

Vergaderjaar 2013–2014

32 850

De Toekomst van het Koninkrijk

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2013

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben op 16 april 2013 in een algemeen overleg met mij gesproken over een aantal onderwerpen dat betrekking heeft op de relatie van de Koninkrijksregering met de landen van het Koninkrijk. In dat overleg heb ik mede naar aanleiding van vragen en observaties van de heer Heijnen, toegezegd een notitie aan de Kamer te zenden waarin ik nader inga op de waarborgfunctie van het Koninkrijk.

Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Ik ga daarbij uit van het kabinetsstandpunt over de waarborgfunctie van het Koninkrijk, zoals verwoord in de nota die de Kamer in juli 2011 heeft ontvangen (Kamerstuk 32 850, nr. 2) en de daarop volgende ontwikkelingen.

De nota

De nota van juli 2011 geeft een uitgebreide beschrijving van de waarborgfunctie. Enkele elementen daarvan licht ik hier uit.

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. De landen hebben dus de verantwoordelijkheid daarvoor. 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.

Zoals de nota stelt, zijn alle institutionele voorwaarden voor een democratisch en rechtmatig bestuur vervuld. Het Koninkrijk mag, kan en moet erop vertrouwen dat de landen de waarden van artikel 43 van het Statuut kunnen en zullen verwezenlijken. Het democratisch stelsel in de landen is voldoende toegerust om eventuele onwenselijke ontwikkelingen te corrigeren. Daarvoor moet de tijd en gelegenheid worden geboden.

De officiële toelichting op artikel 43 van het Statuut maakt duidelijk dat het Koninkrijk bij de afweging of in een concreet geval op grond van de waarborgfunctie dwingende maatregelen moeten worden genomen de grootste terughoudendheid moet betrachten. *«Slechts wanneer in het land geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn, kan het nemen van een maatregel in overweging komen»*. De officiële toelichting op artikel 43 van het Statuut geeft te kennen dat een uitputtende opsomming van maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, niet is te geven. De wijze waarop moet worden gereageerd, hangt af van de omstandigheden. Als algemeen beginsel is gesteld dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand. Dat betekent dat er in alle gevallen sprake zal moeten zijn van maatwerk en dat maatregelen proportioneel zullen moeten zijn en van tijdelijke aard. Daarnaast wordt benadrukt dat bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur volledig rekening wordt gehouden met de middelen, waarover het land beschikt.

Aan de toepassing van de waarborgfunctie dient het nodige vooraf te gaan. De nota uit 2011 schetst dit al.

In de eerste plaats is er de Gouverneur die als hoofd van de landsregering het recht heeft te worden geïnformeerd, aan te moedigen en te waarschuwen. Op deze wijze kan hij zo nodig – veelal binnenskamers – invloed uitoefenen om te bevorderen dat een landsregering de verwezenlijking van de waarden van artikel 43 bevordert.

In de tweede plaats heeft de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering op grond van de Reglementen voor de Gouverneur tot taak te waken over het belang van het Koninkrijk. Hij houdt toezicht op de naleving van verdragsverplichtingen, rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Hij stelt landsverordeningen en hem voorgedragen landsbesluiten niet vast indien hij deze in strijd oordeelt met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 21 van de Reglementen voor de Gouverneur).

Indien de Gouverneur, na herhaaldelijk overleg met de Ministers van het land, nog steeds van oordeel is dat er sprake is van een ontoelaatbare toestand in het land, waarbij de normen van artikel 43 van het Statuut in gevaar zijn en de landsorganen daarin geen of onvoldoende actie tot herstel ondernemen, dient hij zich te verstaan met de Koninkrijksregering. De Koninkrijksregering vormt zich een eigen oordeel. Indien zij ook tot de conclusie komt dat de toestand in het betrokken land ontoelaatbaar is en de waarden van artikel 43 van het Statuut in gevaar zijn, zal de Koninkrijksregering het land kunnen aanspreken en stimuleren tot het treffen van een adequate remedie om die toestand te redresseren.

De rijkswetgeving biedt de Koninkrijksregering mogelijkheden tot ingrijpen. Dat zijn de mogelijkheid van de aanwijzing aan de Gouverneur als koninkrijksorgaan (artikel 15 van de Reglementen voor de Gouverneur), de bevoegdheid tot schorsing of vernietiging van bestuurlijke en wetgevende maatregelen die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 50 Statuut), en de aanwijzingsbevoegdheden uit de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Een algemene maatregel van rijksbestuur op basis van artikel 43, tweede lid en artikel 51 van het Statuut vormt daarop het sluitstuk als een ultimatum remedium.

Daarmee wordt de top van de escalatieladder bereikt. Deze bevoegdheid mag alleen worden benut als de in artikel 43 van het Statuut genoemde

normen niet meer kunnen worden gewaarborgd en andere maatregelen niet het beoogde effect kunnen hebben of hebben gehad. Uit de toelichting op artikel 43 van het Statuut, zoals ik dat hierboven uiteen heb gezet, volgt dat de voorziening die in de algemene maatregel van rijksbestuur wordt getroffen, toegespitst dient te zijn op de specifieke situatie, en geen zwaardere maatregelen mag inhouden dan nodig is. Het is afhankelijk van de ontoelaatbare toestand in kwestie, welke voorzieningen worden getroffen. Dit moet van geval tot geval worden bezien.

De praktijk

In de afgelopen jaren hebben zich verschillende situaties voorgedaan, waarbij gebruik is gemaakt van mogelijkheden die gericht waren op herstel van onwenselijke situaties.

Zo heeft de Koninkrijksregering Curaçao een aanwijzing gegeven op grond van de Rijkswet financieel toezicht. Sindsdien zijn de nodige verbeteringen in het begrotings- en financieel beleid van Curaçao aangebracht.

Laatstelijk heeft de Koninkrijksregering besloten tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten. De Gouverneur dient een onafhankelijk onderzoek te gelasten naar het behoorlijk en integer functioneren van het openbaar bestuur zoals een democratische rechtsstaat betaamt.

Met dit handelen neemt de Koninkrijksregering enerzijds de gepaste terughoudendheid in acht tegenover de autonome landen, anderzijds kiest het voor passende maatregelen waar ontoelaatbare toestanden dreigen te ontstaan.

Al met al kom ik tot de conclusie dat de nota uit 2011 nog steeds actueel is en geen bijstelling behoeft. De praktijk van de afgelopen jaren wijst dat uit.

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