

Lokaal veto, intern appèl en een parlementair stelsel in het koninkrijk der Nederlanden

§ 1. Inleiding

De gevolmachtigde minister krijgt in artikel 12 Statuut twee verschillende bevoegdheden toebedeeld. In de eerste plaats kan hij verhinderen dat zijn land onder de werkingssfeer van algemeen verbindende voorschriften wordt gebracht. Daarnaast kan hij de behandeling door de rijksministerraad opschorten en de bespreking in een kleiner forum voortzetten.

Het komt niet vaak voor dat de gevolmachtigde minister van deze bevoegdheden gebruik maakt. In de recente geschiedenis is, voor zover bekend, slechts één maal toepassing gegeven aan artikel 12. In 1997 dwongen de gevolmachtigde ministers van beide landen de rijksministerraad de behandeling op te schorten en de uitkomsten van het voortgezet overleg af te wachten. Het betrof de zogenaamde LGO-kwestie.

In de officiële toelichting is de bekende typering opgenomen: artikel 12 zou “tot de meest gewichtige punten van het Statuut” behoren. In deze bijdrage wil ik nagaan hoe deze regeling aan de gevolmachtigde minister een bijzondere positie verleent. Daartoe wordt eerst besproken welke positie de Gevolmachtigde Minister in het statutaire verband inneemt (§2). Vervolgens zullen de bevoegdheden van artikel 12 worden uitgewerkt (§3). De gevolmachtigde minister maakt deel uit van de rijksministerraad. Deze rijksministerraad is op zijn beurt een belangrijke component in de regering van het koninkrijk. In de staatkundige tradities van de drie landen van het koninkrijk staan de regeringen tot de parlementen in een bijzondere verhouding, die we aanduiden als een parlementair stelsel. In §4 wordt de vraag opgeworpen naar het bestaan van een parlementair stelsel van het koninkrijk. Die vraag is mede relevant vanwege de bijzondere positie die de gevolmachtigde minister in het Statuut is toebedeeld. In de laatste paragraaf (§5) worden de losse eindjes aan elkaar geknoopt.

§ 2. De positie van de gevolmachtigde minister in het Statuut

De gevolmachtigde minister is de vreemde eend in de bijt van de ministerraad van het koninkrijk. Anders dan de “gewone”, door de Koning benoemde leden van de rijksministerraad, wordt de gevolmachtigde minister benoemd bij besluit van zijn landsregering.

Een van de gevolgen hiervan is dat de gevolmachtigde minister (doorgaans) niet op hetzelfde moment aantreedt als de door de Koning benoemde ministers. De verdeling van ministersposten is onderdeel van het formatieproces dat zich in de afzonderlijke landen van het koninkrijk afspeelt. De Nederlandse formatie levert tevens alle door de Koning te benoemen leden van de rijksministerraad. Tijdens de formatie in de Nederlandse Antillen en Aruba worden niet enkel de landsministers, maar ook gevolmachtigde ministers en hun waarnemers aangezocht.

Ook om andere redenen neemt de gevolmachtigde minister een bijzondere positie in te midden van de rijksministerraad: zijn bevoegdheden wijken af van die van de overige ministers. Hoewel de gevolmachtigde minister deel uitmaakt van de rijksministerraad, valt hij buiten het bestek van de ministeriële verantwoordelijkheid en de eis van homogeniteit van de (rijks)ministerraad. De gevolmachtigde minister kan zich van zijn collega-ministers distantiëren en de voortgang van de behandeling van een ontwerprijkswet in de Staten-Generaal trachten. Bovendien komt hem een individueel initiatief- en amendementsrecht toe.¹

Wat het stemrecht in de rijksministerraad betreft komt bij de gevolmachtigde minister duidelijk zijn positie als lasthebber voor het voetlicht. De stem van, bijvoorbeeld, de Nederlandse minister van justitie in de ministerraad kan enkel door hem persoonlijk worden uitgebracht. Anders ligt het bij de gevolmachtigde minister. De door de landsregering te benoemen plaatsvervanger heeft dezelfde rechten als de gevolmachtigde minister die hij vervangt.²

De constructie beoogt recht te doen aan twee moeilijk verenigbare uitgangspunten van de statutaire rechtsorde. Enerzijds is dat de wens om de overzeese rijksdelen op gelijkwaardige voet te laten participeren in het bestuur van het koninkrijk. Omdat de koninkrijksregering het bestuurlijk epicentrum is van het koninkrijk, lag een vorm van participatie van de landen in de rijksregering voor de hand. Het ontwerp van de rijkgrondwet uit 1948 sloot nauw bij dit uitgangspunt aan. Deze ontwerp-grondwet bepaalde dat alle rijksministers door de Koning werden benoemd. Suriname en de Nederlandse Antillen zouden ieder

¹ Artikel 17 Statuut.

² Artikel 8 lid 2 Statuut.

ten minste één kandidaat-minister kunnen leveren. Het ambt van rijksminister zou verenigbaar zijn met dat van landsminister.

Het andere uitgangspunt was dat de nieuwe rechtsorde niet mocht resulteren in een topzware laag boven de bestaande staatsrechtelijke structuren van de landen. Voor Nederland zou zo'n laag nodeloos gecompliceerd worden. Voor Suriname en de Nederlandse Antillen woog vooral het bezwaar dat een extra bestuurslaag een te groot beslag zou leggen op gekwalificeerde bestuurders, die toch al schaars voorhanden waren. De constructie die in de ontwerp-grondwet werd voorgesteld, kwam aan dit uitgangspunt onvoldoende tegemoet. Met de benoeming van een mandataris van de landsregering van de overzeese rijkdelen is aan beide uitgangspunten recht gedaan. De laatste jaren lijkt zich overigens een kentering in de wijze van communicatie tussen de landsregeringen en de koninkrijksregering voor te doen. Steeds vaker wordt rechtstreeks contact gezocht, in plaats van gebruik te maken van de gevolmachtigde minister als intermediair.

Hieronder worden de twee door artikel 12 gecreëerde bevoegdheden uitgewerkt. Aan de bijzondere bevoegdheden tijdens het rijkswetgevingsproces (de artikelen 14 tot en met 19 Statuut) besteed ik hier verder geen aandacht.³

§ 3. De bevoegdheden van artikel 12 Statuut

De in de eerste twee leden van artikel twaalf geïntroduceerde bevoegdheden van de gevolmachtigde minister worden vaak aangeduid als het lokaal veto en het intern appèl. Beide zijn op subjectieve wijze geconditioneerd. De gevolmachtigde minister kan zich van zijn bijzondere bevoegdheden bedienen indien hij ernstige bezwaren koestert tegen het voorgenomen besluit.

3.1. Het lokale veto

Met het uitspreken van het lokale veto onttrekt de gevolmachtigde minister zijn land aan de gelding van algemeen verbindende voorschriften, mits de rijksministerraad op enigerlei wijze bij de vaststelling daarvan betrokken is. Onder “voorgenomen voorziening[en], houdende algemeen bindende regelen” moeten in de eerste plaats rijkswetten worden

³ Zie daarover Mentko Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg Pers 2003, i.h.b. hoofdstuk 4 §5.

begrepen. De rijksministerraad speelt een cruciale rol bij de vaststelling en inwerkingtreding van rijkswetten. Steeds wanneer de instemming of medewerking van de rijksministerraad nodig is voor de voortgang van het wetgevingsproces, kan de gevolmachtigde minister het lokaal veto uitspreken. Voor de overgrote meerderheid van de voorstellen van rijkswet dient de mogelijkheid voor een lokaal veto zich het eerst aan bij de besluitvorming over de indiening.⁴ Nog meer dan voor Nederlandse wetten geldt dat de rijksregering het gros van de wetgevingsinitiatieven voor haar rekening neemt. In de zeldzame gevallen waarin de Staten-Generaal gebruik maken van het initiatiefrecht voor rijkswetgeving, dient de rijksministerraad te beraadslagen over de bekrachtiging van het wetsvoorstel.⁵

Naast rijkswetten kunnen ontwerp-algemene maatregelen van bestuur worden getroffen door een lokaal veto van de gevolmachtigde minister. Ook zogenaamde “kleine” koninklijke rijksbesluiten worden in de ministerraad van het koninkrijk besproken en kunnen bij die gelegenheid op verzet van de gevolmachtigde minister stuiten.⁶ Nederlandse ministeriële regelingen worden in beginsel niet besproken in de ministerraad. Slechts in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld wanneer het algemeen regeringsbeleid wordt geraakt door een voorgenomen ministeriële regeling, kan bespreking in het plenum van de ministerraad aangewezen zijn.⁷ Voor ministeriële rijksregelingen is er aanleiding iets scheutiger te zijn met bespreking in de rijksministerraad. Zodoende kan optimaal recht gedaan worden aan de statutaire positie die de gevolmachtigde minister heeft.⁸

Het rechtsgevolg van het lokaal veto is beperkt en geclausuleerd. In de eerste plaats heeft het veto een lokaal effect. Het veto maakt een algemeen verbindend voorschrift niet krachteloos, het beperkt de werkingssfeer van de voorziening. Een tweede beperking van het rechtsgevolg is het relatieve karakter van een veto van de gevolmachtigde minister.

⁴ Artikel 4 lid 2 onder a.1° Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland].

⁵ Artikel 4 lid 2 onder a.4° Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland]. Zie voor een recent voorbeeld van een initiatiefontwerp van rijkswet *Kamerstukken II 2000/01, 27 570 (R 1672), nr. 2.* (initiatiefvoorstel-Van Oven inzake het schrappen van de mogelijkheid van zelfstandige algemene maatregelen van rijksbestuur). Over dit initiatiefontwerp S. Hillebrink en M. Nap, *Een paardenmiddel tegen de zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur*, RegelMaat 2002, pag. 99-112.

⁶ Zie de Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden onder punt 3.

⁷ Artikel 5 Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland]. Zie ook het *Draaiboek voor de wetgeving*, serie Gereedschap voor de wetgevingspraktijk, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 2002, pag. 127, nummer 213.

⁸ Het *Draaiboek voor de wetgeving*, a.w., pag. 129, nummer 217, houdt rekening met de behandeling van ministeriële rijksregelingen in de rijksministerraad.

Het uitblijven van gelding voor een rijkspartner is een gevolg van een handeling van de gevolmachtigde minister, maar de overige leden van de rijksministerraad staan daar niet machteloos naar te kijken. De raad van ministers van het koninkrijk moet naar aanleiding van het veto een belangenafweging maken. De bezwaren die door de gevolmachtigde minister zijn ingebracht tegen de gelding voor zijn land, worden door hen langs de meetlat van “de verbondenheid van het land in het koninkrijk” gelegd. Slechts wanneer die verbondenheid zich niet tegen een lokaal veto verzet, heeft het verzet van de gevolmachtigd minister rechtsgevolg.⁹ Voor de uitkomst van die afweging dragen de overige ministers verantwoordelijkheid.

De betekenis van het criterium is niet helemaal duidelijk. De wordingsgeschiedenis van het Statuut leert dat er tussen de drie onderhandelende partijen geen overeenstemming is bereikt over de inhoud van het criterium. In aan het Statuut ten grondslag liggende ontwerpen werd gesproken over volkenrechtelijke verplichtingen en het welzijn van het koninkrijk.¹⁰ De uiteindelijke formulering suggereert dat het koninkrijkswelzijn, begrepen als de aan het koninkrijk opgedragen taken en de onderlinge verbondenheid van de landen daarbij, als maatstaf gehanteerd moet worden.

De bevoegdheid het eigen land aan de werking van een algemeen verbindend voorschrift te onttrekken, is verder geclausuleerd door middel van een motiveringsplicht. Het vermelden van de reden voor het verzet heeft niet zozeer betrekking op het veto zelf, als wel op de daarover te voeren beraadslaging. De eventualiteit van een belangenafweging verklaart de motiveringsplicht van de gevolmachtigde minister. Voor het uitspreken van zijn lokale veto ontleent de gevolmachtigde minister argumenten aan de verwachte nadelige gevolgen voor zijn land. Het zijn deze argumenten die de rijksministerraad moet hanteren bij het maken van de belangenafweging. Wegen de belangen van het koninkrijkswelzijn uiteindelijk zwaarder dan die van het verwachte nadeel voor het betrokken land, dan blijft het veto van de gevolmachtigde minister zonder effect.

⁹ Een uitzondering wordt gemaakt voor beslissingen over verdragen van financiële of economische aard. Bij dergelijke verdragen heeft een veto van de gevolmachtigde minister absolute lokale werking; zie artikel 25 Statuut.

¹⁰ W.H. van Helsdingen, *Het statuut voor het koninkrijk der Nederlanden*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerijen Uitgeverijbedrijf 1957, pag. 126, 308-309.

3.2. Het intern appèl

Dat het Statuut uitgaat van “gelijkwaardigheid” en niet van gelijkheid, heeft ondermeer getalsmatige consequenties voor de samenstelling van de diverse organen die het in het leven roept. De rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk kennen geen paritaire samenstelling. Europees-Nederlandse ministers hebben in de rijksministerraad de meerderheid en de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba zouden daardoor kunnen ondersneeuwen.¹¹ Met het instellen van intern appèl kan de gevolmachtigde minister het debat doen schorsen en een correctie op de stemverhoudingen aanbrengen. Telkens wanneer de gevolmachtigde minister aan de beraadslaging in de rijksministerraad deelneemt en daarin het onderspit dreigt te delven, kan hij uitlokken dat de plenaire bespreking wordt opgeschort. In een kleine commissie uit de raad, waar de gevolmachtigde minister deel van uitmaakt, wordt het twistpunt vervolgens doorbesproken. Van Europees-Nederlandse zijde nemen twee ministers en de minister-president aan het gesprek deel. De gevolmachtigde minister wordt vergezeld van een door zijn landsregering aangewezen, stemgerechtigde gezant (eventueel een landsminister). Als de gevolmachtigde minister van het andere land ook aan het voortgezet overleg wil deelnemen, vervalt het stemrecht van eventuele gezanten die de gevolmachtigde ministers mee kunnen brengen. Van pariteit is dus geen sprake, hoewel de minister-president geacht wordt als een soort onafhankelijk arbiter het beraad voor te zitten.¹²

Tijdens het voortgezet overleg zal het koninkrijkswelzijn een prominente rol spelen. Een voorbeeld daarvan wordt geleverd door een in 1970 uitgegeven communiqué over de

¹¹ De landsregeringen kunnen een extra gezant naar de beraadslaging in de rijksministerraad sturen. Volgens artikel 10 lid 2 van het Statuut gaat het om een “minister met raadgevende stem”. In 1992 besloot de rijksministerraad tot het instellen van bestuurlijk toezicht op het eilandsbestuur van Sint Maarten. Daarbij waren twee Antilliaanse bewindslieden, minister-president Liberia-Peters en minister van justitie Römer aanwezig. Zie G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden, het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben*, deel III, 1975-2000, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, pag. 187-194.

¹² In 1997 is intern appèl ingesteld inzake de zogenoemde LGO-crisis. Het voortgezet overleg is bij die gelegenheid niet met de gevolmachtigde ministers, maar (telefonisch) met de minister-presidenten van de Nederlandse Antillen en Aruba gevoerd. Zie voor de gang van zaken *Kamerstukken II 1997/98*, 25 382, nrs. 1 tot en met 5. Zie uitgebreid evaluatie nr. 295 van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba*, 's-Gravenhage, juli 2003, pag. 129-154, in te zien via <http://www.euforic.org/iob/>. Zie over de LGO-kwestie ook L.F.M. Besselink et al., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, pag. 198-206, met literatuurverwijzingen; voorts M. Nap, *Koninkrijksaspecten van de Europese integratie*, in: J.L.W. Broeksteeg et al., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Publikaties van de Staatsrechtkring deel 22, Deventer: Kluwer 2003, pag. 80-83 met literatuurverwijzingen.

uitkomsten van een intern appèl, ingesteld door de Antilliaanse gevolmachtigde minister. In dat communiqué wordt het voorbijgaan aan de van Antilliaanse zijde ingebrachte bezwaren gemotiveerd door te wijzen op “het belang van het koninkrijk en van de Nederlandse Antillen”.¹³

Het voortgezet overleg kan door de gevolmachtigde minister over ieder besluit, aan de behandeling waarvan hij heeft deelgenomen, worden afgedwongen.¹⁴ Ook de hierboven, bij de bespreking van het lokale veto genoemde conclusie dat de verbondenheid van het koninkrijk in het geding is, kan tot inzet van een intern appèl worden gemaakt. Het tweede lid van artikel 12 verwijst uitdrukkelijk naar het “aanvankelijk oordeel (...) over de eis van gebondenheid”. Het voortgezet overleg staat dan in het verlengde van het verzet van de gevolmachtigde minister tegen de gelding van een algemeen verbindend voorschrift. Het ligt voor de hand dat de gevolmachtigde minister voorafgaand aan het intern appèl overleg met zijn landsregering wil voeren. Om te voorkomen dat onder het mom van het voortduren van zulk overleg de besluitvorming onnodig wordt vertraagd, is in het Statuut bepaald dat de rijksministerraad een termijn vast kan stellen waarbinnen de beraadslaging moet aanvangen.

Wat moet worden verstaan onder het “ernstig[e] bezwaar” dat een gevolmachtigde minister moet koesteren, wil hij gebruikmaken van de mogelijkheid *en petit comité* door te praten? Evenals de clausulering van het lokaal veto is hier sprake van een volledig subjectief criterium. Een objectief criterium is ook moeilijk voorstelbaar. De afweging wordt gemaakt door de landsregering. Als liaison zal de gevolmachtigde minister zich vermoedelijk uitsluitend op grond van een uitdrukkelijke instructie beroepen op artikel 12 Statuut.

In de officiële toelichting is artikel 12 met gevoel voor dramatiek aangeduid als één van “de meest gewichtige punten”. Voor een belangrijk deel is die kwalificatie terug te voeren op het lokaal veto; de mogelijkheid de beraadslaging te verlengen is op zichzelf genomen niet bijzonder spectaculair. In het vijfde lid van artikel 12 wordt aan dat voortge-

¹³ Het betrof het in 1970 ingestelde intern appèl tegen de beslissing de benoeming van dr. Jonckheer tot gouverneur van de Nederlandse Antillen ongedaan te maken. Zie over deze kwestie uitgebreid Oostindie en Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden, het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben*, a.w., deel II, 1954-1975, pag. 93-97, 292-293 en de daar opgenomen citaten.

¹⁴ Per definitie betreft het een besluit op het terrein van een koninkrijksaangelegenheid dat het land van de gevolmachtigde minister raakt. Dit volgt uit de artikelen 6, 10 en 12 Statuut.

zet overleg een bijzondere draai gegeven die de kwalificatie mee rechtvaardigt: de raad van ministers van het koninkrijk is gebonden aan de uitkomsten van het gesprek onder tien ogen. De constitutionele positie van de rijksministerraad als motor in de besluitvorming blijft hierdoor pro forma onaangetast. De facto wordt het vernemen van de uitkomst van het intern appèl afgedaan als hamerstuk. Gelet op de stemverhoudingen in het voortgezet overleg zal dat doorgaans -vanuit Europees-Nederlands perspectief- geen probleem opleveren.

3.3. Resumerend

De gevolmachtigde minister heeft als eenling in de rijksministerraad een sterkere positie dan de door de Koning benoemde ministers. Door hem in de gelegenheid te stellen zijn land buiten de werkingssfeer van een algemeen verbindend voorschrift te houden, wordt praktisch invulling gegeven aan de gelijkwaardigheid van zijn land ten opzichte van de overige landen. Hetzelfde geldt voor zijn bevoegdheid de besluitvorming uit het plenum van de rijksministerraad te halen. Het feitelijke en politieke overwicht van Nederland leidt ertoe dat de scherpe kantjes van deze machtsmiddelen van de gevolmachtigde minister worden geneutraliseerd door de meerderheid van de koninklijke (Nederlandse) ministers. Uiteindelijk trekt de gevolmachtigde minister aan het kortste eind.

Artikel 12 Statuut reguleert niet zozeer de verhouding tussen diverse leden van de rijksministerraad, maar veeleer de verhouding tussen de landen. Recentelijk wordt steeds vaker onder voorbijgaan aan de gevolmachtigde minister rechtstreeks contact tussen de rijksregering en de landsregeringen gezocht. Gevolmachtigde ministers die betrokken worden in de beraadslaging en besluitvorming doen dat als mandataris van hun landsregering, niet als bestuurder. De benaming die door het Statuut aan deze gemachtigde wordt gegeven, is daarom ook wat ongelukkig.

§ 4. Het parlementaire stelsel van het koninkrijk

De positie van de gevolmachtigde minister is moeilijk verenigbaar met een belangrijke notie van het Nederlandse staatsrecht: de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze notie draagt, samen met de vertrouwensregel, het parlementaire stelsel in Nederland, maar ook

in de Nederlandse Antillen en Aruba.¹⁵ Deze constatering geeft aanleiding de vraag te stellen naar het bestaan van een parlementair stelsel op koninkrijksniveau. Voor het beantwoorden van die vraag richt ik eerst de aandacht op de parlementaire stelsel van elk van de koninkrijkspartners.

4.1. Het parlementair stelsel in de landen van het koninkrijk

De benaming “parlementair stelsel” is een typering van de wederkerige relatie tussen de executieve en de volksvertegenwoordiging. In een parlementair stelsel staat de volksvertegenwoordiging in allerlei verhoudingen tot de regering, met als gemeenschappelijk kenmerk een beslissende invloed op die regering. Weliswaar heeft de regering voor bestuursdaden een eigen en exclusieve verantwoordelijkheid, het parlement kan de effectieve uitoefening van de regeermacht net zo lang frustreren totdat de regering haar bevoegdheid aanwendt op een wijze die de goedkeuring van het parlement draagt.¹⁶ Regeermacht wordt uitdrukkelijk het parlementaire proces ingezogen.

Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba kennen ieder een parlementair stelsel. De parlementaire stelsels in de landen van het koninkrijk hebben drie elementen gemeenschappelijk: ministeriële verantwoordelijkheid en de daarmee verbonden homogeniteitsregel, de vertrouwensregel en functionele wederzijdse afhankelijkheid. In Nederland en de Nederlandse Antillen functioneert het parlementaire stelsel in een dualistische structuur. Het bestel van Aruba is wat moeilijker te duiden. De etiketten “dualistisch” en “monistisch” doen onvoldoende recht aan het hybride karakter van het Arubaanse constitutionele bouwwerk.¹⁷

In de drie landen hebben de regering en het parlement ieder een eigen legitimatie en eigen bevoegdheden. De regering bestuurt, het parlement controleert en tezamen geven zij wet. De Staten-Generaal, respectievelijk de Staten, kunnen de ministers van het betreffende

¹⁵ Bij het verkrijgen van zelfstandigheid is het land de Nederlandse Antillen in 1954 van een monistisch, op de Nederlandse gemeentestructuur gelijkend stelsel overgestapt op een dualistisch, van het moederland afgeleid stelsel. De eilanden van de Nederlandse Antillen kennen nog het monistische model.

¹⁶ Zie D.J. Elzinga en H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, Ars Aequi Cahiers Staats- en Bestuursrecht deel 3, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993.

¹⁷ Anders H.G. Hoogers en F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht*, Zutphen: Walburg Pers 2002, pag. 129, die zonder aarzeling spreken van een dualistisch model.

land voor het regeringshandelen ter verantwoording roepen. De verplichting tot verantwoording geldt voor het handelen van de Koning (gouverneur), voor het eigen optreden en voor het handelen van aan de minister ondergeschikte ambtenaren. De verantwoordingsplicht van ministers geldt in de praktijk vooral het handelen van de ministerraad. Deze verantwoordelijkheid wordt veelal aangeduid als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor de door de ministerraad genomen besluiten. Collectieve verantwoordelijkheid vormt de grondslag van de homogeniteitsregel: de ministerraad moet als eenheid optreden. De noodzaak daartoe is in 1983 constitutioneel verankerd, toen de Grondwet de ministerraad uitdrukkelijk belastte met het bevorderen van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid.¹⁸ Al lang voordien gaf het reglement van orde van de ministerraad aanleiding het bestaan van de homogeniteitsregel te veronderstellen.¹⁹

De verantwoordingsplicht van ministers aan het parlement moet los worden gezien van het vertrouwen van een parlement in een minister. Indien blijkt dat een parlementaire meerderheid geen vertrouwen heeft in een bewindspersoon, moet hij het veld ruimen. Er is geen juridische begrenzing aan het opzeggen van het vertrouwen. Het parlement kan in ieder handelen of nalaten aanleiding vinden het ontbreken van het vertrouwen uit te spreken. Op haar beurt kan de regering besluiten het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Dankzij het ontbindingsrecht en de vertrouwensregel kan in geval van een conflict door zowel de regering als door de volksvertegenwoordiging een oplossing worden geforceerd.

Een derde structurelement in de relatie tussen parlement en regering dat de landen van het koninkrijk gemeenschappelijk hebben, is de functionele wederzijdse afhankelijkheid van regering en parlement. Daarmee doel ik op de noodzakelijke samenwerking bij diverse soorten handelingen. Voor de meest ingrijpende vorm van overheidsoptreden, het vaststellen van algemeen bindende regels in wetsvorm, is samenwerking tussen de regering en de volksvertegenwoordiging vereist. Daarnaast is een praktijk gegroeid waarin de re-

¹⁸ Ook de Arubaanse Staatsregeling bevat zo'n opdracht, zie artikel II.6 lid 4.

¹⁹ J.W.M. Engels, *De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid*, in: D.J. Elzinga (red.), *De ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, pag. 52.

gering voor vrijwel alle handelingen instemming van het parlement vraagt, ook als daar geen juridische noodzaak toe is.²⁰

Voor zowel Nederland als de Nederlandse Antillen geldt dat deze verhoudingen als zodanig slechts in beperkte mate zijn terug te voeren op de Grondwet, respectievelijk de Staatsregeling. Beide constituties vestigen weliswaar de ministeriële verantwoordelijkheid, maar van een investituur is geen sprake. De Grondwet zwijgt in alle talen over vertrouwen van de Staten-Generaal in bewindspersonen. Het bestaan en de werking van de vertrouwensregel wordt in Nederland aangenomen op grond van ongeschreven staatsrecht. Bij de herziening van de Grondwet in 1983 heeft de regering codificatie afgewezen.²¹ De regering achtte het moeilijk om de vertrouwensregel zodanig te formuleren dat de benodigde souplesse in de verhouding tussen regering en parlement “haar volle waarde behoudt”. In de Antilliaanse Staatsregeling is een afgezwakte, gedateerde variant van de vertrouwensregel opgenomen.²²

Sporen van de homogeniteitsregel zijn in Nederland en in de Antillen ondermeer te vinden in de respectievelijke reglementen van orde voor de ministerraad. Een minister moet zich conformeren aan de besluiten van de raad. Mocht hij het genomen besluiten niet voor zijn rekening kunnen nemen, dan moet hij daarvan melding doen aan de raad.²³ De eis van homogeniteit van de ministerraad en de traditie van collegiaal bestuur dwingen tot een zekere mate van eensgezindheid. Het bewaren van die eensgezindheid gaat desnoods ten koste van individuele ministers.

De wederzijdse functionele afhankelijkheid tussen de regering en de Staten-Generaal is op diverse plaatsen in de Grondwet terug te vinden. De wetgeving, de begroting van inkomsten en uitgaven, oorlogsvoering, de interne gelding van internationale overeenkomsten met vreemde mogendheden en de benoeming van de leden van de Hoge Raad: dit

²⁰ Deze praktijk is voor Elzinga en Warmelink aanleiding te onderscheiden tussen verplichte en onverplichte samenwerking tussen de regering en de Staten-Generaal, Elzinga en Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, a.w., pag. 25.

²¹ *Kamerstukken II* 1980/81, 16035, nr. 11 pag. 2.

²² De Antilliaanse Staatsregeling maakt de Gouverneur bevoegd bij gemotiveerd besluit een minister of staatssecretaris die het vertrouwen van de Staten niet meer bezit, te ontslaan. Van een verplichting om tot ontslag over te gaan, is formeel geen sprake. Zie artikel 39 lid 2 jo artikel 37a lid 3 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.

²³ Artikel 12 Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland], artikel 13 Reglement van orde voor de ministerraad [Nederlandse Antillen].

alles kan krachtens de Grondwet slechts in de samenwerking tussen de regering en de Staten-Generaal plaatsvinden. Buiten deze gezamenlijke taken beschikken zowel de regering over eigen bevoegdheden in de sfeer van wetgeving en bestuur.²⁴

De Arubaanse constitutionele verhoudingen zijn in het geschreven recht meer geëxpliciteerd dan in de overige landen van het koninkrijk. Uit diverse voorzieningen in de Arubaanse Staatsregeling rijst een hybride beeld op van een dualistisch model met een sterk monistische inkleuring. De Arubaanse ministers zijn verantwoordig schuldig aan het parlement (Staten) voor het handelen van de Koning en zijn plaatsvervanger de gouverneur, alsmede voor het handelen van ambtenaren. De Staatsregeling en het Reglement van orde voor de ministerraad vestigen op vergelijkbare wijze als bij de koninkrijkspartners individuele verantwoordelijkheid van ministers voor door de ministerraad genomen beslissingen en het handelen van de regering.²⁵ Verder kent de Staatsregeling een zwakke vorm van investituur door het parlement zeggenschap bij de benoeming en het ontslag van ministers te verlenen, is de vertrouwensregel in negatieve bewoordingen gecodificeerd, behoeft het Reglement van orde voor de ministerraad goedkeuring bij formele wet (landsverordening) en worden ministeries ingesteld bij landsverordening.

Een aantal bevoegdheden van de regering corrigeert dit monistische overwicht van de Staten. De voorzitter van het parlement wordt benoemd bij het Arubaanse equivalent van een koninklijk besluit (landsbesluit) en de regering kan de Staten ontbinden. Daarnaast heeft de regering eigen regelgevende en besturende bevoegdheden. Ten slotte geldt ook voor Aruba dat bij wetgeving en enkele bijzondere bestuursdaden er sprake is van een nevenschikking tussen de regering en de Staten.

De verantwoordingsplicht van ministers en het daarmee samenhangende vereiste van homogeniteit van de ministerraad, het vereiste van vertrouwen tussen de regering en de volksvertegenwoordiging en verschillende varianten van verplichte samenwerking construeren in elk van de landen een vergelijkbaar parlementair stelsel. De uitoefening van

²⁴ Zo is de regering van elk der landen zelfstandig bevoegd tot het uitvaardigen van algemene maatregelen van bestuur respectievelijk landsbesluiten houdende algemene maatregelen, benoemt de Tweede Kamer de Nationale Ombudsman en beschikt elk van de drie parlementen over het recht van enquête.

²⁵ Artikel 13 lid 2 Reglement van orde voor de ministerraad [Aruba].

de regeermacht wordt uitdrukkelijk tot inzet van een parlementair proces gemaakt. De juridische normering daarvan is beperkt, en voor zover aanwezig is de handhaving eveneens een parlementaire aangelegenheid.

4.2. Een parlementair stelsel van het koninkrijk

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden introduceerde in 1954 een koninkrijk met organen en bevoegdheden die naar Nederlands model zijn vormgegeven. Zijn met de organen ook de onderlinge relaties naar het niveau van het koninkrijk overgeheveld? Als dat het geval is, is er dan ook sprake van een parlementair stelsel op het niveau van het koninkrijk? Een bevestigend antwoord op die laatste vraag wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een koninkrijksparlement. In de praktijk is dit geen onoverkomelijk bezwaar gebleken. Sinds de jaren '60 worden regelmatig interparlementaire bijeenkomsten onder de noemer Parlementair Contactplan gehouden. Daarnaast kan de gevolmachtigde minister tijdens beraadslagingen van de Staten-Generaal over een ontwerp van rijkswet “voorlichting” geven. Hetzelfde geldt voor gezanten van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Staten.²⁶ Verder kunnen de Staten op grond van hun eigen Staatsregeling zich rechtstreeks tot zowel de Staten-Generaal als de rijksregering wenden.²⁷ Het ontbreken van een koninkrijksparlement staat dankzij deze deels in de praktijk gegroeide en deels door het Statuut gecreëerde oplossingen niet in de weg aan het functioneren van de Staten-Generaal als parlement van het koninkrijk.²⁸

Ook in andere onderdelen van de constitutionele structuur van het koninkrijk is de traditie van een parlementair stelsel te herkennen. Zo vestigt het Statuut ministeriële verantwoordelijkheid en zijn de rijksregering en de Staten-Generaal bij rijkswetgeving in functionele zin afhankelijk van elkaar. In de constitutionele praktijk van het Statuut wordt vaak gehandeld als was er sprake van een parlementair stelsel. Dat mag, gelet op de situatie in de drie samenstellende delen, ook niet verwonderlijk heten. Geen van de organen van het koninkrijk bestaat slechts in die hoedanigheid; veeleer is sprake van landsorganen die een nevenfunctie hebben. Het ligt voor de hand dat zulke organen elementen van het stelsel

²⁶ Artikel 17 Statuut.

²⁷ Artikel 80 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, artikel III.22 Staatsregeling van Aruba. Zie ook artikel 16 Statuut.

²⁸ Uitdrukkelijk wijs ik hierbij ook op de betrokkenheid vanuit de Staten-Generaal bij de bespreking en vaststelling van de begroting van Koninkrijksrelaties, een afzonderlijk hoofdstuk (IV) op de rijksbegroting.

dat bij hen te lande geldt, meenemen wanneer ze in koninkrijksverband functioneren. Vaak verraadt slechts een R-nummer het rijkskarakter van door de rijkswetgever behandelde materie.

In paragraaf 3 is ingegaan op de bijzondere, door compromissen ingegeven positie van de gevolmachtigde minister in de rijksministerraad. Het merkwaardige van die positie is dat de gevolmachtigde minister deel uit maakt van een orgaan dat zeggenschap heeft over zijn broodheer. Daardoor is het mogelijk dat de gevolmachtigde minister betrokken wordt bij de uitvoering van een besluit waartegen hij zich, in opdracht van zijn lastgever, verzet heeft. Dit heeft gevolgen voor de positie van de rijksministerraad in zijn relatie tot de Staten-Generaal. Door de Koning benoemde leden van de koninkrijksregering vallen onder de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de homogeniteitsregel geldt evenzeer de rijksministerraad. De gevolmachtigde minister ontsnapt echter aan deze regels.²⁹ Het Statuut laat toe dat hij zich verzet tegen de besluitvorming in de rijksministerraad. Aan dat verzet kunnen publiekelijk kenbare gevolgen verbonden zijn. Daarnaast is denkbaar dat de gevolmachtigde minister zich uitspreekt tegen een door de rijksregering ingediend ontwerp van rijkswet, of op zo'n ontwerp wijzigingen voorstelt.³⁰ Beide handelingen schenden de homogeniteit van de rijksministerraad.

De gevolmachtigde minister is niet zelf verantwoordelijk voor het verzet dat hij in de rijksministerraad heeft geboden. De verantwoordingsplicht daarvoor ligt bij de regering die de gevolmachtigde minister heeft aangesteld. Hij is eerst en vooral een liaison van zijn landsregering. Van die landsregering ontvangt de gevolmachtigde minister instructies, en uitsluitend aan die regering is de gevolmachtigde minister verantwoording schuldig. De door de Koning benoemde ministers kunnen door de Staten-Generaal noch door de Staten van de overzeese landen verantwoordelijk worden gehouden voor het handelen van de gevolmachtigde minister.³¹ Nadelig aan deze constructie is het middellijke karak-

²⁹ Artikel 12 lid 3 Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland]. Het reglement is van overeenkomstige toepassing op de rijksministerraad voor zover dit uit het Statuut volgt, artikel 1 onder a Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland].

³⁰ Artikel 17 en 18 Statuut.

³¹ Uiteraard staat het de Staten-Generaal vrij om het vertrouwen in de door de Koning benoemde ministers op te zeggen. Verantwoordelijkheid en vertrouwen zijn niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gebonden.

ter ervan. De behartiging van het landsbelang in de rijksministerraad is voor de Staten moeilijk zichtbaar.

De overige leden van de rijksministerraad dragen wel verantwoording voor de uiteindelijke beslissing van de rijksministerraad. Zij worden niet volledig terzijde gesteld. De rijksministerraad moet zelfstandig beoordelen of het koninkrijksbelang toelaat dat een land niet onder de werking van een algemeen verbindend voorschrift valt (lokaal veto). Ook andersoortige beslissingen die op verzet van de gevolmachtigde minister stuiten (in de vorm van een intern appèl) behoeven uiteindelijk het fiat van de rijksministerraad. Voor al die beslissingen wordt verantwoordelijkheid gedragen.

Het proces van verantwoording voor door de rijksministerraad te nemen besluiten en de daarbij gehanteerde werkwijze verloopt gefragmenteerd. De door de Koning benoemde ministers zijn verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal; de landsministers van de Antillen en Aruba zijn verantwoording schuldig aan de eigen Staten voor het optreden van de gevolmachtigde minister in de rijksministerraad. Een fraai voorbeeld van dit gefragmenteerde verantwoordingsproces, en de complicaties die daarbij mogelijk kunnen optreden, wordt gegeven door de gang van zaken rond de instelling van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Aanvankelijk was over deze materie overeenstemming bereikt in de rijksministerraad. Een motie van de Antilliaanse Staten was echter aanleiding het bereikte akkoord weer ter discussie te stellen. Een formele, juridische reden daartoe ontbrak. Desalniettemin hebben de betrokken regeringen weer aan de onderhandelingstafel plaats genomen.³²

De verantwoordelijkheid die ministers dragen, ongeacht of dat nu in Nederland, in de Nederlandse Antillen of in Aruba is, hangt ondermeer samen met de rol die ministers hebben in de besluitvorming. Zonder bevoegdheid is er immers geen verantwoordelijkheid. De minister is betrokken bij de totstandkoming van het besluit waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt.³³

³² Zie hierover Oostindie en Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden, het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben*, a.w., deel III, 1975-2000, pag. 270-274 en de daar genoemde bron- en literatuurverwijzingen.

³³ Zie ondermeer artikel 45 lid 1 en 3 Grondwet en de artikelen 4 lid 1, 11 lid 1 en 12 lid 1 van het Reglement van orde voor de ministerraad [Nederland].

Dit evenwicht van verantwoordelijkheid en bevoegdheid wordt verstoord wanneer getornd wordt aan de bevoegdheid. Zo'n verstoring wordt door het vijfde lid van artikel 12 van het Statuut mogelijk gemaakt. Ministers die niet aan het voortgezet overleg hebben deelgenomen, worden voor een voldongen feit geplaatst. Het Statuut verplicht hen de uitkomst van het intern appèl over te nemen en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen. Voor een minister die zich niet met het besluit kan verenigen is het verzoek om ontslag de enige uitweg.³⁴

De mogelijke nadelige consequenties die hieruit kunnen voortvloeien, kunnen worden ondervangen in het voortraject. Het Europees-Nederlandse smaldeel van de rijksministerraad kan zich een voorlopig oordeel vormen en een dienovereenkomstige instructie meegeven aan de ministers die aan het voortgezet overleg deelnemen. Doet deze situatie zich voor, dan bestaat het kleine comité behoudens de voorzitter feitelijk slechts uit gemachtigden. Het behoeft geen betoog dat de bevoegdheid intern appèl in te stellen hierdoor verwordt tot een ritueel waarvan de uitkomst tevoren vaststaat.

Ondanks zijn bijzondere positie is de gevolmachtigde minister geen ongeleid projectiel. De homogeniteitsregel en de binding aan besluiten van de rijksministerraad worden ten behoeve van de gevolmachtigde minister niet volledig overboord gezet. Uitsluitend de expliciet door het Statuut genoemde inbreuken zijn toelaatbaar. Voor het overige maakt het Statuut voor de gevolmachtigde geen uitzonderingen en is de gevolmachtigde minister aan de besluiten van de rijksministerraad gebonden. Het Reglement van orde voor de ministerraad spreekt daarom van een uitzondering “voor zover dit uit het Statuut voortvloeit”, curs. MN. Dit onderscheid is van belang voor het geval de gevolmachtigde minister door de rijksministerraad met de uitoefening van een taak of besluit belast wordt. Te denken valt aan de deelname in diplomatieke delegaties die onderhandelen over verdragen of deelname aan de Raad van de Europese Unie.³⁵ De gevolmachtigde minister die

³⁴ Men was zich hiervan bij de totstandkoming van het Statuut bewust. Zie Van Helsdingen, *Het statuut voor het koninkrijk der Nederlanden*, a.w., pag. 325.

³⁵ Het EG-Verdrag stelt in artikel 203 uitdrukkelijk dat de Raad van de Europese Unie is samengesteld uit “vertegenwoordigers van elke Lid-Staat op *ministerieel niveau*”, curs. MN. Deze formulering houdt rekening met de verschillende staatsvormen van de lidstaten. Voor bijvoorbeeld Duitsland en België geldt immers dat gewestelijke ministers, respectievelijk ministers van de Länder bij uitsluiting bevoegd kunnen zijn ten aanzien van de in de Raad aan de orde zijnde kwestie. Het ontwerp voor een Grondwettelijk Verdrag voor Europa, artikel I.22, handhaaft deze formulering.

zich niet kan verenigen met de instructie die hem wordt meegegeven, zal zich niet met een beroep op het Statuut aan die instructie kunnen onttrekken. Voor al het externe optreden van de gevolmachtigde minister geldt de homogeniteitsregel onverkort, de behandeling van voorstellen van rijkswet in de Staten-Generaal uitgezonderd.

§ 5. Conclusie

De rijksregering fungeert als bestuurlijke motor van het koninkrijk. Het gros van de beslissingen wordt genomen door of op initiatief van de rijksministerraad. Bij de besluitvorming in de boezem van de rijksregering heeft de gevolmachtigde minister een rol die afwijkt van die van de overige ministers. Zijn bijzondere bevoegdheden hebben echter pas rechtsgevolg na een verkregen fiat van de rijksministerraad, beslissingen over internationale economische en financiële overeenkomsten daargelaten. De met verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal verbonden bevoegdheid van door de Koning benoemde ministers bestaat uit het verlenen van dit fiat. De uitkomst van de beraadslaging valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de door de Koning benoemde ministers. De verantwoording over het individuele handelen van de gevolmachtigde minister wordt afgelegd ten overstaan van de Staten.

De rijksministerraad is, evenals de ministerraden van de landen, gehouden zich homogeen te presenteren in relatie tot de Staten-Generaal. De gevolmachtigde minister is van die verplichting ontslagen voorzover het Statuut hem daartoe uitdrukkelijk een grondslag verschaft. De gevallen waarin zich dit voordoet, hebben gemeenschappelijk dat de gevolmachtigde minister daarin niet zozeer als bestuurder (minister) optreedt, maar als liaison, als gemachtigde van zijn landsregering.

De koninkrijksregering beschikt over een eigen legitimatie en kan zelfstandig bevoegdheden uitoefenen. Desalniettemin geldt dat voor zover de Staten-Generaal in relatie tot de koninkrijksregering staan, zij een overwegende invloed op die regering hebben. De parlementen van het koninkrijk en de koninkrijksregering staan tot elkaar in een verhouding die als een, zij het gemodereerd, parlementair stelsel gekarakteriseerd kan worden. Wat het institutionele deel van zo'n parlementair stelsel betreft, voorzien het Parlementaire Contactplan, het petitierecht van de overzeese Staten en de in het Statuut voorgeschreven betrokkenheid bij rijkswetgeving in een alternatieve vorm van koninkrijksbrede parle-

mentaire betrokkenheid. De normatieve component van het parlementair stelsel van het koninkrijk kent een ietwat merkwaardige uitwerking. De koninkrijksministerraad is, zij het op een afwijkende manier, onderworpen aan de homogeniteitsregel. De schoen wringt het meest bij de ministeriële verantwoordelijkheid, maar gebleken is dat het proces van verantwoording uiteindelijk sluitend is. De bijzondere positie die de gevolmachtigde minister in dit geheel inneemt, kan daaraan niet afdoen.