

1, Het voorstel van rijkswet houdt een (qua reikwijdte beperkte) toevoeging in aan de regeling van voortgezet overleg in artikel 12 van het Statuut. Dat kan van waarde zijn (al is de vraag van Hoogers relevant of dit niet neerkomt op een materiële wijziging van artikel 12), maar is iets anders dan de onafhankelijke behandeling van geschillen die beoogd werd met de opnemng van artikel 12a in het Statuut bij de herziening van 2010. Op 11 april 2010 schreven de toenmalige bewindslieden van Justitie en van BZK (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 213 (R1903), nr. 23, p. 5) over artikel 12a: “Het gaat hierbij om juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut. De intentie bestaat om een onafhankelijke instantie aan te wijzen die dit soort geschillen kan behandelen. De koninkrijksregering is voornemens om te zijner tijd een voorstel in te dienen voor een in het leven te roepen geschillenregeling. Op korte termijn zal vanwege de Nederlandse regering een verzoek richting Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden gedaan om in overleg te treden over de uitgangspunten voor een dergelijke regeling, waarna de Raad van State van het Koninkrijk daarover kan worden geraadpleegd. Aangezien de staatkundige veranderingen op dit moment veel tijd en energie vergen, is de verwachting dat een voorstel voor een dergelijke regeling niet voor de zomer gereed zal zijn.” Eerder had de regering al “toegezegd dat voorstellen worden gedaan voor de in het leven te roepen geschillenregeling.” Zij sprak daarbij de intentie uit “tot het instellen van een onafhankelijke instantie die juridische geschillen over de interpretatie van het Statuut kan beslechten” (32213 (R1903), nr. 11, p. 2-3). Het wetsvoorstel treft slechts een regeling voor een aanvullend, zwaarwegend advies en noemt dit een “oordeel”, maar omdat de “beslissing” in handen ligt van een ander orgaan, gaat het toch nog steeds om een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

2. In landen met een geleed constitutioneel bestel (federaties en daarop gelijkende constitutionele stelsels) is het algemeen gebruikelijk dat een constitutionele rechter geschillen beslecht over de in de hoogste staatsregeling neergelegde bevoegdheidsverdeling; dit geldt ook voor onze buurlanden Duitsland en België. Dat zou ook een alleszins voor de hand liggende uitwerking zijn van artikel 12a. Hoe komt het dat in Nederland een dergelijke keuze op weerstanden stuit? Dat kan iets te maken hebben met de verknochtheid aan het in artikel 120 van de Grondwet neergelegde toetsingsverbod (Van Rijn wijst daarop), ook al is dat door de staatscommissie-Remkes (evenals door de drie voorgaande staatscommissie voor grondwetsherziening) ter discussie is gesteld. De staatscommissie-Remkes wijst er terecht op dat de vormgeving van constitutionele geschillenbeslechting ertoe doet. Wat hier zou kunnen overwogen, is voor de bijzondere taak op grond van artikel 12a van het Statuut een constitutioneel rechtsprekende afdeling binnen de Raad van State van het Koninkrijk te vormen.

3. Aanvullend een aantekening bij de in de stukken veel voorkomende term “zuiver juridische geschillen”. Die terminologie is nogal onzuiver. Het gaat altijd om waarden en belangen die juridisch al dan niet bescherming krijgen. Geschillen die “zuiver” juridisch zijn, komen niet veel voor, ook niet in het dagelijks leven, maar er kunnen wel dag in dag uit geschillen worden opgelost door de wederzijdse rechten en verplichtingen vast te stellen. Dat is het vak van rechters. Het onderwerp van de regeling op grond van artikel 12a kan zijn het juridische, in het bijzonder het constitutionele kader waarbinnen politieke organen hun beslissingen moeten nemen; dat is en blijft hun verantwoordelijkheid

4. Dat is echter niet het hele verhaal. De opmerkingen van Oostindie over de politieke context van het voorstel zijn zeker relevant, ook al nemen ze de ook in mijn ogen steekhoudende juridische bezwaren niet weg die in de position papers van mijn drie andere collega’s naar voren zijn gebracht. Geschillen tussen de Koninkrijksregering en landsregeringen zijn vooral het gevolg van een ontbrekende gezamenlijke politieke doelgerichtheid.

De vraag moet dan ook worden gesteld hoe kan worden voorkomen dat een geschillenregeling alleen maar betrekking heeft op het al dan niet tegenhouden van een voorgenomen besluit. Vrees voor zo’n negatieve uitwerking van een geschillenregeling in een toch al moeilijk politiek klimaat kan de terughoudendheid aan Nederlandse kant wel voor een deel verklaren. Zou een uitwerking van de geschillenregeling niet kunnen worden overwogen die ook helpt om stilstand te voorkomen? De geschiedenis van het wetsvoorstel laat hiervan niets zien.

Zou men bijvoorbeeld kunnen denken aan een beklagmogelijkheid over het uitblijven van een adequate vervulling van publieke taken ingevolge het Statuut, zodat de constitutionele kaders van het Statuut kunnen worden verduidelijkt vóórdat een geschil ontstaat? In mijn ogen zou het in elk geval verstandig zijn,

beleidsmatig en juridisch betere wegen te zoeken voor het ter hand nemen van gezamenlijke taken en het behartigen van gezamenlijke belangen. Hiervoor is een echte bezinning op de betekenis van het Statuut voor de burgers van het Koninkrijk nodig.

Ernst Hirsch Ballin,
hoogleraar Tilburg University en Universiteit van Amsterdam