

Naar optimale afstemming en samenwerking

*inleiding symposium Raad van State van het Koninkrijk
over ongevraagd advies “Koninkrijk, Verdragen en Unierecht”*

Paul Comenencia, staatsraad van het Koninkrijk
Den Haag, 9 juni 2022

Algemeen:

Voor de Caribische rijkdelen was de omgang met de voorbereiding en implementatie van verdragen decennialang de verantwoordelijkheid van de Antilliaanse regering. In de bestuurlijke en ambtelijke praktijk van wat wij tegenwoordig kennen als de autonome landen Curaçao en Sint Maarten is het dus een relatief nieuw element. En die praktijk valt niet mee, zelfs niet voor Aruba na ruim 36 jaar autonomie.

Bij de voorbereiding van het advies dat wij vandaag bespreken, is, zoals uit de tekst blijkt, uitgebreid stilgestaan bij wat het Statuut voor het Koninkrijk zegt over de sluiting en implementatie van verdragen.

Behalve over artikel 3 (de opsomming van Koninkrijksaangelegenheden), hebben we veel gesproken:

- over artikel 11 en het concept van ‘raken’ en ‘anderszins raken’,
- over artikel 14 (wanneer de implementatie van internationale afspraken wel of niet bij rijkswet te regelen, enz.),
- over artikel 24 tot en met 27, met nadruk op de mogelijkheid die artikel 27 biedt om tussen Koninkrijkspartners afspraken te maken over de implementatie.

En natuurlijk hebben wij het gehad over artikel 43 lid 2 en, mede aan de hand van gedachten erover van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, over hoe tegenwoordig om te gaan met de in dat artikel opgenomen waarborgfunctie van het Statuut.

Onze bevindingen:

Dat wij, zowel bij de Afdeling Advisering zelf als met externe gesprekspartners, interessante gedachtewisselingen hebben gehad over artikel 11 en de betekenis van ‘raken’ en ‘anderszins raken’ is niet vreemd als we de geschiedenis bekijken.

In zijn boek over de wordingsgeschiedenis van het Statuut, vermeldt Van Helsdingen¹ dat, tijdens de onderhandelingen over de tekst, artikel 11 *“uitvoerig en bij herhaling besproken”* is.

Want, schrijft hij: het artikel, dat een nadere omschrijving geeft van het begrip “raken” ziet er *“erg ingewikkeld uit en geeft blijkbaar aanleiding tot misverstand.”* En dat terwijl de zaak eigenlijk heel eenvoudig ligt *“omdat Suriname en de Nederlandse Antillen immers zelf beslissen of een onderwerp hun land raakt.”*

“Met die simpele bepaling had eigenlijk kunnen zijn volstaan”, aldus Van Helsdingen, die daar direct aan toevoegt dat dit niet betekent dat de autonome landen van het Koninkrijk over letterlijk alles willen meespreken. Maar in ieder geval wel over zaken *“die tot hun belangensfeer behoren”*, waarbij de belangensfeer geografisch niet beperkt hoeft te blijven tot de aangrenzende buurlanden, maar ook verder kan reiken.

60 jaar later schrijft Bovend’Eert dat het zwaartepunt van artikel 11 Statuut ligt in lid 6, *“dat bepaalt dat landsregeringen zelf kunnen aangeven dat een Koninkrijksaangelegenheid hun land raakt”*² en dat de begrenzing van het begrip ‘raken’ zeer ruim en rekbaar is.

“De landsregeringen kunnen”, aldus Bovend’Eert, *“in volle omvang... aangeven of de betrokken aangelegenheden hun land raken, en derhalve of zij betrokken worden bij overleg in de rijksministerraad. Over al deze onderwerpen is de opvatting van de landsregering beslissend.”*³ Om precies te zijn: de opvatting van Aruba, Curaçao en Sint Maarten of de betrokken aangelegenheden hun land raken. En dat bepaalt of zij betrokken willen worden bij overleg in de rijksministerraad.

¹ Van Helsdingen (1957), p. 318-320

² Bovend’Eert in Bovend’Eert et al (2018), p. 287-288

³ idem

Wat betekent dit voor de praktijk van de omgang door Koninkrijkspartners met de totstandkoming en implementatie van verdragen?

Dat een verdrag de landen raakt, hoeft niet te betekenen dat het verdrag ook voor de Caribische landen zal moeten (mede)gelden, schrijven wij in het advies. Het is de rijksministerraad die hierover besluit en daarmee ook over de vraag of gekozen wordt voor goedkeuring bij rijkswet dan wel 'gewone' wet. En in de rijksministerraad zijn het de gevolmachtigde ministers van de Caribische landen die hierin een actieve rol moeten vervullen.

De slotsom waar de Afdeling Advisering toe kwam is dat, terwijl artikel 11 er heel duidelijk over is dat het aan de Caribische landen is -en niet aan Nederland- om te bepalen of een verdrag hen direct of anderszins raakt, dit artikel ook zeker geen absoluut vetorecht is, geen vrijbrief voor de Caribische landen om actief of passief dwars te liggen in het proces.

Artikel 11 is vooral een opdracht aan de Koninkrijkspartners tot afstemming en samenwerking. Een opdracht aan Den Haag om de Caribische landen de ruimte te gunnen om een eigen afweging te maken, en een opdracht aan de Caribische landen om die ruimte ook te benutten.

De wisselwerking, die afstemming en samenwerking kunnen alleen optimaal verlopen als de informatievoorziening vooraf goed en tijdig verloopt, de Caribische landen tijdig en behoorlijk worden betrokken, en... als Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf ook actief hun rol vervullen, en Nederland daarvoor open staat.

Van Buitenlandse Zaken horen wij dat men, wat informatievoorziening betreft, nu reeds al het mogelijke doet en dat de verstandhouding met de directies buitenlandse betrekkingen goed is, maar dat het wel aan de Caribische landen is om hun rol te pakken. Daar is, als wij het goed begrijpen, ruimte voor verbetering. Om uiteenlopende redenen, die niet alleen maar wel voor een deel aan de Caribische kant liggen, is er in de praktijk helaas nog geen sprake van een soepele wisselwerking tussen de landen.

Succesvolle toepassing van artikel 11 komt in de praktijk neer op:

- Optimale afstemming, waar alle vier de landen van het Koninkrijk actief aan moeten werken,
- Daarnaast ook zorgvuldige maar zo flexibel mogelijke omgang met artikel 14 Statuut (de bepaling van welke procedure wel of niet te volgen; er is tussen goedkeuring bij rijkswet of bij gewone wet ook een middenweg mogelijk, de zogeheten rijksbrede procedure),
- En steeds wanneer het dreigt vast te lopen (of te lang stil blijft), terug naar het instrument van afstemming: Den Haag richting de Caribische landen en de Caribische landen richting Den Haag, ook wanneer men er in eigen kring maar niet uitkomt. Stil blijven, wachten tot 'het' overwaait, zeg ik vooral tegen mijn eilandgenoten, is in ieder geval geen goede optie, want 'het' waait niet over. Artikel 27 van het Statuut biedt de mogelijkheid aan de Caribische landen voor het invoeren van hulp van de andere landen (in de praktijk: primair van Nederland) bij de voorbereiding en implementatie van verdragen. En de indruk in Den Haag is dat daar meer gebruik van kan worden gemaakt, zodat de landen minder achterlopen in het proces, al heb ik ook een keer van iemand in de landen opgevangen dat men het zo druk heeft dat zelfs het formuleren van de hulpvraag een probleem kan zijn.
- Het gebrek aan menskracht en ervaring dat de Caribische landen parten speelt is in Den Haag bekend, dus we mogen ervan uitgaan dat men in Den Haag inmiddels weet dat over de schutting gooien bij de DBB's en er voetstoots van uitgaan dat het goed komt niet realistisch is. Ja, het Koninkrijk zit (mede met dank aan Den Haag zelf) wat ingewikkeld in elkaar, de afstanden zijn groot, zoals ook de verschillen in schaalgrootte, maar het is niet anders. Het is wat het is en we zullen het er mee moeten doen, waarmee ik niet bedoel dat wij nalatigheid aan deze of gene zijde voor lief moeten nemen.

Over Artikel 43 heeft de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, in een in 2020 uitgebracht advies over veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, een pleidooi gehouden die wij eerder ook van oud-minister Ernst Hirsch Ballin en van onze eigen Afdeling advisering hebben gehoord, namelijk: om artikel 43 Statuut niet uitsluitend te zien als stok achter de deur in geval van falend bestuur, maar veel meer als inspiratie om preventief samen te werken aan verbetering van onze rechtsorde, en zo te voorkomen dat het überhaupt zover komt dat er van Koninkrijkswege moet worden ingegrepen. Met andere woorden: een pleidooi om artikel 43 meer te zien als bron van inspiratie vooraf dan als oorzaak van transpiratie achteraf. Aanbeveling 5 van het ongevraagd advies adviseert -onder meer- opbouw van institutionele capaciteit in de Caribische landen om dit te bewerkstelligen.

Aanbevelingen voor de praktijk:

Wat zou er kunnen gebeuren om de praktijk te verbeteren?

Routekaart: In het overleg met de Caribische directies buitenlandse betrekkingen en de Caribische raden van advies kwam van Arubaanse zijde het -door de andere deelnemers ondersteunde- voorstel om de tien aanbevelingen in het ongevraagd advies, te vertalen naar een soort routekaart van te volgen stappen ter vergemakkelijking van de praktijk.

Kant-en-klare pakketten: Uit Curaçao kwam de -eveneens door de anderen ondersteunde- suggestie om voor de onderbezette directies in de Caribische landen de werklast te verlichten door vanuit Den Haag kant-en-klare pakketten aan te leveren (inclusief implementatieplannen en eerste concepten van implementatiewetgeving).

Blijven streven naar verbetering informatievoorziening: De informatievoorziening richting de Caribische rijkdelen, ondersteuning van de DBB's en contact met de Haagse vertegenwoordigingen moet voor Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen een permanent streven blijven. Niet vergeten dat waar Den Haag vrij makkelijk een dozijn professionals op een dossier kan zetten, in de extreem kleinschalige Caribische landen elke ambtenaar makkelijk een dozijn of meer dossiers te verwerken krijgt.

Inclusiever Haags denken en handelen: En dan het belang van inclusiever denken en handelen door Haagse departementen. Je komt elke week wel een nieuw voorbeeld tegen van de blinde vlek die de eilanden voor velen in Den Haag vormen. Zo signaleerde journalist René Zwart vorige week het voorbeeld van een onlangs uitgebrachte Defensienota, waarin nogal inconsistent wordt omgegaan met de begrippen Koninkrijk en Nederland. En zelf herinner ik mij, uit m'n tijd als gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen, hoe vaak ik in de Rijksministerraad opmerkingen moest maken over de eenzijdig geformuleerde Koninkrijksinstructies voor onder andere de algemene vergaderingen van de VN... alsof Willem-Alexanders titel van 'Koning der Nederlanden' uitsluitend op Nederland betrekking heeft en niet op de Caribische rijkdelen.

Aanbevelingen 1, 2, 4 en 7 van het ongevraagd advies gaan uitgebreid in op deze punten.

Meer Caribische interesse: Maar -en het is tijd voor een afronding- uiteraard is niets mogelijk zonder actieve participatie van Caribische kant, vanuit de eerder genoemde ambtelijke instanties maar ook vanuit de politiek. Meetellen in het Koninkrijk, en in de wereld, betekent niet alleen veel reizen, zoals nu al gebeurt, maar vooral ook binnen het Koninkrijk actief meelesen, meedenken en meedoen in het proces, en investeren in kwalitatief hoogstaande professionele ondersteuning. Uit gesprekken met stakeholders, naar aanleiding van het advies, blijkt helaas dat het thema van de verdragen -zacht gezegd- niet echt de aandacht heeft van de politiek in de Caribische landen, waardoor ook investering in professionele ondersteuning op dit gebied niet de prioriteit krijgt die het verdient.

Vandaar, tot slot, over dit onderwerp een hartenkreet aan de regeringen en de parlementen van de Caribische landen van het Koninkrijk om dringend prioriteit te geven binnen hun begroting aan versterking van de relevante deskundigheid en professionele slagkracht van directies als Buitenlandse Betrekkingen, Wetgeving en Juridische Zaken, en van de raden van advies en de Haagse vertegenwoordigingen. De juristen die zich nu een slag in de rondte werken om de informatiestroom bij te houden, zullen u dankbaar zijn en voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het hard nodig, wil men echt serieus genomen worden als autonoom, maar ook beschaafd land.

Literatuur:

Bovend'Eert, P.P.T, Broeksteeg, J.L.W., Bunschoten, D.E., Fleuren, J.W.A., Hoogers. H.G.: **Grondwet en Statuut, tekst en commentaar, 5^e druk**. Wolters Kluwer (Deventer, 2018)

Van Helsdingen, W.H., Van der Peyl, Th.J.: **Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk**. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf ('s-Gravenhage, 1957)

Tekst Troonrede 2021, zoals gepubliceerd door de RVD: [Troonrede 2021 | Toespraak | Rijksoverheid.nl](https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@125976/w04-20-0361/#highlight=Koninkrijk%20Verdragen%20en%20Unierecht)

Ongevraagd advies Afdeling Advisering Raad van State van het Koninkrijk over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht:

<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@125976/w04-20-0361/#highlight=Koninkrijk%20Verdragen%20en%20Unierecht>