

Kenmerk	W04.21.0049/I/K
Datum aanhangig	2 maart 2021
Datum vastgesteld	3 maart 2021
Datum publicatie	4 maart 2021
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 12317

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 2 maart 2021, no.2021000354, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven inzake een opengevallen zetel in de Staten van Curaçao, met nota van toelichting.

De ontwerp algemene maatregel van rijksbestuur strekt ertoe te bewerkstelligen dat een besluit wordt genomen door de Gouverneur over de toelating van de kandidaat die op grond van het landsrecht van Curaçao gekozen is verklaard als lid van de Staten van Curaçao.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de algemene maatregel van rijksbestuur (hierna: het besluit) vast te stellen, maar acht op een onderdeel aanpassing van de toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit aangewezen. Het gaat om de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 15, eerste lid, van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao (hierna: RvGC).

1. Voorgeschiedenis en grondslag voor het optreden

De grondslag voor het ontwerpbesluit is gelegen in de artikelen 43, tweede lid, en 51, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). Artikel 43, tweede lid, van het Statuut bevat de zogenoemde waarborgtaak van het Koninkrijk. Hieruit vloeit voort dat indien een van de landen van het Koninkrijk niet langer zorgdraagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, het Koninkrijk deze waarden moet waarborgen.

Indien het Koninkrijk optreedt vanwege de waarborgfunctie kan dit op verschillende manieren, waaronder door vaststelling van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51 Statuut. (zie noot 1) Dit artikel bepaalt dat indien een orgaan van een van de landen niet of niet voldoende voorziet in hetgeen ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet worden verricht, bij algemene maatregel van rijksbestuur kan worden bepaald op welke wijze hierin wordt voorzien. Ingrijpen op grond van deze bepalingen is een ultimum remedium en moet daarom met de grootst mogelijke terughoudendheid geschieden. (zie noot 2)

Het ambtsbericht van de gouverneur van Curaçao van 25 februari 2021 is de aanleiding voor het ontwerpbesluit. (zie noot 3) De toelichting bij het ontwerpbesluit constateert dat een impasse is ontstaan in de besluitvorming over de toelating van een kandidaat die op grond van het landsrecht van Curaçao gekozen is verklaard als lid van de Staten van Curaçao. Het ambtsbericht beschrijft dat op 11 januari 2021 een Statenlid zijn zetel in de Staten opgaf. Hiermee werd deze zetel vacant en kwam deze ter beschikking aan de eerstvolgende kandidaat op de kandidatenlijst van Partido Alternativa Real (PAR).

Vanwege deze vacature is het aantal zittende Statenleden namens de coalitie gelijk aan het aantal Statenleden van de oppositie. Sinds 11 januari hebben de oppositieleden geen gehoor gegeven aan oproepen van de Statenvoorzitter voor Statenvergaderingen, met uitzondering van de Statenvergadering van 9 februari. Daarmee ontbreekt een quorum voor het houden van Statenvergaderingen. Hierdoor is het niet alleen onmogelijk om de op 11 februari binnengekomen geloofsbrieven van het nieuwe Statenlid te onderzoeken (en daarmee de besluitvorming omtrent de toelating van het nieuwe lid te voltooien), maar kunnen ook geen nieuwe landsverordeningen tot stand worden gebracht. (zie noot 4)

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van het optreden van de Koninkrijksregering. Door de handelwijze van de Statenleden die de Statenvergadering weigeren bij te wonen, wordt het functioneren van de volksvertegenwoordiging onmogelijk gemaakt en daarmee het democratische proces van Curaçao gefrustreerd. Derhalve wordt niet meer voldaan aan het vereiste van de deugdelijkheid van bestuur, bedoeld in artikel 43 van het Statuut. Bovendien wordt het passief kiesrecht van het gekozen kandidaat-Statenlid gefrustreerd. Zonder ingrijpen zou deze impasse tot 11 mei 2021 (de dag van de eerste samenkomst van de nieuwgekozen Staten na de verkiezingen van 19 maart) kunnen voortduren. (zie noot 5)

Uit het ambtsbericht van de gouverneur blijkt dat de pogingen die zijn gedaan om de ontstane impasse te doorbreken, tot dusverre geen effect hebben gehad. Dit ontwerpbesluit voorziet daarom voor deze uitzonderlijke situatie in de bevoegdheid van de gouverneur om, met betrekking tot de vacature die is ontstaan door het vertrek van het Statenlid op 11 januari, in plaats van de Staten van Curaçao het onderzoek van de geloofsbrieven van een gekozen kandidaat-Statenlid te verrichten en een besluit over diens toelating te nemen. Gezien de ernst van de situatie waarin het functioneren van de volksvertegenwoordiging gedurende langere tijd onmogelijk wordt gemaakt en daarmee het democratisch bestuur wordt gefrustreerd, acht de Afdeling de maatregel noodzakelijk en proportioneel.

Zij maakt over dit ontwerpbesluit nog de volgende opmerking.

2. Artikel 15, eerste lid, RvGC

Ingevolge het ontwerpbesluit is artikel 15, eerste lid, van het RvGC, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat geen aanwijzing kan worden gegeven met betrekking tot de inhoud van het door de gouverneur te nemen besluit. (zie noot 6) De toelichting op artikel 15 van het RvGC vermeldt dat deze bepaling is bedoeld om duidelijk te maken dat de gouverneur bij de uitoefening van de bevoegdheden die in dit ontwerpbesluit worden toegekend, over het algemeen belang van het Koninkrijk waakt en verantwoording aflegt aan de Koninkrijksregering.

Voor het doorbreken van de hierboven geschetste impasse is het nodig dat de gouverneur bevoegdheden krijgt die niet voortvloeien uit het RvGC. (zie noot 7) Daarnaast vloeit uit het neerleggen van deze bevoegdheid bij de gouverneur in diens functie als Koninkrijksorgaan door middel van dit ontwerpbesluit, voort dat de uitoefening hiervan geschiedt in het

algemeen belang van het Koninkrijk en onder verantwoordelijkheid van het Koninkrijksregering. Daarmee is niet duidelijk waarom het nodig is artikel 15, eerste lid, van het RvGC van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig de overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 15 RvGC te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een opmerking bij de ontwerp-algemene maatregel van rijksbestuur en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk

Nader rapport (reactie op het advies) van 3 maart 2021

1. Voorgeschiedenis en grondslag voor het optreden

Ik ben verheugd dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk de noodzaak van het gebruik van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut onderschrijft. Met de Afdeling ben ik van mening dat de handelwijze van de Statenleden die de Statenvergadering van Curaçao weigeren bij te wonen het democratische proces van Curaçao frustreert. De maatregel van de Koninkrijksregering om aan deze ontoelaatbare toestand een einde te maken is ingrijpend maar noodzakelijk en proportioneel.

2. Artikel 15, eerste lid, Reglement voor de Gouverneur van Curaçao

Volgens de Afdeling is niet duidelijk waarom het nodig is om artikel 15, eerste lid, van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao van overeenkomstige toepassing te verklaren in het ontwerpbesluit. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig de overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao te schrappen.

Ik ben het met de Afdeling eens dat het in het onderhavige geval niet nodig is om een beroep te doen op bevoegdheden van de Gouverneur die zijn neergelegd in het Reglement voor de Gouverneur van Curagao. Uit het opdragen van de bevoegdheid aan de Gouverneur om de geloofsbrief van een kandidaat te beoordelen in diens hoedanigheid van Koninkrijksorgaan vloeit reeds voort dat de uitoefening hiervan geschiedt in het algemeen belang van het Koninkrijk en onder verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering. Bovendien kan met deze bevoegdheid worden volstaan om uit de impasse te raken die is ontstaan ten aanzien van de Staten van Curagao. Artikel 2 uit het oorspronkelijke ontwerpbesluit is daarom geschrapt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

(1) Zie onder meer de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, Kamerstukken II 2014/15, 34 000 IV, nr. 52.

(2) Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het

Koninkrijk van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, Kamerstukken II 2014/15, 34 000 IV, nr. 52, punt 1c.

(3) Kenmerk BE-21/002/RG/JW.

(4) Toelichting bij het ontwerpbesluit, punt 'voorgeschiedenis'.

(5) Artikel 3 van het Landsbesluit van 8 september 2020, nr. 20/1243, AB 2020, no. 97.

(6) Artikel 2 van het ontwerpbesluit.

(7) Een aanwijzing op grond van artikel 15, eerste lid, van het RvGC, kan enkel betrekking hebben op de in het RvGC toebedeelde bevoegdheden, zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, Kamerstukken II 2014/15, 34 000 IV, nr. 52, punt 2c.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting