

Vergaderjaar 2018–2019

35 099 (R2114)

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

Nr. 9

VERSLAG VAN DE STATEN VAN CURAÇAO

Vastgesteld 20 maart 2019

De in de Staten van Curaçao aanwezige fracties van de PAR, MAN, MFK, PIN en PS hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel van Rijkswet en hebben de volgende op- en aanmerkingen.

De PAR-fractie verwijst naar de lange loop die vooraf is gegaan aan het indienen van een voorstel voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Na vele onderhandelingen in het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) tussen de vertegenwoordigers van de Staten Generaal en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is gezamenlijk in 2015 gekomen tot 3 uitgangspunten (hierna: de drie uitgangspunten) t.w.: (a) De Hoge Raad dan wel een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting, dan wel een Hoog College van Staat, als orgaan belast met de geschillenbeslechting voor het Koninkrijk der Nederlanden aan te wijzen; (b) de geschillenbeslechting middels bindende uitspraak te doen geschieden, met de mogelijkheid tot conflictenbemiddeling voorafgaand daaraan en (c) onder de reikwijdte van de geschillenbeslechting te doen vallen strikt juridische geschillen met betrekking tot Statutaire bepalingen.

Naar aanleiding hiervan heeft voormalig Tweede Kamerlid Van Laar op 8 oktober 2015 een motie in de Tweede Kamer ingediend die op 13 oktober 2015 is aangenomen, waarin de regering wordt verzocht de bovenstaande drie uitgangspunten uit de afspraken van het IPKO als leidraad te nemen voor de gesprekken tussen de landen van het Koninkrijk over de totstandbrenging van een geschillenregeling en tevens nog om in 2015 te komen met een blauwdruk voor een dergelijke regeling. Het voorstel van Rijkswet dat uiteindelijk eind 2018 is ingediend voldoet niet aan de drie uitgangspunten en dus ook niet aan de wens vanuit de landen van het Koninkrijk zoals in de afspraken van het IPKO en de Motie Van Laar verankerd.

Op grond van de wijzigingen die tot stand zijn gekomen in het Statuut voor het Koninkrijk (hierna: het Statuut) in 2010, bestaat thans een verplichting om een voorziening voor geschillenbeslechting in het leven te roepen. In dit kader wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van het Statuut waarin d landen worden aangemoedigd om vrijwillig

samen te werken. Volgens de fractie is artikel 12a van het Statuut gebaseerd op twee waarden: gelijkwaardigheid van de landen en de vrijheid van de landen om samen te werken. De fractie citeert uit de toelichting: «Geschillen tussen de landen, of tussen het Koninkrijk en een of meer landen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en soms blijkt een oplossing met de bestaande middelen niet eenvoudig te bereiken. Een effectieve behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden wordt bevorderd door dergelijke geschillen niet te lang te laten voortduren. Door de intensivering van de samenwerking zoals afgesproken in het kader van de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk en de toename van het aantal landen in het Koninkrijk neemt daarnaast de kans op geschillen tussen de landen toe, terwijl er tegelijkertijd een groter belang is bij een goede en effectieve samenwerking». De intensievere samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk maakt dat de regeling voor de beslechting van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen, meer dan voorheen, noodzakelijk is geworden. Juist dit heeft geleid tot de invoering van artikel 12a van het Statuut, welke later bij amendement is gewijzigd tot een verplichting in plaats van een bevoegdheid om met een dergelijke regeling te komen. Op grond van de waarden die ten grondslag liggen van artikel 12a, heeft de fractie de volgende vraag. Voldoet het huidige ontwerp van Rijkswet aan deze waarden?

De Motie Van Laar waarnaar eerder is verwezen is in de Tweede Kamer aangenomen met 94 stemmen vóór. Die motie gaat uit van drie uitgangspunten. Het onderhavige ontwerp voldoet slechts aan één van die drie uitgangspunten; er is geen sprake van een bindende uitspraak en er is geen sprake van een onafhankelijke instantie die uitspraak doet. Het is in die zin teleurstellend hoe landen binnen het Koninkrijk op deze wijze met elkaar omgaan. De landen in het Caribische deel van het Koninkrijk hebben uitdrukkelijk aangegeven dat ze bezwaren hebben tegen het onderhavige ontwerp (zowel op Parlementair als op regeringsniveau). Desalniettemin is het ontwerp aangeboden aan de Tweede Kamer voor behandeling. De Staten van Curaçao zouden eventueel bijzondere gedelegeerden kunnen afvaardigen voor de behandeling in de Tweede Kamer, maar deze gedelegeerden hebben daarbij geen stemrecht. Ook deze lacune benadrukt het democratisch deficit die bestaat binnen het Koninkrijk, waarbij de Staten van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk niet een reële participatie hebben in de totstandkoming van de Rijkswet.

Ten aanzien van de inhoud van het ontwerp heeft de fractie de volgende opmerkingen en vragen.

Wanneer is er sprake van een geschil? Het voortgezet overleg is geregeld in artikel 12 van het Statuut. Als na het voortgezet overleg nog sprake is van een geschil, dan wordt deze voorgelegd aan de Raad van State. Waarom is gekozen voor de Raad van State en niet voor een onafhankelijke instantie? Waarom is specifiek voor de Raad van State gekozen? Waarom is gekozen voor de Afdeling advisering van de Raad van State? Welke andere afdelingen binnen de Raad van State? Hoe worden de landen van het Koninkrijk vertegenwoordigd binnen de Afdeling advisering van de Raad van State? Hoe is het team van de Afdeling advisering van de Raad van State samengesteld? Kan meer informatie hierover worden verstrekt? Is de Afdeling advisering van de Raad van State is betrokken bij (processen voorafgaand aan) de totstandkoming van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur? Is er geen sprake van belangenverstremgeling? Waarom worden volgens het onderhavige ontwerp voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur uitgesloten van een geschil?

Ingevolge artikel 1, tweede lid van het ontwerp kan de raad van ministers van het Koninkrijk (hierna: RMR) het verzoek afwijzen. Past dit in de geest van gelijkwaardigheid van het Statuut?

Artikel 2 van het onderhavige ontwerp geeft aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een taak. Waarom is hier gekozen voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties? Waarom kan de Gevolmachtigde Minister het verzoek niet rechtsreeks aan de Raad van State verzenden?

Er is een termijn van twee weken ingesteld conform het derde lid van artikel 2. Er is echter geen opschortingsbepaling opgenomen. Waarom is gekozen voor een termijn van twee weken? Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de gevolgen van een geschil reeds zijn uitgewerkt in het betreffende land.

Artikel 8 van het onderhavige ontwerp gaat over de beslissing over het geschil. De RMR beslist over het geschil. Hiermee breekt deze regeling met het uitgangspunt dat er sprake dient te zijn van een bindende uitspraak. Dit artikel geeft aan de RMR alle bevoegdheid om af te wijken van het advies van de Raad van State. Dit is zeker ongewenst gelet op de samenstelling van de RMR, waarin Nederland een meerderheid van de ministers heeft en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk tezamen de minderheid daarin vormen.

Het artikel spreekt ook over zwaarwegende gronden. De Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten spreekt van «zeer zwaarwegende gronden». Waarom is niet gekozen voor dezelfde term als in de Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten?

Artikel 9 van het onderhavige ontwerp regelt de openbaarmaking. De uitkomst van het voortgezet overleg en het oordeel van de Afdeling advisering van Raad van State worden openbaar gemaakt. Waarom wordt de beslissing van de RMR niet openbaar gemaakt?

Volgens artikel 10 wordt de regeling na vijf jaren geëvalueerd. Er wordt echter niet aangegeven hoe die evaluatie plaats dient te vinden. Hoe gaat dit in de praktijk? Zullen vertegenwoordigers van alle delen van het Koninkrijk daaraan deelnemen? Aan welke criteria wordt de regeling getoetst? Volgens de fractie is deze evaluatiebepaling summier en dient te worden uitgebreid.

De fractie verwijst ook naar hetgeen de Raad van State aangeeft in zijn advies van 23 augustus 2017 (No. W04.17.0019/I/K). Op pagina 3 geeft de Raad van State aan dat het beste aan de eisen van onafhankelijke geschillenbeslechting kan worden voldaan als de procedure eindigt in een bindende beslissing. Waarom wordt van dit advies afgeweken?

Zowel de Raad van State als andere deskundigen hebben herhaaldelijk aangedrongen op een regeling die gedragen wordt door alle vier landen van het Koninkrijk. In artikel 12 van het Statuut wordt een procesmatige structuur geschapen. Indien nu wederom voor een procesmatige structuur wordt gekozen, dan voldoet men volgens de PAR-fractie niet aan artikel 12a van het Statuut, maar aan artikel 12 Statuut.

Het voorstel dat nu op tafel ligt voldoet niet aan alle drie uitgangspunten zoals afgesproken in IPKO-verband. Leden van Tweede Kamer zijn in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen aan de Raad van State, maar hebben daarbij nagelaten om over de afwijking van deze drie uitgangspunten te vragen. De Staten van Curaçao zijn niet bevoegd om de Raad van State direct te adriëren met vragen en zijn in die zin afhankelijk van de vragen die de Tweede Kamer stelt aan de Raad van State.

De PAR-fractie verwerpt ook de wijze waarop tot het voorstel is gekomen. Het voorstel is ter behandeling aangeboden zonder dat daarvoor de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geconsulteerd. Het ontwerp mist daarvoor elke draagvlak. Waarom zijn de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet geconsulteerd? Waarom is er geen rekening gehouden met de uitgangspunten van de Statuutwetgever die in 2012 artikel 12a heeft ingevoerd? Waarom is er geen rekening gehouden met de uitgangspunten die de delegaties in het IPKO van mei 2015 zijn overeengekomen? Waarom is er bij de voorbereiding van het ontwerp niet gezocht naar draagvlak vanuit Aruba, Curaçao en Sint Maarten?

In het regeerakkoord 2017–2021 van Curaçao is aangegeven dat Curaçao zal streven naar goede relaties en goede samenwerking tussen alle landen van het Koninkrijk en dat het daarvoor van belang is om te komen tot een geschillenregeling welke door vertegenwoordigers alle vier landen van het Koninkrijk is geaccordeerd. Dit is het uitgangspunt voor wat betreft de Curaçaose regering.

Met gezamenlijke inzet is men in 2010 gekomen tot artikel 12a van het Statuut. Wat we nu zien met het onderhavige ontwerp is een eenzijdige intentie om dit artikel van het Statuut uit te werken. Het is daarom dat van Curaçaose zijde de regering heeft aangedrongen op het aanhouden van het ontwerp zoals in november 2018 opgesteld en dit niet aanhangig te maken. Volgens de regering van Curaçao zou eerst brede ondersteuning voor het ontwerp moeten worden gezocht.

De MFK-fractie heeft geen vragen met betrekking tot het onderhavige ontwerp. De fractie kan zich niet vinden in het ontwerp en concludeert dat er een gemiste kans is geweest door niet een eigen voorstel van rijkswet aanhangig te maken. De fractie verwijst in dit verband naar een concept-ontwerp dat door de parlementen van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten is opgesteld en ondertekend.

Het lijkt volgens de fractie erop dat de RMR een angst heeft om aan macht te moeten inboeten. Tijdens het debat in het IPKO van januari 2019, hebben de leden van de Nederlandse delegatie aangegeven dat ze geen standpunt hebben t.a.v. de geschillenregeling, terwijl zij zelfs een technische lezing hebben gekregen. Bij een beleefdheidsbezoek aan de Staten heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dhr. R.W. Knops, aangegeven dat hij geen ruimte ziet voor wijziging van het onderhavige ontwerp, terwijl alle landen van het Caribische deel van het Koninkrijk het erover eens zijn dat het huidige ontwerp niet voldoet. Noch de eerdere regeling volgens het ontwerp van voormalige Minister Plasterk, noch deze regeling van Staatsecretaris Knops voldoen aan de drie uitgangspunten in de Motie Van Laar. De uiteindelijke beslissing over een geschil blijft bij de RMR. Gelet hierop is het volgens de MFK-fractie niet de moeite waard om vragen te stellen in dit verband.

De MAN-fractie verwijst ook naar de lange voorgeschiedenis om te komen tot een ontwerp voor een geschillenregeling. Uiteindelijk is een ontwerp ingediend in november 2018, mede nadat de delegaties van het IPKO hierop hebben aangedrongen.

Het is de vraag of de Koninkrijksregering daadwerkelijk geïnteresseerd is in een regeling voor de beslechting van geschillen die kunnen rijzen tussen het Koninkrijk en de landen. Hoe belangrijk is de continuïteit van wensen verbonden aan moties van de Tweede Kamer voor de Koninkrijksregering? Heeft de RMR enige vrees om eventuele geschillen te laten behandelen door een onafhankelijke instantie, zoals een daarvoor op te richten Hof voor geschillenbeslechting? De Raad van State benadrukt het belang van voldoende draagvlak voor het succes van de regeling. Wat is het belang dat de Koninkrijksregering hecht aan dit draagvlak? Is dat in de ogen van de Koninkrijksregering niet belangrijk? De partners in het

Caribische deel van het Koninkrijk hebben aangedrongen om het ontwerp aan te houden, aangezien dit niet voldoet aan alle drie uitgangspunten. Aangezien het ontwerp toch ter behandeling is aangeboden wil de fractie weten of er sprake is van respect naar elkaar toe binnen het Koninkrijksverband. Waarom is niet ervoor gekozen om de Raad van State met een onafhankelijke afdeling in te richten die zich met de geschillenbeslechting zou bezighouden?

Ook de MAN-fractie verwijst naar het gebrek aan gelijkwaardigheid zoals deze tot uitdrukking komt in artikel 8 van het ontwerp; de RMR beslist uiteindelijk over een geschil. Dit geeft aan dat er geen of weinig ruimte is voor gelijkwaardigheid. De term «zwaarwegende gronden» laat ruimte voor eigen interpretatie en dient nader te worden gespecificeerd. De MAN-fractie kan zich niet verenigen met het onderwerp zoals dat nu op tafel ligt.

De PIN-fractie verwerpt het ontwerp. Er is een lange weg gegaan voordat men gezamenlijk tot drie uitgangspunten is gekomen. Het ontwerp van Staatsecretaris Knops zet deze uitgangspunten terzijde. Dit is onaanvaardbaar volgens de fractie.

Ook de PS-fractie heeft kennis genomen van het ontwerp en keurt deze af onder verwijzing naar de uitgangspunten in de Motie Van Laar. Volgens de fractie is er geen sprake van gelijkwaardigheid zolang de RMR zelf kan beslissen over een geschil.

Dit verslag geldt als een eindverslag.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Centrale Commissie van de 20^{ste} februari 2019.

De Rapporteur,
G.M. Mc William