

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2022-0000626629

Uw kenmerk

Bijlage(n)
0

Datum 28 november 2022
Betreft Beantwoording vervolgvragen over de mogelijkheden op te komen tegen (voorgenomen) besluiten van de Koninkrijksregering

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vervolgvragen die zijn gesteld door de leden van de PvdD-fractie en het lid van de OSF naar aanleiding van mijn beantwoording van de nadere vragen over de mogelijkheden om op te komen tegen (voorgenomen) besluiten van de Koninkrijksregering. Deze vervolgvragen werden ingezonden op 17 oktober 2022, met kenmerk 168555.07U.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen

Vervolg vragen over de mogelijkheden op te komen tegen (voorgenomen) besluiten van de Koninkrijksregering n.a.v. intrekken Rijkswetsvoorstel Koninkrijksgeschillen (35099 (R2114)) (ingezonden 17 oktober 2022)

Vragen van de leden van de PvdD-fractie:

1. In de artikelen 50 en 51 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (verder: Statuut) zijn bevoegdheden opgenomen voor de Koninkrijksregering tot ingrijpen in de landen. Als blijkt dat besluiten die gebaseerd zijn op die bepalingen, hetzij op grond van de Algemene wet bestuursrecht, hetzij met een vordering uit hoofde van onrechtmatige daad bij een Nederlandse rechter kunnen worden aangevochten, bestaat er dan nog een noodzaak tot het totstandbrengen van een geschillenregeling als bedoeld in artikel 12a van het Statuut? Zo ja, op welke geschillen zou die regeling dan betrekking hebben? Is te voorzien dat zulke geschillen zich in de praktijk zullen voordoen?

Antwoord

Mocht blijken dat dergelijke besluiten kunnen worden aangevochten bij de Nederlandse bestuursrechter of burgerlijke rechter, dan vervalt daarmee naar mijn mening geenszins de noodzaak om een geschillenregeling als bedoeld in artikel 12a van het Statuut tot stand te brengen, nog daargelaten dat artikel 12a daartoe een verplichting bevat. De genoemde rechters zijn organen van het land Nederland en spreken recht op grond en ten aanzien van Nederlandse wetten. Zelfs als rechtsingangen bij deze rechters zouden openstaan, is het daarom de vraag of zij voor dit soort geschillen wel als adequaat kunnen worden beschouwd. Juridische geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer landen van het Koninkrijk hebben immers als onderwerp de uitleg van Koninkrijksrecht en/of de beoordeling van handelingen van de landen of organen daarvan. Dat vraagt om specifieke expertise en oog voor de bijzondere constitutionele context bij de geschilbehandelende instantie. Het ingetrokken voorstel van rijkswet Koninkrijksgeschillen voorzag daarin door de bevoegdheid om geschillen te beoordelen in handen te leggen van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk en, na amendering door de Tweede Kamer, van een binnen de Raad in te stellen Afdeling Koninkrijksgeschillen. Andere opties die in dit verband in het verleden zijn genoemd, zijn de Hoge Raad of een (op te richten) Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting.¹

Artikel 12a van het Statuut schrijft niet voor op welke geschillen een rijkswet als bedoeld in het artikel betrekking heeft. De Statuutgever kent de bevoegdheid om de reikwijdte van een geschillenregeling te bepalen toe aan de rijkswetgever. In artikel 12a zelf wordt slechts uitdrukkelijk bepaald dat het moet gaan om geschillen tussen enerzijds het Koninkrijk en anderzijds de landen. In het ingetrokken voorstel van rijkswet Koninkrijksgeschillen was ervoor gekozen om de geschillenregeling op te zetten als restregeling. Van de reikwijdte van het voorstel waren alle geschillen over beslissingen uitgezonderd waarbij (de Afdeling advisering van) de Raad van State van het Koninkrijk reeds in een adviserende

¹ Kamerstukken Staten-Generaal 2014/15, 33845, E/nr. 9, p. 3-4.

dan wel geschilbeoordelende hoedanigheid betrokken kan worden.² Het Statuut staat er als zodanig niet aan in de weg dat een geschillenregeling ruimer wordt opgezet en mede de geschillen komt te omvatten die in het bovengenoemde voorstel van de reikwijdte waren uitgezonderd. Denk hierbij aan geschillen over de vraag of de wetgever van het Koninkrijk bevoegd is een rijkswet over bepaalde materie tot stand te brengen of aan geschillen over de vraag of de Koninkrijksregering in een gegeven geval bevoegd is bestuurlijk toezicht in te stellen op grond van artikel 50 of 51 van het Statuut. Een voorbeeld van een categorie die binnen de reikwijdte van het voorstel van rijkswet Koninkrijksgeschillen viel, zijn geschillen over de vraag of de Koninkrijksregering in een gegeven geval bevoegd is een aanwijzing te geven aan de Gouverneur van een land op grond van artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, Curaçao respectievelijk Sint Maarten. Voor al deze voorbeelden geldt dat het voorstelbaar is dat zij zich in de praktijk kunnen voordoen, al leert dezelfde praktijk dat dit niet frequent gebeurt.

2. Als vast staat dat besluiten die worden genomen ter uitvoering van een rijkswet vallen onder het bereik van artikel 8:1 Awb, is dan voldoende voorzien in rechtsbescherming indien een land het niet eens is met zo'n besluit?

Antwoord

Ik stel voorop, zoals ik mijn eerdere antwoorden van 7 februari en 9 juni jl. heb aangegeven, dat niet vaststaat dat de Nederlandse bestuursrechter bevoegd is kennis te nemen van een geschil over een besluit van de Koninkrijksregering.³ Als een Nederlandse bestuursrechter evenwel zou oordelen dat een besluit van de Koninkrijksregering kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen in beginsel bij de bestuursrechter beroep openstaat, zal de bestuursrechter een eventueel ingesteld beroep toetsen aan de gebruikelijke ontvankelijkheids- en bevoegdheidsvragen, die dan dus niet anders zijn dan bij beroepen over andere besluiten. Zo zal onder ander moeten worden gezien of sprake is van een appellabel besluit en of een Caribisch bestuursorgaan dat tegen een dergelijk besluit opkomt kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 8:1 Awb.

3. Uit het antwoord op vraag 3 in de brief van 9 juni jl. leiden de leden af dat besluiten die gegrond worden op de artikelen 50 of 51 van het Statuut vallen onder het bereik van artikel 8:1 Awb. Dat laat onverlet dat in de Awb uitzonderingen op het beroepsrecht zijn opgenomen. Deelt de regering de mening van de leden van de PvdD-fractie dat de uitzondering in artikel 8:4, onder d, Awb niet geldt voor een besluit op grond van artikel 50, eerste lid, van het Statuut omdat een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet valt onder het begrip 'ander bestuursorgaan' als bedoeld in die bepaling?

² Artikel 1, eerste lid, onder a-c, van het voorstel van rijkswet Koninkrijksgeschillen (Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 2).

³ Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), R resp. Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), S.

Antwoord

In mijn antwoordbrieven van 7 februari en 9 juni jl. heb ik gemarkeerd dat het niet evident is dat organen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten tegen een besluit van de Koninkrijksregering kunnen opkomen bij de Nederlandse bestuursrechter.⁴ Er kan dus niet met zekerheid worden gesteld dat besluiten op grond van artikel 50 of 51 van het Statuut vallen onder het bereik van artikel 8:1 Awb. Mocht dit wel het geval blijken, dan is het aan de bestuursrechter om in het licht van het voorliggende geschil een oordeel te geven over de reikwijdte van de uitzondering in artikel 8:4, eerste lid, onder d, Awb.

4. Uit het antwoord op vraag 5 in de brief van 9 juni jl. blijkt dat u het oordeel van de leden van de PvdD-fractie deelt dat in de gevallen waarin een geschil niet via een beroep als bedoeld in artikel 8:1 Awb aanhangig kan worden gemaakt, de Nederlandse burgerlijke rechter als 'restrechter' aan de landen rechtsbescherming kan bieden indien de Staat der Nederlanden een onrechtmatig gebruik van het in Statuut voorziene bevoegdheden maakt. Vervalt die bevoegdheid van de burgerlijke rechter indien een regeling als bedoeld in artikel 12a van het Statuut tot stand komt?

Antwoord

Ik heb in mijn brief van 9 juni jl. aangegeven dat er redenen bestaan om aan te nemen dat de Nederlandse burgerlijke rechter in een dergelijk geval zal optreden als restrechter. Of dat ook daadwerkelijk zo is, zal een concreet geding moeten uitwijzen. Aan die eventuele rol van restrechter staat een rijkswet als bedoeld in artikel 12a van het Statuut niet per definitie in de weg. Of dat zo is, staat ter beoordeling van de burgerlijke rechter en zal onder meer afhangen van de reikwijdte van betreffende rijkswet.

Vragen van het lid van de OSF:

1. Het lid van de OSF heeft kennisgenomen van wat hij zou karakteriseren als labyrint dat de regering voor zich ziet om landen binnen het Koninkrijk toegang te verlenen tot de Nederlandse rechter.

In de beantwoording door de regering op de vragen wordt erkend dat in een ruime interpretatie van art. 1:1 Awb toegang kán bestaan tot de Nederlandse rechter. Met de nadruk op «kan», aldus het aan het woord zijnde lid, want in de beantwoording door de regering van de andere vragen blijft het op zijn best twijfelachtig ten aanzien van alle andere punten. Bijvoorbeeld rechtspersoonlijkheid en of dat een betwist besluit wel vatbaar is. De reikwijdte van de mogelijke uitspraak is onbekend, als het überhaupt tot een inhoudelijke behandeling komt. Aan de beantwoording valt geen vorm van rechtszekerheid te ontnemen. De OSF ziet het als wenselijk om daadwerkelijk prejudicieel advies in te winnen bij de rechter, zowel civiel en bestuursrechtelijk. Deelt de regering deze opvatting? Vooruitlopend op dat advies, het kan blijken dat er geen of miniem toegang tot de rechter is voor Rijksgeschillen via de aangestipte route. De

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), R resp. Kamerstukken I 2021–2022, 35 099 (R2114), S.

regering benoemt terecht dat er twee verschillende rechtssystemen zijn: de rechter op basis van de Awb welke gestoeld is op de Grondwet, en anderzijds op basis van het Statuut zonder eigen rechtsorde. De Nederlandse rechtsorde vindt een bredere grondslag omdat ze lid is van de Europese Unie, omdat Europees recht rechtstreeks doorwerking heeft. De andere landen binnen het Koninkrijk zijn niet lid van de EU. Hoe verhoudt dit «legaliteitsdeficiet» tot het Europese rechtsprincipe van «toegang tot de rechtspraak» (o.a. art. 6 lid 1 EVRM, art. 47 Handvest EU)? Zijn verdragen hierin van toepassing op de rechtsvinding en zo (éénzijdig) verbindend aan Nederland? Heeft de status van «Landen en Gebieden Overzee» van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba, hierin een achtergestelde positie omdat ze niet-Europees zijn en daardoor vallen buiten de Europese rechtszekerheid? Aanvullend is de borging van het rechtsprincipe sterk genoeg verankerd binnen het gehele Koninkrijk op basis van art. 17 Gw?

Antwoord

Het lid van de OSF stelt allereerst de vraag of de regering zijn opvatting deelt dat het wenselijk is om, zowel civiel- als bestuursrechtelijk, een prejudicieel advies in te winnen over de vraag welke rechtsingangen op dit moment openstaan tegen besluiten van de Koninkrijksregering bij Nederlandse rechters. De figuur van een prejudiciële vraag kennen we binnen het Nederlandse recht alleen in het burgerlijke recht, strafrecht en enkele segmenten van het bestuursrecht.⁵ Rechtbanken en hoven kunnen zo'n vraag stellen aan de Hoge Raad over de uitleg van een rechtsregel, als de Hoge Raad over die vraag niet eerder heeft beslist.⁶ Ons rechtssysteem kent geen mogelijkheid voor de regering of andere bestuursorganen om over een bepaalde (rechts)vraag een bindend oordeel te vragen aan een rechterlijk orgaan.

Een tweede vraag van het lid van de OSF heeft betrekking op de status van Europees recht in het Koninkrijk en een daarmee samenhangend – vermeend – legaliteitsdeficit in het Caribisch deel hiervan. Meer specifiek wil het lid van de OSF weten wat de toepasselijkheid is van het Europese rechtsprincipe van toegang tot de rechter, zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest EU, en de betekenis hiervan voor de rechtszekerheid in het Koninkrijk. Europees recht is een breed begrip en kan betrekking hebben op verschillende categorieën en bronnen van recht. Al snel zal men in dit verband terecht komen bij het recht van de Europese Unie (EU). Ook een verdragsregime als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat veel meer partijen kent dan alleen de lidstaten van de EU, wordt

⁵ Buiten het Nederlandse recht is de figuur van de prejudiciële vraag ook bekend in het EU-recht. Op grond van artikel 267 VWEU kunnen rechterlijke instanties van de lidstaten zich tot het Hof van de EU wenden met vragen over de uitlegging van de EU-Verdragen en over de geldigheid en uitlegging van de handelingen van de instellingen van de EU.

⁶ O.a. artikel 392 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 27ga e.v. Algemene wet inzake rijksbelastingen. Daarnaast is er een prejudiciële procedure mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van artikel 16-17 Tijdelijke wet Groningen.

vaak als Europees recht aangemerkt. Het Koninkrijk der Nederlanden is zowel lid van de EU als partij bij het EVRM. Het geldingsbereik binnen het Koninkrijk van het EU-recht is, op een aantal terreinen na, evenwel beperkt tot het land Nederland, en dan alleen tot het Europese deel hiervan. Dit betekent dat het Handvest van de Grondrechten van de EU geen onderdeel is van de rechtsordes van de Caribische landen en van Caribisch Nederland. Het EVRM is dat wel. Dit verdrag is verbindend in alle landen en delen van het Koninkrijk. Dat geldt dus ook voor het in artikel 6 EVRM vervatte recht op toegang tot de rechter. Van een legaliteitsdeficit, in de zin dat een fundamenteel mensenrecht als de toegang tot een rechter ontbreekt in de Caribische (ei)landen, is dus geen sprake in het Koninkrijk.

Overigens is de omstandigheid of bepaalde verdragsbepalingen wel of geen onderdeel zijn van het recht van de Caribische landen en van Caribisch Nederland niet direct relevant voor de kwestie die centraal staat in de vraag van het lid van de OSF. Als ik deze vraag goed begrijp, gaat het er immers om of *het land Nederland* op grond van genoemde bepalingen uit het EU-recht en EVRM verplicht is toegang tot de rechter te bieden aan (een orgaan van) een Caribisch land bij een geschil over besluitvorming van de Koninkrijksregering. Hoewel zowel het EU-recht als het EVRM onderdeel vormt van de Nederlandse rechtsorde, is het twijfelachtig of deze verplichting op deze manier kan worden geconstrueerd. Artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest EU kennen in beginsel geen recht toe aan overheidsambten. Dit hangt samen met de heersende leer dat de overheid als zodanig geen drager is van grondrechten.⁷ Voor artikel 47 Handvest EU komt daar nog bij dat, wil deze bepaling kunnen worden ingeroepen, een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer moet brengen.⁸ Daarvan is bij een Koninkrijksgeschil normaliter geen sprake.

Dit alles laat onverlet dat een Nederlandse rechter in een situatie als hierboven beschreven mogelijk wel zal willen handelen overeenkomstig de geest van de betreffende constitutionele bepalingen en een rechtsingang zal openstellen. Voor zover hier ook het beginsel van rechtszekerheid mee is gemoeid, speelt nog mee dat de Nederlandse rechter, als orgaan van het land Nederland, op grond van het Statuut is gehouden dit beginsel te verzekeren.⁹

2. Nu een Rijksgeschillenregeling uitblijft, hoe duidt de regering het rijkswetsvoorstel TK 35.119 (R2116) van het lid Bosman (overgenomen door het lid Kamminga) tot «wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland ten einde mogelijk te maken dat Curaçao en Sint Maarten net als Aruba zelfstandig kunnen opteren voor beëindiging van de in het Statuut neergelegde rechtsorde en bij wijziging van de Grondwet regels te stellen voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland»? Deelt de regering de opvatting dat een zelfstandige wijziging van het staatsbestel het gevolg/onderdeel is van een (potentieel) Rijksgeschil?

⁷ Dit uitgangspunt ligt ook onder het recent gewijzigde artikel 17 Grondwet, dat het recht op een eerlijk proces waarborgt. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34517, nr. 3, p. 11-12.

⁸ Artikel 51 Handvest.

⁹ Artikel 43, eerste lid, Statuut.

Antwoord

Ik zie geen direct verband tussen genoemd initiatiefrijkswetsvoorstel en de onderhavige thematiek van geschillenbeslechting. In theorie is het denkbaar dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten zou willen uittreden uit het Koninkrijk als gevolg van een geschil met het Koninkrijk. Een wens tot uittreding kan echter ook heel goed een andere aanleiding hebben. Op dit moment is er overigens helemaal geen sprake van dat enig Caribisch land uit het Koninkrijk zou willen treden.

3. Deelt de regering de volgende stelling: "Omdat er niet is voorzien in een regeling volgens artikel 12a Statuut, kunnen alle wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten als in strijd met het Statuut worden aangemerkt. De raad van ministers zou — op verzoek van een land en gemotiveerd door ontbreken van deze regeling — de voordracht tot vernietiging moeten doen, volgens artikel 50 Statuut."?

Antwoord

Nee, die stelling deel ik niet. De aan- of afwezigheid van een geschillenregeling staat volledig los van de geldigheid van wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

4. Omdat het voorstel voor een Rijksgeschillenregeling is ingetrokken, duurt het ontbreken van een regeling volgens artikel 12a Statuut voort. Is de regering voornemens om met een nieuw voorstel te komen? Zo ja, in welk tijdsbestek? Welke aanpak en traject heeft de (rijks)regering in gedachten? Kan de regering dan ook reflecteren op hoe ze alle landen van het Koninkrijk wil betrekken en welke elementen van wetsontwikkeling, moties en amendementen ze wenst te behouden/herstellen?

Antwoord

Op het IPKO in Bonaire in augustus vorig jaar is het initiatief om tot een nieuw ontwerp voor een geschillenregeling te komen bij de Caribische landen gelegd.¹⁰ Naar ik heb begrepen zal dit ontwerp worden gepresenteerd tijdens het eerstvolgende IPKO, in januari 2023. Ik ben zeer benieuwd naar de inhoud van dit ontwerp en ben graag bereid om te zijner tijd hierover mee te denken. Hopelijk vormt het ontwerp de opmaat voor een regeling waar alle landen zich in kunnen vinden.

¹⁰ Afsprakenlijst Interparlementair Koninkrijksoverleg augustus 2021, p. 4.