

Vergaderjaar 2009–2010

32 178 (R 1898)

Reglement voor de Gouverneur van Curaçao

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 29 april 2009 en het nader rapport d.d. 12 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 maart 2009, no. 09.000852, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende een Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de Gouverneur, evenals diens benoeming en ontslag, en strekt ter uitvoering van artikel 2, tweede en derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Het voorstel komt vrijwel geheel overeen met de reglementen voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en de Gouverneur van Aruba. De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt een opmerking over het tweejaarlijks overleg van de Gouverneur met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Reglement voor de Gouverneur van Aruba bepalen thans dat de Gouverneur van Aruba en de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderling overleg plegen omtrent aangelegenheden waarbij het belang van het Koninkrijk is betrokken, indien een van hen dit gewenst acht.² Voorgesteld wordt te bepalen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten minste tweemaal per jaar de Gouverneur van Curaçao uitnodigt voor een overleg omtrent aangelegenheden waarbij het belang van het Koninkrijk is betrokken. Voor dit overleg worden tevens de Gouverneur van Aruba en de Gouverneur van Sint Maarten uitgenodigd.³ In het voorstel van Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen is een identieke wijziging van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba opgenomen.⁴ In de toelichting wordt opgemerkt dat het gewenst is dat afstemming plaatsvindt tussen de Gouverneurs en de binnen de Koninkrijksregering primair verantwoordelijke bewindspersoon. Vanwege de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt daarom

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 15, tweede lid, van beide reglementen.

³ Voorgesteld artikel 1.7, onderdeel E.

⁴ Zaak no.W04.09.0089/K, artikel 1.7, onderdeel E.

bepaald dat deze bewindspersoon tenminste twee maal per jaar de Gouverneur uitnodigt voor het Gouverneursoverleg.¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 maart 2009, no. 09.000852, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 april 2009, No.W03.09.0097/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het advies van de Raad rekening is gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

a. De Raad van State merkt allereerst op dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen in de Rijksministerraad te behartigen koninkrijksaangelegenheden en de koninkrijksrelaties zoals die in de Nederlandse ministerraad worden behartigd. De Raad herinnert in dit verband aan de voorlichting van 18 september 2006, waarin afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk heeft aanbevolen de voorbereiding van de besluitvorming van de Rijksministerraad en de bewaking van de uitvoering van besluiten van die ministerraad op te dragen aan een kleine dienst, die zou kunnen worden aangeduid als secretariaat van het Koninkrijk en die onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Rijksministerraad zou moeten optreden.² Daarbij aansluitend zou het in de rede liggen dat het overleg met de Gouverneur over – als zodanig in het Statuut aangeduide – koninkrijksaangelegenheden plaatsvindt onder leiding van de voorzitter van de Rijksministerraad en dat hij daartoe ook het initiatief neemt. Overigens past het binnen goede bestuurlijke samenwerking dat de Gouverneur en de bewindspersoon die in de Nederlandse ministerraad met betrekking tot de besluitvorming is belast met de coördinatie van de koninkrijksrelaties geregeld overleg voeren. Deze vorm van overleg hoeft naar de mening van de Raad echter niet in een Reglement voor de Gouverneur te worden vastgelegd. De Raad adviseert het voorgestelde artikel 15, tweede lid, van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao aan te passen³ en de toelichting op dit punt aan te vullen.

a. De Raad merkt op dat het in de rede zou liggen dat het overleg met de Gouverneurs over koninkrijksaangelegenheden plaatsvindt onder leiding van de voorzitter van de Rijksministerraad, indien er een secretariaat van het Koninkrijk zou zijn onder leiding van de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, zoals aanbevolen in de voorlichting van afdeling I d.d. 18 september 2006 van de Raad inzake de hervorming van de staatkundige hervormingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk. Er is echter op dit moment geen secretariaat van het Koninkrijk. In het kader van de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen zullen slechts die wijzigingen op koninkrijksniveau worden aangebracht die verband houden met deze hervorming. Dit voorkomt dat het proces onnodig wordt belast of vertraagd.

De Raad merkt verder op dat er een onderscheid is tussen de in de raad van ministers van het Koninkrijk te behartigen koninkrijksaangelegenheden en de koninkrijksrelaties zoals die in de Nederlandse ministerraad worden behartigd. Het overleg met de Gouverneurs gaat over «aangelegenheden waarbij het belang van het Koninkrijk is betrokken», dus over koninkrijksaangelegenheden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behartigt de koninkrijksrelaties in de Nederlandse ministerraad. Hiernaast behartigt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal koninkrijksaangelegenheden die direct verband houden met de functie van de Gouverneur als koninkrijksorgaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is binnen de koninkrijksregering eerstverantwoordelijk voor de waarborgtaak van het

¹ Toelichting op artikel 15, tweede lid.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV en 30 461, nr. 3, 5.2.

³ Artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Koninkrijk. De artikelen 20 tot en met 22 van het Reglement geven ook de Gouverneur als koninkrijksorgaan een rol bij het behartigen van deze taak. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verder verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao. Het is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die het benoemingsbesluit van de Gouverneur contrasigneert en die de Gouverneur verlof geeft om Curaçao te verlaten. Ook andere koninkrijkstaken van de Gouverneur, zoals op het gebied van de Paspoortwet en de publicatie van rijksregelgeving, vallen binnen de koninkrijksregering onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is als behartiger van deze koninkrijksaangelegenheden en niet als behartiger van de koninkrijksrelaties dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geregeld met de Gouverneur zal overleggen. Op dit moment is de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast met deze aangelegenheden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 15 en de bijbehorende toelichting aangepast. Volgens de toelichting, die aan de Raad ter advisering is voorgelegd, wordt het overleg door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevoerd «vanwege de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». Deze taak houdt echter verband met de relaties tussen het land Nederland en de overige landen binnen het Koninkrijk (de koninkrijksrelaties). Aangezien het overleg met de Gouverneurs over koninkrijksaangelegenheden zal gaan, staat nu in de toelichting dat het overleg tenminste tweemaal per jaar met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de waarborgtaak van het Koninkrijk en voor de goede uitvoering van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao. Ook andere aangelegenheden van het Koninkrijk kunnen bij het overleg aan de orde komen, indien en voor zover de Gouverneur als koninkrijksorgaan een rol speelt bij de behartiging van die aangelegenheden. Om deze reden is in artikel 15 opgenomen dat de ministers wie de te bespreken onderwerpen aangaan, aan het overleg kunnen deelnemen. De minister die binnen de Koninkrijksregering voor de betreffende Koninkrijksaangelegenheden de verantwoordelijkheid draagt, wordt tijdig op de hoogte gesteld. De betreffende minister kan vervolgens deelnemen aan het overleg om met de Gouverneurs te overleggen over de Koninkrijksaangelegenheid in kwestie of desgewenst separaat overleg voeren. Dit separate overleg wordt geregeld in het voorgestelde artikel 15, derde lid, waarin is opgenomen dat de minister-president of andere ministers van het Koninkrijk desgewenst overleg kunnen voeren met de Gouverneur. Tot slot is aan artikel 15 toegevoegd dat de minister-president aan een hierboven bedoeld overleg kan deelnemen en in dat geval de vergadering voorziet.

De Raad merkt op dat het binnen goede bestuurlijke samenwerking past dat de Gouverneur en de Nederlandse bewindspersoon belast met koninkrijksrelaties geregeld overleg voeren, maar dat deze vorm van overleg niet in een reglement voor de Gouverneur hoeft te worden vastgelegd, anders dan het overleg over koninkrijksaangelegenheden. Inderdaad is het niet nodig om deze vorm van overleg over de koninkrijksrelaties in het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao op te nemen.

Verder dient bedacht te worden dat bestuurlijk overleg tussen Nederland en Curaçao op het terrein van landsaangelegenheden in beginsel plaats dient te vinden tussen de betrokken ministers of staatssecretarissen van deze landen. Volgens de Staatsregeling van Curaçao zijn immers de ministers verantwoordelijk aan de Staten.

b. Verder zou naar het oordeel van de Raad de voorgestelde bepaling de staatkundige verhoudingen nauwkeuriger kunnen uitdrukken. De Gouverneur treedt als vertegenwoordiger van de Koning op, aangezien het niet mogelijk is dat de Koning zijn bevoegdheden feitelijk in de Nederlandse Antillen en Curaçao uitoefent. Er is derhalve geen hiërarchische relatie tussen de Gouverneurs en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De term «uitnodigen» in de voorgestelde bepaling zou het misverstand kunnen wekken dat daarvan sprake is. Daarom adviseert de Raad het woord «uitnodigen» te vermijden.

b. Om te voorkomen dat er misverstand ontstaat over de verhouding tussen de Gouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt de term uitnodigen niet meer gebruikt.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin