



Deze brief is onder
EMBARGO!

Aan:
De voorzitter van de Staten
De heer F. Brownbill
Wilhelminaplein # 4
Alhier

Datum
1 september 2025

Zaaknummer
2025/039125

Uw brief
Uw kenmerk

Onderwerp
Reactie van de regering op advies RvS getiteld: "70 jaar Statuut voor het Koninkrijk: samenwerking op basis van wederzijds begrip"

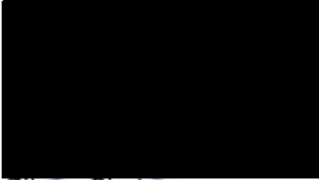
Pagina's: 1 Bijlagen: 1

Geachte heer Brownbill,

Met verwijzing naar bovengenoemd advies van de Raad van State van het Koninkrijk (RvSK), naar aanleiding van het 70-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, treft u hierbij als bijlage de reactie van de regering aan, die aan de Koninkrijksregering zal worden aangeboden ter opname in het nader rapport op genoemd advies.

Dezertijds is het nog niet bekend wanneer dat laatste door de Koninkrijksregering aan de RvSK en de Kamer(s) zal worden aangeboden, aangezien ook de reacties van de andere Caribische landen in genoemd rapport dienen te worden verwerkt. Verwacht wordt dat de aanbidding in ieder geval voor de aanvang van het IPKO op 26 september a.s. zal plaatsvinden. Reden waarom ik u verzoek de inhoud van de reactie **onder embargo** te houden **tot 26 september 2025 om 09:00 uur Nederlandse tijd**. Tot die tijd gelieve de inhoud niet openbaar te maken en slechts vertrouwelijk te delen met de leden van de Staten.

Ik hoop u hiermee naar voldoening te hebben geïnformeerd.


Gilmar Pisas
Minister-President, tevens minister van Algemene Zaken

**REACTIE VAN DE REGERING VAN CURAÇAO OP HET ADVIES
VAN OKTOBER 2024 VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK
*“70 jaar Statuut voor het Koninkrijk: Samenwerking op basis van wederzijds begrip”***

**WILLEMSTAD
2 SEPTEMBER 2025**

INHOUDSOPGAVE

I. Algemene inleiding	2
II. Tussenvorm	4
III. Consensusrijkswetten	6
IV. Democratisch tekort	8
V. Geschillenregeling	9
VI. Reactie op de aanbevelingen van de Raad van State van het Koninkrijk	10

I. ALGEMENE INLEIDING

I.1 Inleiding

De Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de RvSK) heeft bij gelegenheid van het 70-jarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) in oktober 2024 op eigen initiatief een reflectief advies (hierna: het Advies) uitgebracht over de samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Koninkrijk). Het Advies bevat diverse observaties en specifieke aanbevelingen, die uitnodigen tot dialoog over de toekomst van het Koninkrijk en de wijze waarop aan de samenwerking in dat verband verder vorm kan worden gegeven.

I.2 Leeswijzer

Deze reactie bestaat uit zes (6) hoofdstukken. Hierna geeft de regering van het Land Curaçao (hierna: “de regering”) in de hoofdstukken I-V haar zienswijze op de verschillende thema’s die het Advies behandelt, waarna in hoofdstuk VI specifiek wordt stilgestaan bij de negen (9) individuele aanbevelingen die door de RvSK zijn gedaan in het kader van het Advies.

I.3 Uitgangspunten voor de samenwerking binnen het Koninkrijk

1. Alvorens in te gaan op de inhoudelijke aspecten van het Advies zal worden ingegaan op een aantal uitgangspunten die in dit kader, met name voor wat betreft de samenwerking binnen het Koninkrijk, van belang zijn voor een juiste evaluatie van het Advies, in staatsrechtelijke en praktische zin.
2. Het belangrijkste uitgangspunt voor de regering bij de beoordeling van genoemd advies is dat de autonomie van Curaçao binnen het Koninkrijk, die al 70 jaar bestaat, onder alle omstandigheden gewaarborgd moet blijven en dat (in de nabije toekomst) adequate staatsrechtelijke voorzieningen moeten worden geïntroduceerd voor de onderdelen in de rechtsverhoudingen binnen het Koninkrijk die nog niet optimaal zijn ingevuld, waaronder het elimineren van het democratisch deficit en een aanvaardbare geschillenregeling. Dit schept een constitutioneel kader waarin gelijkwaardigheid en eigenaarschap de nodige ruimte bieden aan Curaçao voor zelfstandig beleid en politiek-bestuurlijke keuzes binnen de eigen autonome aangelegenheden.
3. Daarnaast geldt dat de verzorging van de zogenoemde “Koninkrijksaangelegenheden”, zoals in de artikelen 3 en 43, tweede lid, van het Statuut vastgelegd, onder de bevoegdheden van de regering van het Koninkrijk valt, waarin alle vier landen binnen het Koninkrijk op de in het Statuut geregelde wijze zitting hebben.

4. Tegelijkertijd hecht de regering eraan de partners in het Koninkrijk te willen verzekeren dat het Statuut, vanzelfsprekend voor zolang deze de steun draagt van de meerderheid van het Curaçaose volk, ook in de toekomst de basis zal blijven vormen voor de onderlinge rechtsverhoudingen en de samenwerking tussen de vier landen in het Koninkrijk. Daarbij geldt dat de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden steeds op basis van gelijkwaardigheid en in goed onderling overleg georganiseerd moet worden.
5. Een en ander brengt met zich mee dat effectieve samenwerking tussen de vier landen van het Koninkrijk gegrond moet zijn op: (a) een politieke, beleidsmatige of strategische noodzaak om de gemeenschappelijke waarden en belangen gezamenlijk te verzorgen; (b) respect voor de autonomie van (en daarmee de democratische legitimering van de samenwerking door) de samenwerkende landen¹, (c) vrijwilligheid en wederkerigheid met betrekking tot de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd en beëindigd en (d) wederzijds begrip en vertrouwen tussen de samenwerkende landen.

¹De facto eigenaarschap over de bestuurlijke aangelegenheden waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn

II. TUSSENVORM

1. In het Advies wordt het concept van een soort ‘tussengebied’ tussen enerzijds de autonome aangelegenheden en anderzijds de Koninkrijksaangelegenheden gelanceerd, waarover zowel de regering van het Koninkrijk als die van de vier landen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de waarborging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en behoorlijk bestuur.
2. Met in achtneming van de hiervoor genoemde uitgangspunten kan de regering zich nimmer vereenzelvigen met het in het Advies geïntroduceerde idee van een “tussengebied” tussen autonome en Koninkrijksaangelegenheden. Dit omdat autonomie geen abstract begrip is, maar een juridisch verankerde rechtspositie in het Statuut, dat erop neer komt dat de landen hun eigen aangelegenheden zelfstandig behartigen en, bijgevolg, daarvoor ook het bevoegd en politiek-verantwoordelijk gezag zijn. De verantwoordelijkheden binnen het Statuut zijn reeds helder afgebakend en dienen ook in de samenwerking, op basis van het Statuut, te worden gerespecteerd.
3. Aldus zal het creëren van een ‘tussengebied’ de juridische structuur van het Statuut (en dus van het Koninkrijk) inhoudelijk ondergraven en vervolgens daarmee ook de rechtszekerheid, die het Statuut aan de landen beoogt te bieden, aantasten. De regering acht het dan ook niet wenselijk dat binnen het Koninkrijksverband dit ongedefinieerd “tussengebied” ontstaat, juist omdat het tot onduidelijke en daarmee onwenselijke situaties kan leiden met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling.
4. Het idee van een dergelijk “tussengebied” is in het Advies met name gegrond op de waarborgtaak van de regering van het Koninkrijk met betrekking tot de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Echter niet moet worden vergeten dat genoemde waarborgtaak, in principe, slechts aanvullend van aard is, althans slechts als ‘*ultimum remedium*’, dus in uitzonderlijke gevallen, aan de orde kan worden gesteld en wel in het specifieke geval dat een land in de behartiging van de autonome aangelegenheden aantoonbaar en structureel tekortschiet en zelfstandig herstel niet (meer) mogelijk is bij het vervullen van zijn constitutionele taken en verantwoordelijkheden. Daar komt nog bij dat de uitoefening van genoemde waarborgfunctie de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit principieel in acht moeten worden genomen door de Koninkrijksregering, alvorens de autonome bevoegdheden van de landen op de hiervoor aangegeven terreinen te doorkruisen.
5. Geconcludeerd kan worden dat het door de RvSK geïntroduceerde concept van een "tussengebied", vanwege het ontbreken van een constitutionele grondslag daarvoor in het Statuut en met name de gevolgen daarvan, slechts onnodige juridische verwarring zal scheppen over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de regering van het Koninkrijk en die van de autonome landen, met als gevolg dat het de duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals verankerd in het Statuut zal ondermijnen.

Genoemde afbakening is essentieel voor het waarborgen van de bestuurlijke duidelijkheid en constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk, zoals die thans gelden en beleefd worden.

III. CONSENSUSRIJKSWETTEN

1. Ook het voorstel van de RvSK om de samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk nadrukkelijker, althans zoveel mogelijk, te verankeren in consensusrijkswetten, zoals bedoeld in artikel 38, tweede lid van het Statuut, dient met behoedzaamheid te worden benaderd. Dit omdat de geschiedenis van consensuswetgeving in het Koninkrijk sinds 10-10-10 heeft aangetoond dat, voor wat betreft totstandkoming, toepassing en beëindiging van consensusrijkswetten, er voor de Caribische landen significante bezwaren kleven aan de inzet van consensusrijkswetten. Dit is niet zonder reden.
2. Gebleken is immers dat in de Caribische landen het instrument van consensusrijkswet zwaar beladen is geraakt door het proces van totstandkoming van de per 10-10-10 in werking getreden consensusrijkswetten en door de als gevolg van die rijkswetten ontstane asymmetrische machtsverhoudingen, mede vanwege het - in sommige gevallen - ontbreken van een redelijke opzeggingsbepaling, waardoor de gelijkwaardigheid tussen de Caribische landen en Nederland c.q. het Koninkrijk onder druk is komen te staan. Hierdoor heeft het instrument van de consensusrijkswet in de Caribische landen brede politieke en maatschappelijke weerstand opgeroepen. Die weerstand is een natuurlijk gevolg van het feit dat deze consensusrijkswetten in hun toepassing vaak leiden tot beperkingen in de beleidsvrijheid van de Caribische landen met betrekking tot de autonome aangelegenheden die onderwerp zijn van de rijkswetgeving. Dit is een belangrijk thema in de onderlinge (rechts)verhoudingen en voor de toekomst van de samenwerking binnen het Koninkrijk. Het is dan ook niet vreemd dat de RvSK in aanbeveling # 5 in dit verband adviseert *“om afspraken te maken over de totstandkoming en de opzegging van consensusrijkswetten”*.
3. Dat laatste is echter een minimumvoorwaarde. Eventuele toepassing van consensusrijkswetten moet uitgaan van een transparant en met de nodige rechtszekerheid toegerust wettelijk kader, dat de samenwerking tussen de landen faciliteert. Voorts moeten deze wetten de autonomie van Curaçao in acht nemen door, onder meer, specifieke aandacht voor eigenaarschap, gelijkwaardigheid, democratische controle en, zoals RvSK ook benadrukt, een duidelijke totstandkomings- en beëindigingsclausule. Slechts op die wijze kan de legitimiteit van consensuswetgeving worden versterkt en de democratische verankering ervan worden gewaarborgd. Evenwel dient, met inachtneming van het vorenstaande, het zwaartepunt van de wetgeving die in de toekomst voor de samenwerking tussen de landen gehanteerd zal worden, in beginsel, te liggen bij onderlinge regelingen in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut en niet op het tweede lid van dat artikel. In dat opzicht is er een verschil van inzicht met hetgeen in de eerste volzin van aanbeveling # 5 door de RvSK wordt geopperd. Slechts indien er sprake is van een zwaarwegend belang dat de lokale autonomie overstijgt zou overleg met het oog op de totstandkoming van een consensusrijkswet kunnen worden overwogen.

4. Dit hoofdstuk bevat tevens een deel van de reactie op aanbeveling # 5. Voor de rest van de reactie wordt verwezen naar de specifieke reactie op aanbeveling # 5.

IV. DEMOCRATISCH TEKORT

1. De decennialange discussies over het vraagstuk van het democratisch tekort binnen Koninkrijksverband hebben nog niet geresulteerd in voor de Caribische landen van het Koninkrijk acceptabele voorzieningen die het democratisch tekort zullen opheffen. Dat tekort manifesteert zich in de beperkte invloed die de Caribische landen van het Koninkrijk hebben op de totstandkoming van rijkswetgeving, niet zijnde consensusrijkswetgeving, en besluiten van de regering van het Koninkrijk.
2. Een op evenredige vertegenwoordiging gebaseerde uitbreiding van stemrechten in de Nederlandse Staten-Generaal, zoals voorgesteld in het Advies (zie ook aanbeveling # 7), biedt geen oplossing voor de problematiek, gelet op de verhouding tussen het bevolkingsaantal van Nederland en die van de Caribische landen. De invloed van de vertegenwoordigers van de Caribische landen in de Staten-Generaal van Nederland zal in dat geval van zeer geringe betekenis zijn voor de besluitvorming binnen de Eerste en Tweede Kamer.
3. Bovengenoemd voorstel gaat tegelijkertijd gepaard met de nodige risico's voor de autonomie (en eigenaarschap) van de Caribische landen van het Koninkrijk als de (Europees) Nederlandse politieke partijen ook daadwerkelijk actief worden in de nationale politiek van die landen via de deur van stemmenverwerving voor de Staten-Generaal. Daarnaast is het niet wenselijk dat wijzigingen in het kiesrecht eenzijdig c.q. slechts via de Nederlandse Kieswet zullen kunnen plaatsvinden, zonder een formele bevoegdheid voor de wetgevers van de Caribische landen. Immers die kunnen volgens de Nederlandse Grondwet geen wijzigingen aanbrengen in de Nederlandse Kieswet.
4. Aldus biedt het voorstel van de RvSK geen garanties voor naleving van het legaliteitsbeginsel en het mede-eigenaarschap van de landen. Dientengevolge moet een verbetering van de democratische verhoudingen binnen het Koninkrijk eerder gezocht worden in een structurele versterking van de positie van de Caribische landen bij het vaststellen, wijzigen en beëindigen van alle rijkswetten, alsmede bij de totstandkoming van besluiten van en de controle op de uitoefening van bevoegdheden door de regering van het Koninkrijk. Daarvoor zijn nochtans geen acceptabele voorstellen gedaan in het Advies, terwijl die wel voorhanden zijn.
5. Het bovenstaande is tevens ook een reactie op aanbeveling # 7 in het Advies.

V. GESCHILLENREGELING

1. Een ander belangrijk thema voor een toekomstbestendige samenwerking binnen het Koninkrijk is het vertrouwen dat geschillen over, onder meer, de uitoefening van toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk en over de interpretatie van het Statuut op een onafhankelijke en bindende wijze kunnen worden beslecht door een deskundige en onpartijdige instantie. Ook deze geschillenregeling is na decennialange discussies tot grote teleurstelling van de Caribische landen nog niet van de grond gekomen.
2. Niettemin blijft de regering zich inzetten voor het formaliseren van een onafhankelijke en onpartijdige geschillenbeslechtsinstantie, die in de daarvoor in aanmerking komende juridische geschillen binnen het Koninkrijk bindend kan oordelen. Dit zal ongetwijfeld bijdragen aan (meer) duidelijkheid over de rechtsverhoudingen, alsmede de verdeling c.q. uitoefening van bevoegdheden, in het Statuut.
3. Het bovenstaande is tegelijkertijd ook een reactie op aanbeveling #9, waarbij de RvSK net als de regering (en de andere Caribische landen) pleit voor de instelling van een geschillenregeling voor het op bindende wijze beslechten van de in dit hoofdstuk onder punt 1 genoemde geschillen.

VI. REACTIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE RVSK

Aanbeveling 1: *Ga bij samenwerking uit van lokale behoeften en wensen, grijp autonomie niet aan als reden om samenwerking af te wijzen.*

Reactie van de regering:

1. De regering bevestigt dat samenwerking binnen het Koninkrijk het beste tot stand komt wanneer zij is afgestemd op de concrete behoeften (i.c. en daarmee de wensen) of prioriteiten van de landen zelf. Maar tegelijkertijd geldt dat het partnerschap binnen het Koninkrijk alleen duurzaam en vruchtbaar kan zijn wanneer het gebaseerd is op de uitgangspunten die de landen op basis van het Statuut met elkaar zijn overeengekomen. In dit verband wordt -gemakshalve- verwezen naar hetgeen in de hoofdstukken I-III van deze reactie reeds naar voren is gebracht.
2. Voorkomen moet worden dat het beginsel van autonomie ten onrechte wordt ‘geframed’ als mogelijke obstructie voor functionele samenwerking. Autonomie is geen obstakel voor functionele samenwerking, integendeel. Het creëert een juridisch kader voor effectieve en duurzame functionele samenwerking, waarbij het te allen tijde mogelijk blijft om elkaar aan te spreken op de (bij de samenwerking) in acht te nemen verplichtingen die gepaard gaan met de verantwoordelijkheden die aan de landen zijn toevertrouwd op basis van het Statuut.
3. Het principe van autonomie, zoals neergelegd in het Statuut, vormt aldus op zichzelf gezien geen belemmering voor samenwerking, maar voorziet juist in de voorwaarden en uitgangspunten voor betekenisvolle en duurzame samenwerking op basis van werkelijke behoeften, politieke afwegingen/keuzes en democratische legitimiteit. Het is derhalve van wezenlijk belang dat niet wordt geïnsinueerd dat de autonomie van de Caribische landen mogelijk een obstakel voor samenwerking c.q. een “reden om samenwerking af te wijzen” is. Zo’n insinuatie is onterecht. Juist het tegendeel geldt: autonomie moet in dit verband worden gezien als een constitutionele garantie voor, zoals hiervoor gesteld, effectieve en duurzame functionele samenwerking.

Aanbeveling 2: *Versterk de deugdelijkheid van het bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk volgens de criteria die zijn afgesproken in 2006 in aanloop naar de opheffing van de Nederlandse Antillen, en conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het internationale concept 'good governance'.*

Reactie van de regering:

1. De regering erkent het belang van deugdelijk bestuur als basis voor de verdere ontwikkeling van Curaçao als jonge natie sinds 10-10-10, maar ook als autonoom land binnen het Koninkrijk. Daarom werkt Curaçao voortdurend aan de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur en de publieke sector, een en ander in lijn met de eigen wet- en regelgeving, internationale verplichtingen en de in 2006 overeengekomen criteria.
2. In dit kader zij evenwel benadrukt dat de verzorging van deugdelijk bestuur primair een aangelegenheid en verantwoordelijkheid is van de regering op basis van het Statuut en de Staatsregeling van Curaçao, met een controlerende taak voor de Staten van Curaçao. Samenwerking binnen het Koninkrijk in dit verband is aldus, in beginsel, ondersteunend ter realisatie van hetgeen doorgaans als "goed bestuur" wordt aangemerkt en voor zover er geen sprake is van omstandigheden die de waarborgtaak van de regering van het Koninkrijk in werking doen treden. Voor het overige zij in dit verband verwezen naar hetgeen gesteld is in paragraaf II.4.

Aanbeveling 3: *Intensiveer de bestuurlijke samenwerking tussen de landen, zodat het Koninkrijk alleen nog in uitzonderlijke gevallen eenzijdig hoeft in te grijpen. Leg prioriteit bij onderwijs en armoedebestrijding.*

Reactie van de regering:

1. Voor zover met deze aanbeveling bedoeld wordt een vorm van samenwerking met participatie van de Nederlandse regering, waarbij prioriteit wordt gegeven aan samenwerking op bepaalde beleidsgebieden die onder de autonomie van de landen vallen, kan worden gesteld dat aan die samenwerking reeds vorm is gegeven middels de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen (van 4 april 2023), waarbij met het oog op de versterking van de weerbaarheid van de Caribische landen, met ondersteuning door de Nederlandse regering, door genoemde landen maatregelen worden genomen in diverse onderdelen van hun publieke sector. Dit betreft in het bijzonder het financieel beheer, het functioneren van de overheid, de organisatie rondom de inning van belastingen, het financieel toezicht, economische ontwikkeling, het stelsel van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het onderwijs en de rechtshandhaving. Binnenkort zal voor wat betreft de samenwerking op het gebied van sociale ontwikkeling ook armoedebestrijding in het landspakket worden opgenomen. Aldus is deze aanbeveling reeds middels genoemde onderlinge regeling in uitvoering en kan het Landspakket, naar gelang de behoeften van de Caribische landen, in overleg met Nederland, zodanig worden gestructureerd dat gericht wordt gewerkt aan de door de landen aangegeven prioriteiten.
2. De link die in de aanbeveling wordt gelegd met mogelijk “eenzijdig ingrijpen” door het Koninkrijk is vooralsnog niet (geheel) duidelijk, althans niet in dit verband. De suggestie dat politiek-bestuurlijke samenwerking kan dienen om Koninkrijkingrijpen te vermijden, roept dezerzijds principiële vragen op over, enerzijds de reden voor de samenwerking en anderzijds de reikwijdte van de waarborgtaak van het Koninkrijk, waarover in II.4 reeds het een en ander is gezegd.
3. De waarborgfunctie van het Koninkrijk op grond van artikel 43, tweede lid, van het Statuut bevat geen structureel sturingsmechanisme, maar een *ultimum remedium* dat slechts op zeer incidentele basis kan worden ingezet, daar de autonome landen zelf primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van, in dit geval, deugdelijk bestuur. Ingrijpen vanuit het Koninkrijk is alleen gerechtvaardigd indien aantoonbaar sprake is van ernstige en aanhoudende tekortkomingen in het bestuur van het land, waarbij een land niet zelf tot herstel in staat is of daartoe overgaat. Aldus kan de motivering voor een vrijwillige samenwerkingsregeling juridisch niet het “vermijden van eenzijdig ingrijpen” door de regering van het Koninkrijk zijn. Ook in termen van de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen zou dat een fundamenteel onjuiste benadering zijn voor het realiseren van duurzame, op vertrouwen gebaseerde, functionele samenwerking tussen de landen onderling en/of tussen de landen en Nederland c.q. de regering van het Koninkrijk.

4. Het vorenstaande gezegd hebbende, blijft de regering zich inzetten voor de nodige hervormingen, onder meer ter verbetering van het onderwijs, de sociale voorzieningen voor de kwetsbare groepen onder de bevolking en de gezondheidszorg, een en ander in het kader van de uitvoering van het regeerprogramma en het landspakket op basis van eerdergenoemde Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen.

Aanbeveling 4: *Onderzoek de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking tussen de Caribische landen van het Koninkrijk onderling om hun bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten.*

Reactie van de regering:

De regering ziet, conform bovenstaande aanbeveling, meerwaarde in het op vrijwillige basis en met inachtneming van de behoeften en prioriteiten van de betrokken landen versterken van de onderlinge samenwerking tussen de Caribische landen, bijvoorbeeld door het op locatie delen van expertise, gezamenlijke opleidingen en het opzetten van gezamenlijke uitvoeringsorganisaties waar dat efficiënt is. Dit kan de capaciteit in de vorm van bestuurs- en uitvoeringskracht van de afzonderlijke landen vergroten zonder inbreuk te maken op hun autonomie. Ingevolge artikel 38, eerste lid, van het Statuut is het met het oog op een dergelijke samenwerking reeds mogelijk dat de Caribische landen, los van de betrokkenheid van Nederland onderling samenwerkingsafspraken maken. Ook de landspakketten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bieden daartoe op sommige beleidsterreinen concrete mogelijkheden voor samenwerking. De geschiedenis, gezien vanaf 1986 met de afscheiding van Aruba en ook sinds 2010 met het opheffen van het Land de Nederlandse Antillen, leert dat grootschalige functionele inter(ei)landelijke samenwerking op enkele uitzonderingen na² maar zeer beperkt van de grond is gekomen.

² Zoals de monetaire unie tussen Curaçao en Sint Maarten.

Aanbeveling 5: *Consensusrijkswetten zijn een goede basis voor samenwerking. Om belemmeringen die worden ervaren bij de inzet van dit instrument weg te nemen, adviseert de Afdeling om afspraken te maken over de totstandkoming en de opzegging van consensusrijkswetten.*

Reactie van de regering:

1. De reactie op deze aanbeveling is reeds gegeven in hoofdstuk III, waarin ook de uitgangspunten en voorwaarden voor de toepassing van consensusrijkswetten aan de orde zijn gekomen.
2. Daarnaast acht de regering het van belang dat eventuele afspraken over de totstandkoming en beëindiging van consensusrijkswetten ook van toepassing worden verklaard op de reeds bestaande consensusrijkswetten. Dit is noodzakelijk om de politieke en maatschappelijke legitimiteit van die rijkswetten alsnog te verzekeren. Zonder die rechtekking blijft namelijk het risico bestaan dat de sinds 10-10-10 in werking getreden consensusrijkswetten de daarvoor benodigde politieke en maatschappelijke acceptatie zullen blijven missen.

Aanbeveling 6: *Bevorder dat de rechten van de mens en fundamentele vrijheden zoveel mogelijk in alle delen van het Koninkrijk en voor alle burgers gelden.*

Reactie van de regering:

1. De Staatsregeling van Curaçao onderschrijft in hoofdstuk 2 het belang van gelijke mensenrechten en fundamentele vrijheden en is daarmee in lijn met het Statuut en de door het Koninkrijk aangegane internationale verdragen, waaronder de Universele Verklaring van de Verenigde Naties (VN) betreffende de Rechten van de Mens, de bijzondere verdragen van de VN zoals het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR/BUPO) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), alsmede het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).
2. Waar nodig zal de regering de mensenrechten en fundamentele vrijheden vanzelfsprekend verder versterken op grond van haar verantwoordelijkheid daarvoor ingevolge de Staatsregeling van Curaçao en artikel 43, eerste lid, van het Statuut.

Aanbeveling 7: *Geef Nederlanders die wonen in de Caribische landen van het Koninkrijk op dezelfde wijze invloed als andere Nederlanders op de samenstelling van de Tweede en Eerste Kamer.*

Reactie van de regering:

1. De reactie op deze aanbeveling is grotendeels reeds gegeven in hoofdstuk IV, waarin gesteld is dat deze maatregel, gelet op de bevolkingsverhoudingen tussen de Caribische landen en Nederland (en de impact daarvan op de samenstelling van de Staten-Generaal), geen of slechts een verwaarloosbare invloed zou hebben op de besluitvorming in de Staten-Generaal³. Deze aanbeveling doet onvoldoende recht aan de staatsrechtelijke realiteit van het Koninkrijk, omdat het niet wezenlijk bijdraagt aan het verminderen van het democratisch tekort.
2. Anders gesteld, het voorstel lijkt ten onrechte te willen bewerkstelligen dat geaccepteerd wordt dat deelname van Caribische landen in de besluitvorming door de Staten-Generaal als vervanging gaat fungeren voor het wegnemen van de structurele machtsongelijkheid binnen het Koninkrijk. Echter, dat zal niet het geval zijn. Slechts een hervorming van de institutionele verhoudingen en versterking van de rol van de Caribische landen binnen de besluitvorming door Koninkrijksorganen kan leiden tot een evenwichtiger en democratischer staatsbestel. In dit verband zijn er, zoals reeds gesuggereerd in hoofdstuk IV bij de inleidende reactie over het democratisch tekort, effectievere maatregelen mogelijk. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het vergroten van de invloed van de Staten van de Caribische landen bij de totstandkoming, wijziging en intrekking van rijkswetten, het beperken of elimineren van de mogelijkheid voor de Rijksministerraad om de haar voorgelegde besluiten goed te keuren zonder de instemming van de gevolmachtigde ministers van de Caribische landen of de instelling van een parlement voor het Koninkrijk met een acceptabele verdeling van de zetels tussen de statenleden van de vier landen binnen het Koninkrijk. Het uitgangspunt moet daarbij zijn dat de Caribische parlementen volwaardig worden betrokken bij wetgeving en besluitvorming die hun rechtsorde raakt. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven via een instemmingsvereiste of een recht van amendement bij rijkswetten.

³ Er is sprake van een structurele bevolkingsongelijkheid, waardoor met circa 150.000 inwoners in Curaçao tegenover circa 18 miljoen inwoners in Nederland de invloed van de Curaçaose stemmen op de samenstelling van en (daarna) de besluitvorming door de Staten-Generaal nihil c.q. verwaarloosbaar klein zal zijn.

Aanbeveling 8: *Verstevig, ervan uitgaande dat personen met voor deze zware functie passende eigenschappen worden benoemd, de rol en positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Overweeg of zij kunnen aanblijven na een regeringswisseling zodat zij de tijd krijgen om zich in te werken en een netwerk op te bouwen.*

Reactie van de regering:

1. De regering onderschrijft het uitgangspunt dat Gevolmachtigde Ministers van groot belang zijn voor de Koninkrijksrelaties en dat hun rol en positie in de Rijksministerraad verder versterkt kan worden, met name bij het verminderen van het democratisch tekort. Bedoelde versterking mag echter nooit ten koste gaan van de democratische legitimiteit van de gevolmachtigde minister zelf. Met andere woorden: deze politieke positie moet steeds nauw verbonden blijven met het mandaat en de politieke verantwoordelijkheid van de (zittende) regering van het land, die hen benoemt, ontslaat en laat vervangen.
2. Gelet op dat laatste acht de regering het aanblijven van een Gevolmachtigde Minister na een regeringswisseling als ondemocratisch, omdat deze constitutionele figuur de vertegenwoordiger is van de regering van het autonome land in de Rijksministerraad en daardoor slechts ingevolge een instructie en onder de politieke verantwoordelijkheid van die regering handelt. In dat verband bepaalt artikel 8, eerste lid, van het Statuut dat: *“De Gevolmachtigde Ministers handelen namens de regeringen van hun land, die hen benoemen en ontslaan.”* Daardoor verkrijgt bij een regeringswisseling de nieuwe regering, als resultaat van een democratisch formatieproces, het recht om een persoon van haar eigen keuze (en die dus het vertrouwen van de nieuwe regering geniet) als Gevolmachtigde Minister te benoemen in de Rijksministerraad. Deze aanbeveling roept daarom ernstige staatsrechtelijke bezwaren op.
3. Hoewel staatsrechtelijk gezien van ondergeschikt belang in vergelijking tot de eerste hiervoor aangevoerde motivering, doch niet minder relevant, zou een automatisch of langdurig aanblijven van de gevolmachtigde minister na een (of meer) regeringswisseling(en) voorts bij betrokkene en anderen (in politiek Willemstad en Den Haag) de indruk kunnen wekken dat de functie van Gevolmachtigde Minister een ambtelijke in plaats van een politieke functie is, en ook dat is staatsrechtelijk onjuist en bovendien merkwaardig gelet op de samenstelling van het Nederlandse deel uit de Rijksministerraad .
4. Kortom, de regering staat positief tegenover versterking van de institutionele rol en positie van de gevolmachtigde minister, maar wijst het voorstel tot aanblijven daarvan na een regeringswisseling op staatsrechtelijke gronden af. Een democratisch bestel vergt dat vertegenwoordiging binnen de Rijksministerraad consistent is met de politieke verhoudingen binnen de Caribische landen zelf.

Aanbeveling 9: Voorzie in een regeling waarmee geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk kunnen worden beslecht. Wijs een bestaand orgaan aan als geschilleninstantie en zorg ervoor dat die een bindend oordeel kan vellen over de juridische aspecten van een geschil in het kader van de uitoefening van toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk en over de interpretatie van het Statuut. Overweeg daarnaast om deze instantie een zwaarwegend advies te laten geven over beleidskwesties die in dat kader worden voorgelegd.

Reactie van de regering:

1. De reactie op deze aanbeveling is grotendeels reeds gegeven in hoofdstuk V. Als nadere motivering zij in dit verband gesteld dat de bestaande situatie, waarin de Koninkrijksregering (al dan niet met een niet-bindend advies van de Afdeling Advisering van de RvSK) uiteindelijk zelf beslist in geval van een geschil met een of meerdere autonome landen, leidt tot structurele machtsongelijkheid binnen het Koninkrijk (in het voordeel van de grootste partij in de Rijksministerraad).
2. Een goed functionerende rechtsorde binnen het Koninkrijk vereist daarom een correctie op dit fundamentele punt. Reden waarom het wenselijk is dat zo spoedig mogelijk een onafhankelijke en onpartijdige geschilleninstantie wordt aangewezen, die wettelijk bindende bevoegdheden krijgt voor de beslechting van juridische geschillen over de toepassing van het Statuut en de uitoefening van bevoegdheden door de Rijksministerraad. Dit is essentieel voor de rechtszekerheid en daarmee het vertrouwen van met name de autonome Caribische landen binnen het Koninkrijk en voor een goede toepassing van de regels in het Statuut door alle landen in het algemeen en in het bijzonder door de regering van het Koninkrijk.
3. In dat verband kan een zwaarwegend adviesrol voor genoemde geschilleninstantie over beleidskwesties een nuttige aanvulling zijn op diens rol als rechterlijke instantie voor de hiervoor genoemde geschillen, indien het adviesproces transparant is, de onderlinge rechtsverhoudingen binnen het Statuut verder verhelderd kunnen worden en de noodzaak om geschillen aan de geschilleninstantie voor te leggen daardoor vermindert.
4. De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat het ontbreken van een effectieve geschillenregeling heeft geleid tot wantrouwen, rechtsongelijkheid en politieke frustratie binnen de Caribische landen. De regering acht het dan ook van groot belang dat op dit punt spoedig actie wordt ondernomen, zodat een acceptabel systeem van onafhankelijke geschillenbeslechting kan worden gerealiseerd. Dit is essentieel om het evenwicht tussen de landen en het Koninkrijk te herstellen, de democratische rechtsorde binnen het Koninkrijk te waarborgen en de samenwerking op basis van wederzijds respect te versterken. Gelet op het vorenstaande onderschrijft de regering de aanbeveling van de RvSK dat een regeling moet worden getroffen voor onafhankelijke geschillenbeslechting, die voorziet in bindende oordelen over juridische geschillen inzake de toepassing van het Statuut en de uitoefening van bevoegdheden door het Koninkrijk.
