en als deze ontstaan, is het van belang hier zoveel mogelijk in onderling overleg uit te komen. Een geschillenregeling moet gezien worden als een uiterst middel en de Koninkrijkspartners zouden ernaar moeten streven het zo min mogelijk te gebruiken.

Een geschillenregeling moet zo worden ingericht dat het een gesprek tussen de landen faciliteert, waar nodig door duidelijkheid en uitsluitel te bieden over de toepasselijke (juridische) kaders. Hierna wordt nader ingegaan op de kenmerken waaraan een geschillenregeling volgens de Afdeling moet voldoen om deze functie naar behoren te kunnen vervullen.

b. *Het belang van rechtszekerheid en flexibiliteit*

Zoals in punt 1 is opgemerkt, kenmerkt het Koninkrijk zich door een onevenwichtige machtsverhouding. Dat geldt voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden en de inzet van toezichtsbevoegdheden die de autonomie van de landen kunnen beperken. De Afdeling merkt op dat het dan ook begrijpelijk is dat in het onderhavige voorstel bij de vormgeving van de procedure de nadruk wordt gelegd op het bewaken (en waar nodig herstellen) van de balans tussen de landen van het Koninkrijk. Tegen die achtergrond verstaat de Afdeling ook de wens om te komen tot bindende geschillenbeslechting.

Als er sprake is van een geschil tussen het Koninkrijk en één of meer landen, zal hier meestal een bevoegdheidsvraag onder liggen: is het Koninkrijk onder de gegeven omstandigheden bevoegd om een bepaald besluit te nemen? Deze vraag kent zowel juridische als politiek-bestuurlijke aspecten die niet allemaal onmiddellijk zijn terug te voeren op de (interpretatie van) de tekst van het Statuut, maar die voor een beoordeling van het geschil wel relevant zijn.²⁰

¹⁹ Zo blijkt ook uit het position paper van het Nederlandse kabinet over het spontaan advies over 70 jaar Statuut.

²⁰ Zie ook wat de Afdeling advisering hierover eerder heeft opgemerkt in de Voorlichting over het voorstel van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen, Kamerstukken II 2018/19, 35099- (R2144), nr. 10, punt 3.

Daarbij is eveneens van belang dat omstandigheden kunnen veranderen tijdens het proces van geschilbeslechting en in de periode tussen de uitkomst van geschilbeslechting en het nemen van een besluit door de RMR. Specifiek ten aanzien van de inzet van toezichtsbevoegdheden door de Koninkrijksregering geldt daarbij dat de eigen verantwoordelijkheid van de landen voor de autonome aangelegenheden overeind blijft staan en dat ook ná ontstaan van het geschil gezocht kan worden naar oplossingen. Het is van belang het systeem van geschillenbeslechting zo in te richten dat op dergelijke veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld.²¹

Bij de context van het Koninkrijk past dus een vorm van geschilbeslechting die enerzijds zekerheid biedt door het doen van bindende uitspraken over de uitleg van de toepasselijke juridische kaders, en anderzijds ruimte laat voor een politiek-bestuurlijke afweging, ook nadat de geschillenbeslechter zijn oordeel heeft gegeven. Hierbij past een benadering waarbij de geschillenbeslechter een bindend oordeel geeft over rechtmatigheidsaspecten van een geschil, waarvan door de RMR niet kan worden afgeweken én een advies over politiek-bestuurlijke aspecten, waar slechts van kan worden afgeweken indien zeer zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven.²² Onder dergelijke gronden moet worden begrepen gewijzigde politiek-bestuurlijke omstandigheden. Daarbij tekent de Afdeling aan dat het aan de geschillenbeslechter is te bepalen welke oordelen betrekking hebben op rechtmatigheidsaspecten van een geschil en welke oordelen betrekking hebben op politiek-bestuurlijke aspecten.²³

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel zo aan te passen dat voorzien wordt in een procedure die uitmondt in een bindend oordeel over de juridische aspecten van een (voorgenomen) besluit en een (zwaarwegend) advies over politiek-bestuurlijke aspecten.

3. Procedure

a. *Algemeen*

²¹ Zie in dit verband ook de Voorlichting over het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen, Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10, punt 3.

²² Hiermee wordt aangesloten bij de bewoordingen van artikel 26, tiende lid, Rijkswet financieel toezicht.

²³ Zoals dit ook wordt aangegeven door de Afdeling advisering in een ontwerpbesluit op grond van artikel 26, RfT. Zie bijvoorbeeld de aanhef van het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen. Stb. 2020, 537.

Het wetsvoorstel bevat verschillende voorschriften voor de procedure waarlangs een geschil moet worden beslecht. Die voorschriften sluiten deels aan bij al bestaande geschillenregelingen, maar wijken daar ook deels van af. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft geen verklaring voor de op dit punt gemaakte keuzes.

Een eerste voorbeeld is de wijze waarop het wetsvoorstel regelt dat de Raad van State van het Koninkrijk een procesreglement kan vaststellen. Ingevolge het wetsvoorstel heeft dat reglement de voorafgaande goedkeuring van de landen.²⁴ Onder de bestaande geschillenregelingen is die goedkeuring evenwel niet nodig. Het procesreglement wordt onder die regelingen gezien als een invulling van de kaders die door de (rijks)wetgever zijn gesteld.²⁵ Onduidelijk is waarom diezelfde redenering niet zou opgaan voor het wetsvoorstel, te meer nu de Raad van State van het Koninkrijk ook zonder procesreglement een geschil zou kunnen beslechten.²⁶ De Afdeling merkt op dat het, ook vanuit een oogpunt van rechtseenheid, raadzaam is het wetsvoorstel op dit punt te laten aansluiten bij de al bestaande geschillenregelingen.

Een tweede voorbeeld is dat een geschil ingevolge het wetsvoorstel wordt voorgelegd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op verzoek van de Gevolmachtigde Minister van één van de Caribische landen. Onder de bestaande geschillenregelingen kunnen daarentegen alle landen van het Koninkrijk – dus ook Nederland – een geschil voorleggen, en is een verzoek aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarvoor niet nodig.²⁷ Het ligt voor de hand om bij die regeling aan te sluiten, te meer nu het volgens artikel 5 van het wetsvoorstel uiteindelijk wel de bedoeling is dat alle landen van het Koninkrijk – ook Nederland – aan een geschil kunnen deelnemen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties speelt hierbij ingevolge die bepaling geen bijzondere rol.

Een derde voorbeeld is dat het wetsvoorstel niet alleen voorziet in een zitting, maar ook in de mogelijkheid om te beraadslagen met de minister van

²⁴ Artikel 3, tweede lid, wetsvoorstel.

²⁵ Zie het Procesreglement rijksbestuursgeschillen in Stct. 17 december 2015, 45961.

²⁶ Artikel 3, tweede lid, van het voorstel van Rijkswet is een 'kan-bepaling'. De Raad van State van het Koninkrijk wordt dus niet verplicht een procesreglement vast te stellen. Het ontbreken van een procesreglement betekent echter niet dat de vormgeving van de procedure niet alsnog nader zal moeten worden ingevuld, al dan niet op ad-hocbasis.

²⁷ Artikel 26 en 27 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 24 en 25 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39); artikel 39 en 40 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten; artikel 5 Procesreglement rijksbestuursgeschillen, Stcrt. 2015, 45961.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Gevolmachtigde Ministers.²⁸ Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in de bestaande geschillenregelingen en is ook overbodig. Op grond van de Wet op de Raad van State is het voor de Afdeling advisering namelijk al mogelijk om met ministers te beraadslagen.²⁹

Op zichzelf is het begrijpelijk dat wordt gepoogd de procedureregels in Koninkrijksgeschillen opnieuw te doordenken. Maar wanneer dat leidt tot verschillen tussen de algemene geschillenregeling en de al bestaande bijzondere geschillenregelingen, kan dat onnodige verwarring oproepen in de praktijk.

Zo rijst de vraag welke rol toekomt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wanneer hij het verzoek krijgt een geschil voor te leggen aan de Raad van State van het Koninkrijk. Is hij verplicht dat verzoek in te willigen, of heeft hij ruimte om naar eigen oordeel te handelen? Dat laatste zou een wezenlijk verschil betekenen ten opzichte van de bijzondere geschillenregelingen.

Om deze en soortgelijke vragen te voorkomen, adviseert de Afdeling de procedureregels in het wetsvoorstel gelijk te trekken met die in de al bestaande bijzondere geschillenregelingen. In het bijzonder adviseert zij de toepassing van het procesreglement van de Raad van State van het Koninkrijk niet afhankelijk te stellen van de goedkeuring van de landen. Voor zover een verbetering van de procedureregels in de toekomst alsnog wenselijk zou zijn, vereist dat een bredere doordiening, waarbij ook de procedureregels uit de bijzondere geschillenregelingen worden betrokken.

b. *Schorsen van het voortgezet overleg*

Het wetsvoorstel beschrijft dat de geschillenprocedure in gang kan worden gezet 'indien tijdens een voortgezet overleg (...) naar aanleiding van een voorgenomen beslissing een geschil (...) rijst'.³⁰ Daarnaast schrijft het wetsvoorstel voor dat de RMR oordeelt overeenkomstig het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk.³¹

Onverminderd wat hiervoor is opgemerkt over het bindende karakter van de geschillenbeslechting, staat deze procedure op gespannen voet met artikel 12, vijfde lid, van het Statuut. Deze bepaling schrijft immers voor dat de RMR oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezet overleg. Om strijd hiermee te voorkomen, zou het wetsvoorstel zo kunnen worden aangepast dat niet de RMR

²⁸ Artikel 4, vierde lid, en artikel 8 van het voorstel van Rijkswet.

²⁹ Artikel 24 van de Wet op de Raad van State.

³⁰ Artikel 1 van het voorstel van Rijkswet.

³¹ Artikel 11 van het voorstel van Rijkswet

als geheel, maar alleen het voortgezet overleg oordeelt overeenkomstig het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk.

Dat zou betekenen dat, indien een geschil zich tijdens het voortgezet overleg aandient, dit overleg dient te worden geschorst totdat de Raad van State van het Koninkrijk tot een oordeel is gekomen. Dit oordeel wordt op de door de Rijkswet bepaalde wijze betrokken bij de besluitvorming in het voortgezet overleg. Vervolgens oordeelt de RMR, conform artikel 12, vijfde lid, van het Statuut, overeenkomstig de uitkomst van het voortgezet overleg.

Los hiervan rijst de vraag of het gekozen moment van geschillenbeslechting, namelijk tijdens het (geschorste) voortgezet overleg, wel voldoende ruimte biedt om voortvarend te handelen wanneer zich acute problemen voordoen. Met het oog hierop zou kunnen worden geregeld dat geschillenbeslechting de RMR niet verhindert een besluit alvast te nemen, als een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vergt.³²

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting daarop met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.

4. Terminologie

Tot slot roept het wetsvoorstel vragen op over de daarin gehanteerde terminologie. De Afdeling behandelt achtereenvolgens de termen 'Minister van het Koninkrijk' en 'landen'.

a. *'Minister van het Koninkrijk'*

Het wetsvoorstel verwijst consequent naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 'in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk'. De Afdeling merkt op dat de term 'Minister van het Koninkrijk' geen bestaande wettelijke term is. Wanneer het met het huidige voorstel wordt geïntroduceerd, zou verwarring kunnen ontstaan over de vraag of bij het ontbreken van deze term in toekomstige wetgeving voortaan wordt bedoeld op de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het land Nederland.

Met het oog hierop adviseert de Afdeling de in het wetsvoorstel gebruikte term 'Minister van het Koninkrijk' te laten vervallen, en in plaats daarvan in de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk te maken dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties handelt als lid van de RMR.

³² Vgl. artikel 1, tweede lid, van het eerdere voorstel voor een Rijkswet Koninkrijksgeschillen, Kamerstukken I 2018/19, 35099 (R2114), nr. A.

b. *'Landen'*

Het wetsvoorstel regelt de beslechting van geschillen tussen het Koninkrijk en 'een of meer landen'. 'Landen' is geen term met een vaststaande wettelijke betekenis. Waar de term wel wordt gebruikt in rijkswetgeving, bevat de wettekst een definitiebepaling.³³ Het Statuut voor het Koninkrijk bepaalt in dit verband expliciet dat het Koninkrijk bestaat uit "de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten".³⁴ Mede gelet op de in punt 4.a. van dit advies aangestipte vraag of ook het land Nederland een geschil kan voorleggen, zou een dergelijke definitiebepaling in het wetsvoorstel niet misstaan.

De Afdeling adviseert het begrip 'landen' te omschrijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden. De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

³³ Zie bijvoorbeeld artikel 1 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

³⁴ Artikel 1 Statuut voor het Koninkrijk.