

Vergaderjaar 2018–2019

35 099 (R2114)

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

Nr. 10

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2019

Bij brief van 20 februari 2019 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gevraagd haar van voorlichting te dienen over het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen.

1. Voorgeschiedenis

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is in 2010 gewijzigd in verband met de herstructurering van het Koninkrijk. Daarbij is onder meer een nieuw artikel 12a in het Statuut opgenomen dat luidt: «Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen.» Volgens de toelichting bij artikel 12a van het Statuut kan aan een dergelijke regeling behoefte bestaan omdat tussen het Koninkrijk en een of meer landen geschillen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en een oplossing met de bestaande middelen soms niet eenvoudig te bereiken is.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 23 augustus 2017 geadviseerd over het voorstel van Rijkswet. De regering heeft het voorstel op 29 november 2018 ingediend bij de Tweede Kamer. De aanpassingen die de regering heeft gedaan in het voorstel en de toelichting waren voor de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties blijkens het verzoek om voorlichting aanleiding om nog twee vragen aan de Afdeling voor te leggen.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 3, blz. 6.

Alvorens de Afdeling in punt 2 overgaat tot de beantwoording van deze vragen merkt zij het volgende op. Zoals uit de toelichting bij het voorstel van Rijkswet blijkt, kent het voorstel een lange voorgeschiedenis, met name omdat tussen de landen van het Koninkrijk wezenlijk verschil van mening bestond over de precieze invulling van de geschillenregeling. In 2015 is daarom door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorstel gedaan voor een tijdelijke regeling.² Dit voorstel heeft zijn uitwerking gevonden in het voorliggende ontwerp van Rijkswet. Duidelijk is dat de andere landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) de voorkeur hadden en hebben voor geschilbeslechting in de vorm van een bindende uitspraak door de Hoge Raad, een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting of een Hoog College van Staat, over de rechtmatigheid van een op Koninkrijksniveau genomen besluit.³

Dit verschil van inzicht dat zich ook richt op de vraag of met de voorgestelde inrichting van de geschillenregeling wordt voldaan aan de opdracht van artikel 12a van het Statuut was voor de Afdeling aanleiding om in het advies over het voorstel van Rijkswet te pleiten voor een goede evaluatie van de geschillenregeling. De noodzaak hiervoor vloeit voort uit het gegeven dat voor het slagen van een geschillenregeling van belang is dat de betrokken partijen zoveel mogelijk overeenstemming bereiken over de invulling van die regeling. Indien dat niet het geval is, bestaat het risico dat voor de partijen die zich niet in de regeling kunnen vinden het oordeel van de geschillenbeslechtende instantie te weinig draagvlak en gezag zal hebben.⁴ Nu de opvattingen over de voorgestelde invulling van de geschillenregeling nog altijd uiteen lopen, wordt het goed evalueren van de werking van deze regeling en de vraag of en zo ja welke aanpassingen nodig zijn des te urgenter. De Afdeling adviseert daarom om op korte termijn met alle betrokkenen te komen tot afspraken over de opzet, methodologie en criteria voor de evaluatie en de onafhankelijke instantie die deze evaluatie moet gaan uitvoeren.

2. Voorgelegde vragen

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties heeft de volgende vragen aan de Afdeling voorgelegd in het voorlichtingsverzoek:

- 1) In het advies over het oorspronkelijke voorstel merkte de Afdeling op dat het lang niet altijd mogelijk is om in de praktijk een scherp onderscheid te maken tussen juridische en politiek-bestuurlijke aspecten van een geschil als bedoeld in artikel 12a Statuut. Hoe moet deze stelling worden beoordeeld in het licht van de keuze die nu in het voorstel van Rijkswet gemaakt wordt?
- 2) Volgens welke procedure zal een op grond van het wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig gemaakt geschil worden behandeld? In hoeverre is de keuze om de regeling te beperken tot juridische geschillen daarop van invloed?

² Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 25; Kamerstukken II 2015/16, 33 845, nr. 15.

³ Zie bijvoorbeeld de afsprakenlijst van het Interparlementair Koninkrijksoverleg van mei 2015 en de op 13 oktober 2015 door de Tweede Kamer aanvaarde motie van Laar (34 300 IV nr. 12). Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R2114), nrs. 7–9.

⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 23 augustus 2017, inzake het voorstel van rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen), W04.17.0019/I/ K, Kamerstukken II 2018/19, 35 099, nr. 4.

3. Beantwoording vraag 1

Bij de totstandkoming van artikel 12a Statuut leek het oogmerk te zijn om de geschillenregeling te beperken tot enkel juridische geschillen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de vraag of het Koninkrijk in bepaalde gevallen op een rechtmatige wijze gebruik maakt van zijn bevoegdheden.⁵ Zoals de Afdeling heeft opgemerkt in het advies over het voorstel van Rijkswet zullen interpretatiekwesties inzake het Statuut zich in het algemeen niet uitsluitend beperken tot juridische vragen, maar ook samenhangen met politiek-bestuurlijke aspecten: zij hebben een gemengd karakter.⁶ De Afdeling wijst op de situatie waarin de vraag rijst of het Koninkrijk bevoegd is in te grijpen in een landsaangelegenheid op grond van de waarborgtaak van artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Hierbij zal door het Koninkrijk in het licht van deze bevoegdheidsvraag onvermijdelijk een afweging moeten worden gemaakt tussen de verschillende belangen. Dat betreft enerzijds het belang van het autonome land om zijn eigen aangelegenheden te mogen behartigen en anderzijds het belang van het Koninkrijk om deugdelijk bestuur binnen alle landen te kunnen waarborgen. Een geschil over die belangenafweging en daarmee over de noodzaak en proportionaliteit van een mogelijke ingreep is onvermijdelijk vervlochten met de politiek-bestuurlijke aspecten van het geval. Bij de beoordeling van een dergelijke belangenafweging zal de politiek-bestuurlijke context van het geschil dan ook altijd een rol spelen.

Uit het voorgaande volgt dat ook met de voorgestelde beperking tot juridische geschillen, zoals nu opgenomen in het voorstel van Rijkswet, de politiek-bestuurlijke context van het geschil in de beoordeling wordt betrokken. Wel zal de beperking tot «zuiver juridische geschillen» er mogelijk toe kunnen leiden dat het orgaan dat belast wordt met de geschillenbeslechting een terughoudender inschatting van deze context zal verrichten, omdat zijn oordeel zich uiteindelijk moet toespitsen op beantwoording van de juridische bevoegdheidsvraag.

4. Beantwoording vraag 2

Indien door de wetgever wordt gekozen voor het neerleggen van de taak van geschilbeslechter bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, dan is de Afdeling voornemens om het bestaande procesreglement rijksbestuursgeschillen Raad van State van het Koninkrijk⁷ zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren. Blijkens dit reglement benoemt de vicepresident voor een geschil een bijzondere commissie Kroongeschillen die belast is met de voorbereiding van de advisering over het geschil door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.⁸ De commissie bestaat uit een oneven aantal leden van ten minste drie personen, waarbij ten minste één lid een staatsraad van het Koninkrijk is.

Naast de mogelijkheid voor de partijen in het geschil om aan de commissie een deskundigenonderzoek te vragen, biedt de commissie partijen de mogelijkheid om hun zienswijze in een zitting naar voren te brengen.⁹ De bijzondere commissie stelt in ieder geval het «betrokken bestuur», dat wil zeggen de Raad van Ministers van het Land die het

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 19. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33 845, nr. 9, p. 4.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 099 (R2144), nr. 4, p. 4–5.

⁷ Stcrt. 2015 nr. 45961, 17 december 2015. Het reglement is opgesteld om onder andere geschillen op grond van artikel 26, achtste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten te behandelen.

⁸ Artikel 4 van het procesreglement.

⁹ Artikel 14 van het procesreglement.

aangaat, in de gelegenheid te worden gehoord. Daarnaast ligt het in de rede om bij de geschillen op grond van de voorgestelde geschillenregeling ook de Raden van Ministers van de andere landen de mogelijkheid te bieden om een zienswijze in te brengen, nu het in de meeste gevallen zal gaan om interpretatiekwesties inzake het Statuut die daarmee ook voor de andere landen relevant zijn.

De Afdeling ziet vooralsnog geen reden om af te wijken van de procedure in het procesreglement nu het voorstel van Rijkswet beperkt is tot juridische geschillen. Dit hangt samen met het antwoord dat hierboven op vraag 1 is gegeven. Ook in procedures die zich beperken tot juridische geschillen zullen partijen de mogelijkheid moeten krijgen om hun zienswijze kenbaar te maken.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf