

Vergaderjaar 2014–2015

32 850

De Toekomst van het Koninkrijk

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2014

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer heeft op 12 juni 2014 in een wetgevingsoverleg met mij gesproken over een aantal onderwerpen dat betrekking heeft op de relatie van de Koninkrijksregering met de landen van het Koninkrijk (Kamerstuk 33 930 IV, nr. 6). In dat overleg heb ik toegezegd dat ik zal terug komen op de inzet van de waarborgfunctie in het verleden. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Tijdens het debat is door de commissie gevraagd:

- wat de waarborgfunctie precies inhoudt en welke criteria voor toepassing ervan gelden;
- naar het aantal malen dat de Koninkrijksregering de waarborgfunctie heeft ingezet sinds 1954;
- welke rol de Minister (van BZK) daarin als systeemverantwoordelijke heeft.

In dezelfde volgorde beantwoord ik de vragen.

Wat houdt de waarborgfunctie in? Wat zijn de criteria voor toepassing ervan?

Het eerste lid van artikel 43 van het Statuut draagt de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur op aan elk der landen. Het tweede lid van artikel 43 bepaalt dat het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur een aangelegenheid van het Koninkrijk is.

Volgens de Officiële toelichting bij artikel 43 is de zorg voor de verwezenlijking in de landen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur een taak van de landen. «Het is echter in het belang van het Koninkrijk, dat deze taak inderdaad wordt vervuld. Het Koninkrijk moet de daarvoor geëigende

maatregelen kunnen nemen indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan.» De Officiële toelichting bij artikel 43 stelt voorts: «Slechts wanneer de zorgtaak die elk der landen op grond van het eerste lid van artikel 43 Statuut heeft met betrekking tot de verwezenlijking van die fundamentele waarden, structureel verwaarloosd wordt en er intern geen redres wordt geboden, kan het nemen van een maatregel in overweging komen».

In 2011 heeft het kabinet een nota over de waarborgfunctie van het Koninkrijk aan de Kamer gezonden. (Kamerstuk 32 850, nr. 2). Ook de brief aan de Kamer van 26 november 2013 is gewijd aan de waarborgfunctie (Kamerstuk 32 850, nr. 5).

De nota geeft een uitgebreide uiteenzetting, de latere brief bevestigt dat de nota nog steeds de heersende opvatting weergeeft. Die houdt in dat artikel 43 de verantwoordelijkheid aan ieder land afzonderlijk opdraagt. Die zorgtaak wordt echter een gedeelde verantwoordelijkheid in Koninkrijksverband als die zorgtaak door een land wordt verwaarloosd. Het Koninkrijk moet er op toezien dat de in artikel 43 Statuut genoemde waarden, te weten fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur, in de landen worden gerespecteerd. Een terughoudende opstelling bij de invulling van de waarborgfunctie is noodzakelijk en verantwoord, want de eigen verantwoordelijkheid van de landen blijft voorop staan. Uitoefening van de waarborgfunctie is niet bepaald naar situaties waarin moet worden opgetreden. Dat moet van geval tot geval worden beoordeeld, afhankelijk van de specifieke situatie.

Binnen de Koninkrijksregering wordt in het kader van de waarborgfunctie wel gesproken van een escalatieladder. Gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel om het herstel naar een toelaatbare situatie te bevorderen. Van geval tot geval moet worden bekeken welke de lichtste maar effectieve maatregel of combinatie van maatregelen is. Indien het lichtere middel niet werkt, is een zwaarder middel nodig. Ook de invulling van die escalatieladder is van geval tot geval verschillend. Allereerst zal uiteraard overleg worden gevoerd om de zorg over een land met elkaar, in of namens de Rijksministerraad, met het betreffende land te delen en te overleggen hoe het betreffende land de gesignaleerde problematiek zal en kan aanpakken. Mogelijkheden voor het Koninkrijk om te interveniëren met een maatregel zijn er ingevolge de Officiële toelichting pas als er geen intern redres mogelijk is, dus als een land weigert dan wel in gebreke blijft de problemen (adequaat) aan te pakken.

De Gouverneur dient te waken over het koninkrijksbelang. Hiertoe behoort de waarborging van de in artikel 43 Statuut genoemde waarden. De Koninkrijksregering kan hem in dat kader aanwijzingen geven (artikel 15 Reglementen voor de Gouverneur). De Gouverneur is als koninkrijksorgaan bevoegd een landsverordening of landsbesluit niet vast te stellen, indien hij van oordeel is dat deze in strijd is met hoger recht of met «belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is» (artikel 21 van het Reglement). In dat geval dient hij de Koninkrijksregering hiervan in kennis te stellen. Indien de Koninkrijksregering eveneens van oordeel is dat die strijdigheid bestaat, wordt de landsverordening of het landsbesluit niet vastgesteld.

De wijze waarop de Koninkrijksregering invulling geeft aan de waarborgfunctie kan velerlei zijn. Aan het Koninkrijk staat een aantal wettelijke instrumenten ter beschikking om deze taak te effectueren. Naast de al genoemde bevoegdheid van artikel 21 Reglementen voor de Gouverneur is er het preventief toezicht op bepaalde wijzigingen van de Staatsregelingen (artikel 44 Statuut), de bevoegdheid wetgevende en bestuurlijke maatregelen te schorsen of te vernietigen (artikel 50 Statuut en artikel 22

van de Reglementen voor de Gouverneur) en kan bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening worden getroffen indien een landsorgaan zijn taak niet of onvoldoende vervult (artikel 51 Statuut). Deze laatste bevoegdheid mag alleen worden benut als de in artikel 43 Statuut genoemde waarden niet meer kunnen worden gewaarborgd en andere maatregelen niet het beoogde effect kunnen hebben of hebben gehad. Het optreden van het Koninkrijk behoort tijdelijk te zijn, gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van het desbetreffende land in al zijn bevoegdheden.

Hoeveel malen heeft de Koninkrijksregering de waarborgfunctie ingezet sinds 1954?

De Koninkrijksregering heeft zich in het verleden haar waarborgtaak aangetrokken en doet dat nog steeds. Wanneer zij daar in het licht van artikel 43, tweede lid, van het Statuut aanleiding toe zag, heeft de Koninkrijksregering een betrokken land aangesproken en gestimuleerd een dreigende of bestaande ontoelaatbare situatie te voorkomen respectievelijk te redresseren. Dat is in het verleden diverse malen, namens of binnen de Rijksministerraad, gebeurd.

Een verdergaande stap deed de Koninkrijksregering in 2013 bij haar besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten. De Gouverneur diende een onafhankelijk onderzoek te gelasten naar het behoorlijk en integer functioneren van het openbaar bestuur zoals een democratische rechtsstaat betaamt. Ook de recente aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba dit jaar om een onderzoek in te stellen naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba is daarvan een voorbeeld. Deze aanwijzingen hebben in alle gevallen tot doel te voorkomen dat situaties in een land ontstaan die het inzetten van dwingende maatregelen op grond van artikel 43, tweede lid, of artikel 50 of 51 van het Statuut, nodig maken. Met dit handelen neemt de Koninkrijksregering de gepaste terughoudendheid in acht tegenover de autonome landen.

De aanwijzing aan Curaçao die in 2012 plaatsvond met betrekking tot de begroting (KB van 13 juli 2012, Stb. 2012, 338) betrof een aanwijzing die formeel niet in het kader van de waarborgfunctie is gegeven, maar op basis van de (consensus-) rijkswet financieel toezicht. Een dwingende maatregel in het kader van de waarborgfunctie was daar niet nodig, nu daar een lichtere passende maatregel mogelijk was.

De schorsings- en vernietigingsbevoegdheid (artikel 50 van het Statuut) en de bevoegdheid bij algemene maatregel van rijksbestuur voorzieningen te treffen op grond van artikel 51 van het Statuut behoeften geen van beide tot nu toe te worden toegepast. Wel heeft de Koninkrijksregering, op grond van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur, geoordeeld dat de Gouverneur op goede gronden heeft geoordeeld dat een hem voorgelegd landsbesluit – het betrof de benoeming van een Minister – niet tot stand kon komen (KB 30 juni 1998, Stcrt. 1998, 143).

Voor de volledigheid zij vermeld dat de Koninkrijksregering in de afgelopen decennia twee maal – in 1960 ten aanzien van Curaçao en in 1993 ten aanzien van Sint Maarten – heeft ingegrepen door middel van een algemene maatregel van rijksbestuur in de Nederlandse Antillen. In beide gevallen betrof het niet een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van het Statuut, maar op grond van artikel 93 van de Staatsregeling van de toenmalige Nederlandse Antillen.

Tenslotte heeft de Koninkrijksregering in 2009 nog een rijkswet voorbereid op grond van artikel 43, tweede lid om Aruba, tegen haar zin, te betrekken bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Omdat Aruba uiteindelijk instemde werd de (consensus) rijkswet alsnog op artikel 38, tweede lid (onderlinge regeling) gebaseerd en bleek een beroep op artikel 43, tweede lid, van het Statuut niet nodig.

Welke rol heeft de Minister (van BZK) daarin (in de waarborgfunctie) als (systeem)verantwoordelijke?

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als eerste verantwoordelijk voor de Koninkrijksrelaties. In de regel zal hij met de regering van het betrokken land overleggen om zijn zorg te bespreken; daarna is hij verantwoordelijk voor het signaleren bij de Rijksministerraad van ontwikkelingen in dit verband, het communiceren daarover met de Caribische landen en zo nodig voorstellen aan de Rijksministerraad voor te leggen. Tenslotte wijs ik erop de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tenminste tweemaal per jaar overleg voert met de Gouverneurs van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten omtrent aangelegenheden waarbij het belang van het Koninkrijk is betrokken (artikel 15, vierde lid, van het Reglement voor de Gouverneur).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk