

De privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk

NTBR 2021/10

In deze bijdrage wordt onderzocht onder welke omstandigheden het Koninkrijk der Nederlanden privaatrechtelijke procesbevoegdheid toekomt. Het Koninkrijk bezit zeer waarschijnlijk geen rechtspersoonlijkheid en kan daarom niet bij de burgerlijke rechter worden ontvangen op grond van de hoofdregel die bepaalt dat procesbevoegdheid in beginsel is voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen. Omdat er ook geen wettelijke bepaling is die procesbevoegdheid van het Koninkrijk verankert, kan het onder omstandigheden mogelijk zijn dat procesbevoegdheid moet worden aanvaard op grond van een buitenwettelijke uitzondering op de hoofdregel, namelijk in die gevallen waarin een ander oordeel zou leiden tot een onaanvaardbaar gebrek aan effectieve rechtsbescherming.

1. Inleiding

In deze bijdrage wordt onderzocht onder welke omstandigheden het Koninkrijk der Nederlanden (Koninkrijk) privaatrechtelijke procesbevoegdheid toekomt. Het Koninkrijk, aangeduid in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut), vormt een samenwerkingsverband met constitutioneel karakter van de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Privaatrechtelijke procesbevoegdheid (partijwaardigheid, *ius standi in iudicio*) is de bevoegdheid om als partij op te treden in een geding bij de burgerlijke rechter.² Het is een voorwaarde voor ontvankelijkheid van de vordering: ontbeert de eiser of de verweerder procesbevoegdheid, dan zal de eiser in zijn vordering niet-ontvankelijk worden verklaard. De vraag speelt tegen de achtergrond van de wijze waarop de overheid aan het rechtsverkeer deelneemt en de rechtsbescherming die de burgerlijke rechter daarbij biedt. Zoals zal blijken, heeft het Koninkrijk waarschijnlijk geen rechtspersoonlijkheid naar Nederlands privaatrecht: het heeft geen eigen vermogen en verricht geen privaatrechtelijke rechtshandelingen. De procesbevoegdheid van het Koninkrijk kan echter van belang zijn als de Nederlandse burgerlijke rechter als restrechter bevoegd blijkt om kennis te nemen van geschillen omtrent gedragingen van organen van het Koninkrijk. In dat geval is

een vordering tegen het Koninkrijk slechts ontvankelijk als het Koninkrijk bij de rechter ontvangen kan worden.

De Nederlandse burgerlijke rechter vervult onder omstandigheden de rol als restrechter met betrekking tot geschillen waarbij organen van publiekrechtelijke lichamen betrokken zijn. De eiser moet dan beweerdelijk in een burgerlijk recht zijn getroffen – ook al ligt aan het geschil een publiekrechtelijke rechtsverhouding ten grondslag – en er dient elders geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open te staan of hebben gestaan.³ Aan deze voorwaarden wordt mogelijk voldaan bij geschillen omtrent gedragingen van organen van het Koninkrijk. Men denke bijvoorbeeld aan verticale bestuursgeschillen tussen het Koninkrijk en de (Caribische) landen. Bij die geschillen is de Nederlandse burgerlijke rechter vermoedelijk bevoegd gegeven de huidige afwezigheid van een juridische geschillenbeslechtsprocedure zoals bedoeld in art. 12a Statuut.⁴ Of geschillen omtrent de waarborgtaak die het Koninkrijk is opgedragen in art. 43 lid 2 Statuut met betrekking tot de verwezenlijking van fundamentele rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in de landen van het Koninkrijk. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat men het Koninkrijk wil aanspreken ten aanzien van de verplichting die mogelijk volgt uit de *Urgenda*-uitspraak om ook in de Caribische landen klimaatmaatregelen te treffen,⁵ de wellicht voortdurende onmenselijke detentie omstandigheden in Sint Maarten,⁶ of de vermeende mensenrechtenschendingen vanwege de gezondheidsrisico's die inwoners van Curaçao lopen als gevolg van de zwaar vervuulende Isla-raffinaderij.⁷ Natuurlijk kan in de eerste plaats het betreffende land bij de eigen rechter voor onrechtmatig handelen aansprakelijk worden gehouden. Maar indien dat land structureel zijn plicht tot het verwezenlijken van de fundamentele rechten verwaarloost en intern geen redres wordt geboden, is het aan

1 Citeerwijze: L. van Apeldoorn, 'De privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk', *NTBR* 2021/10, afl. 3. Laurens van Apeldoorn is universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit, laurens.vanapeldoorn@ou.nl. Hij dankt Leonard Besselink en de redactie van dit tijdschrift voor waardevol commentaar op eerdere versies van deze bijdrage.

2 A. Knigge, *Effectieve toegang tot het civiele geding*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, par. 3.1; G. Sniijders, *Overheidsprivaatrecht. Algemeen deel (Monografieën BW, nr. A26a)*, Deventer: Kluwer 2011, par. 23a.

3 HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407 (*Noordwijkerhout/Guldemond*); HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527, *NJ* 1992/687, m.nt. M. Scheltema (*Changoe*); HR 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1806, *NJ* 2018/1823, r.o. 3.5.2.

4 L.F.M. Besselink, 'Suiker en Rijst', *NJB* 1998/29, p. 1296.

5 R. van Gestel & J. Sybesma, 'De olievlekwerking van Urgenda in het Koninkrijk', *NJB* 2020/425, betogen dat het goed mogelijk is dat, hoewel de uitspraak gericht was aan de Staat, de verplichtingen die aan de uitspraak ten grondslag liggen – door de Hoge Raad afgeleid uit art. 2 en 8 EVRM, ingekleurd onder meer door afspraken gemaakt in het VN-klimaatverdrag – het gehele Koninkrijk betreffen. In dat geval zou het Koninkrijk op grond van de waarborgtaak een verplichting kunnen hebben te garanderen dat ook in de Caribische rijkdelen de CO₂-uitstoot versneld wordt teruggedrongen.

6 EHRM 9 oktober 2018, nr. 29593/17, *NJB* 2018/2156 (*Corallo/Koninkrijk der Nederlanden*).

7 T. Barkhuysen, 'De Curaçaose Isla-raffinaderij als (Koninkrijks)probleem', *NJB* 2013/1541. GiEA Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGEAC:2019:172.

(organen van) het Koninkrijk om die rechten te waarborgen.⁸ Met betrekking tot geschillen omtrent de uitoefening van deze waarborgtaak staat waarschijnlijk geen alternatieve rechtsgang open en is de Nederlandse burgerlijke rechter bevoegd.⁹

Vervult de burgerlijke rechter de rol als restrechter in een geschil waarbij een orgaan van een publiekrechtelijk lichaam betrokken is, dan treedt op als procespartij het publiekrechtelijke lichaam, niet het daartoe behorende orgaan.¹⁰ De achtergrond van deze taakverdeling is de volgende: in het privaatrecht hebben enkel het publiekrechtelijke lichaam, niet hun organen, rechtspersoonlijkheid (zie art. 2:1 BW), en rechtspersoonlijkheid is in beginsel een voorwaarde om als procespartij te kunnen optreden volgens de hoofdregel, zoals bepaald in *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*: behoudens uitzonderingen bezitten slechts natuurlijke personen en rechtspersonen privaatrechtelijke procesbevoegdheid.¹¹ Dat betekent dat een vordering met betrekking tot gedragingen van organen van het Koninkrijk slechts ontvankelijk kan zijn als het Koninkrijk partijwaardig is. Het vormt daarmee (in de afwezigheid van de mogelijkheid om een andere partij, zoals de Staat der Nederlanden of de landen van het Koninkrijk gezamenlijk, in rechte te betrekken) een noodzakelijke voorwaarde voor rechtsbescherming door de burgerlijke rechter tegen gedragingen van organen van het Koninkrijk.

De vraag of het Koninkrijk naar Nederlands recht privaatrechtelijke procesbevoegdheid toekomt, zal ik als volgt beantwoorden. Eerst zal ik nagaan of het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid bezit naar Nederlands privaatrecht en daarom partijwaardig is op grond van de hoofdregel, bepaald in *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*. Ik zal betogen dat deze hoofdregel geen toepassing vindt, omdat het Koninkrijk zeer waarschijnlijk rechtspersoonlijkheid naar Nederlands privaatrecht ontbeert. Het Koninkrijk komt zeker geen rechtspersoonlijkheid toe op grond van art. 2:1 lid 2 BW, een ongeschreven rechtsregel, of het internationale publiekrecht. Het is, in het licht van de wetsgeschiedenis, ook zeer onwaarschijnlijk dat het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid bezit op grond van art. 2:1 lid 1 BW. Vervolgens bespreek ik de mogelijkheid om de procesbevoegdheid van het Koninkrijk aan te nemen op grond van een wettelijke of buitenwettelijke uitzondering op de hoofdregel. Van een wettelijke

uitzondering is momenteel geen sprake. Ik zal betogen dat daar, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, ook geen noodzaak toe is. De wel rechtspersoonlijkheid bezittende Staat der Nederlanden (Staat) kan in de praktijk vermoedelijk steeds worden aangesproken voor gedragingen van Koninkrijksorganen. Mocht dat in het concrete geval anders liggen, dan dient de rechter de partijwaardigheid van het Koninkrijk aan te nemen op grond van een buitenwettelijke uitzondering. Een buitenwettelijke uitzondering neemt de Hoge Raad aan als het niet toekennen van procesbevoegdheid zou leiden tot een onaanvaardbaar gebrek aan effectieve rechtsbescherming.¹² Het is uitdrukkelijk niet zo, zoals soms wel wordt verondersteld, dat het Koninkrijk geen procesbevoegdheid toekomt enkel omdat het geen rechtspersoon is. Die conclusie zou indruisen tegen het stelsel van rechtsbescherming dat de burgerlijke rechter biedt bij overheidshandelen.

2. Procesbevoegdheid op grond van rechtspersoonlijkheid

Het Koninkrijk vormt een samenwerkingsverband van de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten met een staatsrechtelijk karakter.¹³ Het Statuut, in de woorden van de algemene toelichting, is 'een rechtsregeling van hoogste orde' en scheidt een rechtsorde voor het gehele Koninkrijk.¹⁴ Binnen deze rechtsorde regelt het Statuut de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen en constitueert het, althans formeel, een aantal Koninkrijksorganen met publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden kunnen slechts worden uitgeoefend met betrekking tot een beperkt aantal, in het Statuut in beginsel limitatief opgesomde, Koninkrijksaangelegenheden. Tot Koninkrijksaangelegenheden worden onder meer gerekend, naast de al genoemde waarborgtaak, het Nederlandschap, de defensie en de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk, en de algemene voorwaarden bij vreemdelingenwetgeving (art. 3 lid 1 Statuut). Buiten deze Koninkrijksaangelegenheden verankert het Statuut de gelijkwaardigheid en politieke autonomie van de landen.

In deze paragraaf onderzoek ik of het Koninkrijk procesbevoegdheid toekomt op grond van de hoofdregel uit *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*. Van der Peijl had in eerste aanleg de minister van Onderwijs en Wetenschappen als orgaan van de Staat gedaagd, en niet zoals gebruikelijk de Staat zelf. In cassatie was de vraag of de niet-ontvankelijkheidsverklaring die daarop volgde, terecht was. De Hoge Raad antwoordde bevestigend: uit de inhoudelijke voorwaarden gesteld aan het exploit van dagvaarding in (thans) art. 45 Rv leidde hij af het uitgangspunt dat, behoudens uitzonderingen, alleen natuurlijke personen en

8 De Rijksministerraad kan bijvoorbeeld op grond van art. 43 lid 2 jo. 51 lid 1 Statuut door middel van een algemene maatregel van rijksbestuur het falen beëindigen. Zie W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 515-516; Van Gestel & Sybesma 2020, par 6.2.

9 H.G. Hoogers, 'Het Koninkrijk als rechtspersoon. Een verkenning', *TvCR* 2021/2, p. 30-31.

10 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 27 (*Memorie van Toelichting Vierde tranche Awb*).

11 HR 25 november 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4696, r.o. 3.4, *NJ* 1984/297, m.nt. W.H. Heemskerk; HR 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2233, *AB* 2017/10, m.nt. N. Jak. Voor kritiek op deze taakverdeling zie N. Jak & C.N.J. Kortmann, 'Procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding', *NTB* 2017/40.

12 HR 3 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1163, r.o. 3.3, *NJ* 1994/375 (*Staat/ Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut*).

13 C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2012, par. 2.2-3; A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 121.

14 Van Helsdingen 1957, p. 188.

rechtspersonen privaatrechtelijke procesbevoegdheid bezitten. Een ander oordeel zou volgens de Hoge Raad onzekerheid kunnen meebrengen over het antwoord op de vraag wie precies door de uitspraak wordt gebonden en jegens wie de uitspraak kan worden geëxecuteerd.¹⁵

2.1 *Rechtspersoonlijkheid op grond van de wet*

Bezit het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid naar Nederlands privaatrecht (hierna simpelweg aangeduid als 'rechtspersoonlijkheid')? Het Nederlands privaatrecht kent in beginsel een gesloten stelsel van rechtspersonen: slechts op grond van een uitdrukkelijke wetsbepaling kan rechtspersoonlijkheid worden aangenomen.¹⁶ Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. De term 'publiekrechtelijke rechtspersonen' is potentieel verwarrend omdat het ook daarbij gaat om rechtspersonen naar Nederlands privaatrecht. Hun karakter is publiekrechtelijk in de zin dat zij krachtens publiekrecht zijn ingesteld en hun interne organisatie wordt beheerst door regels van publiekrecht. De rechtspersoonlijkheid van dergelijke publiekrechtelijke lichamen wordt geregeld in art. 2:1 BW. In het eerste lid wordt aan de 'Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen' rechtspersoonlijkheid toegekend alsmede aan 'alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend'. Het tweede lid stelt dat tevens lichamen of instellingen waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, rechtspersoonlijkheid bezitten 'indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt'.

Op geen van deze gronden komt het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid toe. Zeker is dat het Koninkrijk niet wordt genoemd in de opsomming van lichamen waaraan op grond van art. 2:1 lid 1 BW expliciet rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met 'de Staat' niet wordt bedoeld het Koninkrijk maar 'het Rijk in Europa' ofwel het land Nederland.¹⁷

Het Koninkrijk komt ook geen rechtspersoonlijkheid toe op grond van art. 2:1 lid 1 BW als lichaam 'waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend'. De bepaling dient gelezen te worden in het licht van art. 134 Grondwet op grond waarvan 'bij of krachtens de wet' openbare lichamen kunnen worden ingesteld (lid 1) en 'bij of krachtens de wet' aan het bestuur van deze openbare lichamen verordenende bevoegdheid kan worden toegekend (lid 2).¹⁸ De toets is dus of het Koninkrijk een openbaar lichaam is dat 'bij of krachtens de wet' is ingesteld (art. 134

lid 1 Grondwet) en waarvan het bestuur 'bij of krachtens de wet' verordenende bevoegdheid is verleend (art. 134 lid 2 Grondwet jo. art. 2:1 lid 1 BW).

De term 'openbaar lichaam' is niet gedefinieerd in de Grondwet. In de literatuur wordt een openbaar lichaam omschreven als een publiekrechtelijk verband van personen – een 'gemeenschap van leden' – met een bestuur dat publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent waarover deze personen (mede)zeggenschap hebben.¹⁹ Het Koninkrijk voldoet aan deze omschrijving. Ook als het Koninkrijk hoofdzakelijk als een samenwerkingsverband van landen moet worden gekenmerkt, is het eveneens een publiekrechtelijke gemeenschap van personen. Dit is onder meer af te leiden uit het feit dat er binnen het Koninkrijk slechts één nationaliteit bestaat die geregeld is bij rijkswet, in overeenstemming met art. 3 lid 1 Statuut dat het Nederlanderschap zoals gezegd als Koninkrijksaangelegenheid bestempelt.²⁰ Het Koninkrijk heeft daarnaast een bestuur waaraan, op grond van het Statuut, verordenende bevoegdheden zijn toegekend. Er is bijvoorbeeld een 'wetgever van het Koninkrijk' (art. 4 lid 2 Statuut) die rijkswetten kan aannemen en een Koninkrijksregering die algemene maatregelen van rijksbestuur kan vaststellen (art. 14 lid 1 Statuut). Dat sprake zou zijn van een gebrekkige democratische legitimatie van dergelijke Rijkswetgeving, zoals soms wordt betoogd,²¹ kan het oordeel niet beletten dat de gemeenschap van leden van het Koninkrijk (mede)zeggenschap heeft over de uitoefening van deze verordenende bevoegdheden.²² Het Koninkrijk moet dus beschouwd worden als een openbaar lichaam.

Minder evident is dat het Koninkrijk als openbaar lichaam ook 'bij of krachtens de wet' is ingesteld en aan het bestuur ervan 'bij of krachtens de wet' verordenende bevoegdheid is verleend. De instelling en de bevoegdheidsverlening aan het bestuur van het Koninkrijk vindt plaats in het Statuut. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad kan betoogd worden dat het Statuut een 'wet' is, zoals bedoeld in art. 134 Grondwet. Het arrest *M./Aruba* had betrekking op een uitlevering die had plaatsgevonden op basis van het Nederlands-Antilliaans Uitleveringsbesluit. Geklaagd werd in cassatie dat dit onrechtmatig was, onder meer vanwege strijdigheid met art. 15 lid 1 Grondwet, dat voor vrijheidsontneming een grondslag in een formele wet vereist. De Hoge Raad vond die grondslag in het Statuut, na het Statuut

15 HR 25 november 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4696, r.o. 3.4, NJ 1984/297 (*Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*), m.nt. W.H. Heemskerk. Voor de kanttekening dat een dergelijke onzekerheid niet volledig wordt weggenomen als men uitgaat van de hoofdregel, zie de noot van F.H. van der Burg bij dit arrest in AB 1984/254.

16 J.A.F. Peters, *Publiekrechtelijke rechtspersonen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 16-19.

17 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 63. M. de Werd, 'Een grafchrift op de Grondwet', *NJB* 1998/5, p. 215; Hoogers 2021, p. 24.

18 Dat wil zeggen dat de formulering van art. 2:1 lid BW onzorgvuldig is, omdat verordende bevoegdheid krachtens de Grondwet wordt toegekend aan het bestuur van het betreffende lichaam, niet aan het lichaam zelf.

19 Peters 1997, p. 54; J.B.J.M. ten Berge & S.E. Zijlstra, 'De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling', in: *De ontwikkeling van de rechtspersoon in het publiekrecht en het privaatrecht (Preadviezen NJV 2000)*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 5-101, p. 23-24; Hoogers 2021, p. 22.

20 G.R. de Groot & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht (Monografieën Privaatrecht, nr. 14)*, Deventer: Kluwer 2010, par 3.2.

21 M. de Werd, 'Parlementaire zeggenschap bij rijksregelgeving', *NJB* 1996/35; Van Rijn 2019, p. 159-160, en aldaar aangehaalde literatuur.

22 Ook Hoogers 2021, p. 22-23 komt tot deze conclusie hoewel hij benadrukt dat de burgers van de Caribische landen aanzienlijk minder invloed hebben op de samenstelling van de organen van het Koninkrijk dan burgers van het land Nederland.

als een wet in formele zin te hebben gekwalificeerd.²³ Als het Statuut inderdaad een wet in formele zin is, dan is het Koninkrijk mogelijkwerwijs bij wet ingesteld en aan het bestuur ervan bij wet verordende bevoegdheid verleend. Dat zou de conclusie rechtvaardigen dat het Koninkrijk op grond van art. 2:1 lid 1 BW rechtspersoonlijkheid bezit.

Tegen deze conclusie verzet zich echter de totstandkomingsgeschiedenis van zowel art. 134 Grondwet als art. 2:1 lid 1 BW. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van art. 134 Grondwet blijkt dat de bepaling enkel bedoeld is om de decentralisatie van het bestuur mogelijk te maken.²⁴ Uit de totstandkomingsgeschiedenis van art. 2:1 BW blijkt dat de wetgever het Koninkrijk op grond van dat artikel uitdrukkelijk geen rechtspersoonlijkheid heeft willen toekennen.²⁵ Het is derhalve aannemelijk dat de wetgever bij geen van beide bepalingen de mogelijkheid heeft voorzien dat een openbaar lichaam wordt ingesteld, of aan het bestuur ervan verordenende bevoegdheid wordt toegekend bij een wet van hogere orde dan de Grondwet. Om desalniettemin, in strijd met het uitdrukkelijke oogmerk van de wetgever, op deze grond tot aanneming van de rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk over te gaan, is zeer onaantrekkelijk.

Ten slotte komt het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid toe op grond van art. 2:1 lid 2 BW, dat zoals gezegd stelt dat publiekrechtelijke lichamen of instellingen rechtspersoonlijkheid bezitten, indien 'dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt' en hun een deel van de overheidstaak is opgedragen. Volgens de Toelichting Meijers kan deze toekenning van rechtspersoonlijkheid door middel van een uitdrukkelijke bepaling geschieden of besloten liggen in de bepalingen die de organisatie van het lichaam of de instelling regelen. Dat laatste mag echter alleen aangenomen worden 'wanneer dienaangaande geen twijfel mogelijk is'.²⁶

Vooropgesteld moet worden dat het Koninkrijk als openbaar lichaam een deel van de overheidstaak is opgedragen. Echter, het Statuut noch enige andere wet kent rechtspersoonlijkheid toe aan het Koninkrijk. Uit de organisatie van het Koninkrijk zoals neergelegd in het Statuut blijkt bovendien niet, en zeker niet onomstotelijk, dat rechtspersoonlijkheid moet worden aangenomen. Met name relevant is in dit verband dat de Statuutwetgever niet de mogelijkheid heeft gecreëerd dat het Koninkrijk een onafhankelijke financiële

huishouding voert. Het Koninkrijk heeft geen eigen kas, inkomsten of begroting. Koninkrijkstaken worden gefinancierd door de individuele landen: op grond van art. 35 lid 1 Statuut worden de financiële kosten voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden gedragen door het land Nederland en dragen de Caribische landen overeenkomstig hun draagkracht financieel bij aan defensie en aan de behartiging van andere aangelegenheden voor zover deze hun tot voordeel strekken.²⁷ In zijn commentaar op het Statuut concludeert Van Helsdingen dat daarmee – in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis, doelbewust – het essentiële kenmerk ontbreekt 'dat het Koninkrijk der Nederlanden als een nieuwe overkoepeling boven de drie landen tot een afzonderlijke burgerlijke rechtspersoon in de gewone zin met een eigen vermogen zou hebben gestempeld'.²⁸ Kortom, het Koninkrijk komt op grond van de wet, in het bijzonder art. 2:1 BW, zeer waarschijnlijk geen rechtspersoonlijkheid toe.

2.2 *Rechtspersoonlijkheid op buitenwettelijke grond*

Sommige auteurs relativeren de geslotenheid van het wettelijke stelsel van rechtspersonen en opperen de mogelijkheid van buitenwettelijke uitzonderingen.²⁹ Voor het bestaan van een dergelijke buitenwettelijke grond voor het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan het Koninkrijk is evenmin veel te zeggen. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat art. 2:1 BW een sterk codificerend karakter heeft en de wetgever met de invoering van het nieuwe wetboek zoveel mogelijk twijfel omtrent de mogelijke rechtspersoonlijkheid van openbare lichamen heeft willen wegnemen.³⁰ Dat de rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk niet uit de wet kan worden afgeleid, is daarmee een aanwijzing dat daarvoor ook geen ongeschreven, buitenwettelijke grond bestaat. In de tweede plaats vertoont het Koninkrijk, vanwege de al genoemde eigenschappen, onvoldoende duidelijk de kenmerken die rechtspersoonlijkheid op deze grond zouden rechtvaardigen. De twee meest typerende kenmerken van rechtspersonen, aldus de Toelichting Meijers, zijn 'een afgescheiden vermogen met eigen aansprakelijkheid en een eigen bestaan, en een doel dat niet aan het bestaan en de belangen van individueel bepaalde personen gebonden is'.³¹ Met betrekking tot de eigen doelstelling van het Koninkrijk kan men wijzen op de Koninkrijksaangelegenheden die tot op zekere hoogte losstaan van de individuele belangen van de samenwerkende landen en de inwoners van die landen. Echter, zoals gezegd ontbreekt een afgescheiden vermogen met eigen aansprakelijkheid en een eigen bestaan. Dat was eveneens voor het gerechtshof te 's-Gravenhage in 1958 de

23 HR 7 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0355, r.o. 3.3.4, AB 2005, 49, m.nt. J.A. Borman (*M./Aruba*). De AG Langemeijer is voorzichtigter en overweegt: 'Het Statuut, hoewel blijkens de toelichting een rechtsregeling van geheel eigen aard, is in zekere zin zélf als wet in formele zin te beschouwen' (par. 2.11, voetnoot 29).

24 Zie W.P. Boor, 'Andere openbare lichamen?', *Gst.* 2008/131, par. 1.

25 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 63.

26 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 59. In zijn toelichting verwijst Meijers naar een opsomming van publiekrechtelijke organisaties, zoals onder meer het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), 'die onder het oude recht rechtspersoonlijkheid bezaten, hetzij doordat een wet zulks regelde, hetzij omdat de rechtspersoonlijkheid "algemeen aanvaard" werd.' (Peters 1997, p. 58). Peters betoogt dat, nu de kennelijk door Meijers bedoelde organisaties sindsdien allen op wettelijke gronden rechtspersoonlijkheid is toegekend (in het geval van het ABP in de Algemene burgerlijke pensioenwet, *Stb.* 1966, 6), het belang van deze toekenningsgrond achterhaald is. (*Ibid.*)

27 Van Rijn 2019, p. 181.

28 Van Helsdingen 1957, p. 457; ook W.H. van Helsdingen, 'Is het overkoepelend Koninkrijk een privaatrechtelijke rechtspersoon', *TvO* 1957, p. 474-476, p. 475.

29 M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman, M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel I. De rechtspersoon*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, par. 42, 137, en aldaar aangehaalde literatuur.

30 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 59; ook Peters 1997, p. 27; Snijders 2011, par. 2b.

31 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 17; ook Peters 1997, p. 15.

voornaamste reden om de rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk af te wijzen. Het hof oordeelde dat het 'rechtsbestaan' ervan 'niet in bestaande rechtsverhoudingen kan worden aangewezen', met name omdat het geen eigen vermogen bezit.³² Het Koninkrijk ontbeert daarmee een cruciale eigenschap die de buitenwettelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid zou kunnen rechtvaardigen.³³ Sterker nog, een dergelijke buitenwettelijke toekenning zou vermoedelijk strijdig zijn met het Statuut, nu uit de structuur van het Statuut zelf blijkt dat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid bezit.³⁴

2.3 *Rechtspersoonlijkheid op grond van internationaal publiekrecht*

Bij de totstandkoming van art. 2:1 BW antwoordde de regering op de vraag of in die bepaling aan het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid zou moeten worden toegekend, dat een dergelijke toekenning niet in het BW thuisheeft omdat het een vraag 'van internationaal- of interregionaal privaatrecht of volkenrecht betreft'.³⁵ Met name het internationaal gewoonterecht zou mogelijk aanleiding kunnen geven voor de conclusie dat het Koninkrijk privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid toekomt. Van staten en internationale organisaties met volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid wordt namelijk aangenomen dat zij ook rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid bezitten naar Nederlands privaatrecht.³⁶ Dit blijkt onder meer uit de jurisprudentie waarin de Nederlandse rechter onderzoekt of een partij als staat in volkenrechtelijke zin kan worden gekwalificeerd. (Internationale organisaties blijven hier verder buiten beschouwing.) Dat onderzoek vindt plaats als er gerede twijfel bestaat of de partij voldoet aan de voorwaarden gesteld aan staten in het internationale gewoonterecht, zoals een permanente populatie, grondgebied, en een voldoende stabiel en effectief bestuur.³⁷ Het doel is om vast te stellen of de (gepretendeerde) staat als procespartij kan worden ontvangen: kwalificeert de partij als staat in volkenrechtelijke zin, dan volgt daaruit haar rechtspersoonlijkheid en partijwaardigheid bij de burgerlijke rechter.³⁸ Omdat het Koninkrijk ontegenzeggelijk een volkenrechtelijke rechtspersoon is,³⁹ rijst de vraag of het Koninkrijk niet alleen al daarom bij de burgerlijke rechter moet kunnen worden ontvangen.

In de literatuur zijn twee opvattingen te onderscheiden met betrekking tot de vraag of de volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid van staten ook hun rechtspersoonlijkheid naar nationaal privaatrecht kan meebrengen. Soms wordt betoogd dat privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid simpelweg de weerspiegeling vormt van volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid.⁴⁰ Wil de rechter het internationale publiekrecht correct laten doorwerken in de nationale rechtsorde dan dient hij de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van staten te erkennen. Daarmee zou de keuze van de Statuutwetgever om het Koninkrijk geen afgescheiden vermogen met eigen aansprakelijkheid toe te kennen, strijdig zijn met internationaal gewoonterecht. Deze opvatting is weinig plausibel. Zoals Beitzke betoogt, omvat de bekwaamheid om in de internationale rechtsorde drager te zijn van volkenrechtelijke rechten en plichten geen bekwaamheid om binnen de nationale rechtsorde drager te zijn van privaatrechtelijke rechten en plichten.⁴¹ Beitzke concludeert daarom dat een staat er zonder schending van een internationaalrechtelijke regel voor kan kiezen naar eigen nationaal recht geen rechtspersoonlijkheid te bezitten (overigens zonder daarbij het Koninkrijk als voorbeeld te noemen).⁴²

Meer plausibel is het bestaan van een regel van ongeschreven volkenrecht die verplicht tot het aannemen van de privaatrechtelijke procesbevoegdheid dan wel rechtspersoonlijkheid van vreemde staten. Deze regel is nauw verwant aan de volkenrechtelijke regel dat staten in beginsel niet tegen hun wil aan de rechtsmacht van een andere staat kunnen worden onderworpen. Beide regels vinden hun oorsprong in de *comitas gentium*, de courtoisie of hoffelijkheid die staten op grond van hun gelijkwaardigheid als internationale rechtssubjecten aan elkaar verschuldigd zijn.⁴³ Net als een beroep op immuniteit werd het verzoek om bij een nationale rechter te worden ontvangen ter behartiging van de eigen privaatrechtelijke belangen of die van onderdanen, aanvankelijk gekarakteriseerd als een privilege dat soevereinen toekomt op grond van deze internationale hoffelijkheid.⁴⁴ Daaruit valt op te maken dat het – indien het zou gaan om een dwingende regel van volkenrecht op basis waarvan de procesbevoegdheid dan wel rechtspersoonlijkheid van staten moet worden aangenomen – slechts de

32 Gerechtshof 's-Gravenhage 5 februari 1958, ECLI:NL:GHSGR:1958:1, NJ 1958/343, p. 764.
 33 Deze verbinding tussen (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid en vermogensrechtelijke zelfstandigheid is gerelativeerd door Ten Berge & Zijlstra 2000, p. 43.
 34 Hoogers 2021, p. 34.
 35 *Parl. Gesch. BW Boek 2* 1962, p. 63.
 36 A. Knigge & M. Zilinsky, 'art. 45 Rv, aant. 16', in: P. Vlas & T.F.E. Tjong Tjin Tai (red.), *Groene Serie Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.
 37 R. Jennings & A. Watts, *Oppenheim's International Law, Volume I* (9th ed), Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 120-123.
 38 Gerechtshof Amsterdam 8 februari 1951, ECLI:NL:GHAMS:1951:15, NJ 1951/129, p. 248; Rb. 's-Gravenhage 10 februari 1954, ECLI:NL:RBSGR:1954:13, NJ 1954/549, p. 1040; Knigge 1998, p. 93-96.
 39 H.F. van Panhuys, 'The International Aspects of the Reconstruction of the Kingdom of the Netherlands', *NTIR* 1958; H.F. van Panhuys, 'De rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk volgens het Statuut', *NJB* 1959, p. 207-209, p. 208; Borman 2012, par. 7.2; *Asser/Maeijer & Kroeze 2-1** 2015/121.

40 C. Dominicé, 'La personnalité juridique dans le système du droit des gens', in C. Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, red. J. Belhumeur, L. Condorelli, Graduate Institute Publications: Geneva, 1997, par. 103. Met betrekking tot internationale organisaties ook C. Dominicé, 'L'immunité de juridiction et d'exécution', *Recueil de Cours de l'Académie de La Haye*, vol. 187, 1984, p. 145-238, p.165; C.W. Jenks, 'The Legal Personality of International Organizations', *British Yearbook of International Law* 22, 1945, p. 267-75, p. 270.
 41 G. Beitzke, 'Zivilrechtsfähigkeit von auf Staatsvertrag beruhenden internationalen Organisationen und juristischen Personen', *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 9, 1969, p. 77-119, p. 86-7.
 42 Beitzke 1969, p. 87.
 43 W.S. Dodge, 'International comity in American Law', *Columbia Law Review* 115:9, 2015, p. 2071-2141, p. 2072-2086.
 44 Voor immuniteit zie J. Y. Brinton, 'Suits against Foreign States', *The American Journal of International Law* 25:1, 1931, p. 50-62, p. 51; voor rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid zie F.A. Mann, *Foreign affairs in English Courts*, Oxford: Oxford University Press, 1986, p. 144-45.

bejegening van *vreemde* mogendheden betreft (zoals ook evident is bij de volkenrechtelijke immuniteitsregel): staten zijn een dergelijke hoffelijkheid immers enkel verschuldigd aan hun gelijken en niet aan zichzelf. Het niet erkennen van de procesbevoegdheid of rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk binnen de Nederlandse rechtsorde kan dus geen schending opleveren van deze mogelijke regel van internationaal gewoonterecht.

Van Panhuys concludeert daarom terecht dat de volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk geen beslissende invloed heeft op de beantwoording van de vraag of het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid toekomt naar Nederlands privaatrecht. Het erkennen van 'de *privaatrechtelijke* rechtspersoonlijkheid' van het Koninkrijk, betoogt hij, is geen vereiste voor de naleving van het volkenrecht.⁴⁵ Hij illustreert dit aan de hand van een hypothetisch voorbeeld: stel dat het Koninkrijk ter afdoening van een volkenrechtelijke vordering een geldbedrag toekomt. Zodra dat bedrag door de Koninkrijksregering is ontvangen, is 'volkenrechtelijk gesproken de kous af'.⁴⁶ Het is dan aan het nationale constitutionele recht om te bepalen of het geld eigendom wordt van het Koninkrijk of van, bijvoorbeeld, één of meerdere landen binnen het Koninkrijk. Het staat de Statuutwetgever vrij om wel of niet een koninkrijkskas in te stellen en het Koninkrijk wel of niet de mogelijkheid te geven anderszins deel te nemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. Over deze internrechtelijke kwesties zwijgt het internationale gewoonterecht.

Men zou kunnen tegenwerpen dat het volkenrecht weliswaar niet dwingt tot het aannemen van de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk, maar dat het daarvoor wel een argument kan vormen. Echter, omdat de bekwaamheid drager te zijn van volkenrechtelijke rechten en plichten, zoals gezegd, geen bekwaamheid omvat ook drager te zijn van privaatrechtelijke rechten en plichten, kan dat argument – zeker gegeven de bovengenoemde wetsgeschiedenis waaruit blijkt dat de wetgever geen rechtspersoonlijkheid aan het Koninkrijk heeft willen toekennen – niet doorslaggevend zijn.

2.4 Conclusie

Concluderend is het zeer onwaarschijnlijk dat het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid bezit. Zeker is het dat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid toekomt op grond van art. 2:1 lid 2 BW, een buitenwettelijke rechtsregel of het internationale publiekrecht. Ook wordt het Koninkrijk niet genoemd in de opsomming van lichamen waaraan in art. 2:1 lid 1 BW expliciet rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. De enige mogelijkheid is dat het Koninkrijk voor rechtspersoonlijkheid in aanmerking komt omdat het als openbaar lichaam, overeenkomstig art. 2:1 lid 1 BW, 'krachtens de Grondwet verordende bevoegdheid is

verleend'. Deze mogelijkheid bestaat omdat de Hoge Raad het Statuut als een wet in formele zin heeft gekwalificeerd en daarmee de conclusie mogelijk heeft gemaakt dat het Koninkrijk bij wet is ingesteld en aan het bestuur ervan bij wet verordende bevoegdheid is verleend (art. 134 lid 1 jo. lid 2 Grondwet). Omdat echter uit de totstandkomingsgeschiedenis van zowel art. 134 Grondwet als art. 2:1 lid 1 BW blijkt dat de wetgever waarschijnlijk niet heeft voorzien dat een openbaar lichaam kan worden ingesteld door middel van een wet van hogere orde dan de grondwet, is deze conclusie onaantrekkelijk. Ook in de literatuur is het unanieme oordeel dat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid bezit.⁴⁷ Dat betekent dat het Koninkrijk op grond van de hoofdregel uit *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen* ook geen privaatrechtelijke procesbevoegdheid toekomt.

3. Procesbevoegdheid op grond van een (buiten)wettelijke uitzondering

Daarmee komt in beeld de mogelijkheid de procesbevoegdheid van het Koninkrijk aan te nemen op basis van een wettelijke of buitenwettelijke uitzondering de hoofdregel uit *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*.

3.1 Procesbevoegdheid op grond van een wettelijke uitzondering

In verscheidene wettelijke bepalingen wordt aan instellingen zonder rechtspersoonlijkheid procesbevoegdheid toegekend. Zo kan de ontvanger, een bestuursorgaan van de Staat zonder rechtspersoonlijkheid, krachtens art. 3 lid 2 Invorderingswet zelfstandig in rechte optreden in procedures voortvloeiende uit de uitoefening van zijn taak.⁴⁸ Een vergelijkbaar wetsartikel is voor het Koninkrijk voorsnog afwezig.

Hoogers heeft zich sterk gemaakt voor de introductie van een dergelijke bepaling. Indien het Koninkrijk niet in rechte kan worden betrokken, zo benadrukt hij, dreigt een gebrek aan rechtsbescherming tegen mogelijk onrechtmatige gedragingen door organen van het Koninkrijk. Hij stelt daarom voor om, ofwel, de rechtspersoonlijkheid van het Koninkrijk in Koninkrijkswetgeving te verankeren, ofwel, om 'een regeling te treffen omtrent waar het in wezen om gaat: de

47 Van Helsdingen 1957, p. 457; J.C.E. Ackermans-Wijn, *Contracten met de overheid*, Deventer: Kluwer 1989, p. 7; De Werd 1998, p. 214; A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 23-24; Borman 2012, par. 2.3; M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2013, p. 52; *Asser/Maeijer & Kroeze 2-1** 2015/121; Van Rijn 2019, p. 139; Hoogers TvCR 2021, p. 30.

48 HR 12 augustus 2016, ECLI:NL:HR:2016:1928, r.o. 3.4.3-5 (*Continental c.s./Ontvanger*). Andere voorbeelden zijn de ondernemingsraad (C. Nekeman & S.J. Schijf, '(Proces)bevoegdheden van de ondernemingsraad', *ArbeidsRecht* 2010/5) en de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid waarvan wordt aangenomen dat zij op grond van art. 51 Rv als partij kunnen optreden in een burgerlijk geding. (J.M.M. Maeijer & M. van Olfen, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel VII. Maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 176).

45 Van Panhuys 1959, p. 208.

46 Van Panhuys 1959, p. 209.

mogelijkheid om de burgerlijke rechter controle te kunnen laten uitoefenen op de handelingen van organen van het Koninkrijk.⁴⁹ De eerste mogelijkheid is, zoals Hoogers zelf opmerkt, weinig aantrekkelijk, met name als men daarmee voor het Koninkrijk een financiële huishouding introduceert zonder de daarbij gebruikelijke waarborgen. De tweede mogelijkheid komt neer op het introduceren van een wettelijke uitzondering op de hoofdregel uit *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*. De wenselijkheid hiervan is met name afhankelijk van de mogelijkheden die de burgerlijke rechter heeft om, in de afwezigheid van een dergelijke wettelijke bepaling, effectieve rechtsbescherming te kunnen bieden. Daarbij dienen zich twee denkbare wegen aan: ten eerste zou de rechtspersoonlijkheid bezittende Staat der Nederlanden (Staat) aansprakelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van organen van het Koninkrijk, en ten tweede zou de procesbevoegdheid van het Koninkrijk kunnen worden aangenomen op grond van een buitenwettelijke uitzondering. Ik bespreek deze mogelijkheden beurtelings.

In de literatuur is verschillende malen geopperd dat het, gegeven het dreigende gebrek aan rechtsbescherming, een 'redelijke oplossing'⁵⁰ zou zijn om de Staat privaatrechtelijk aan te spreken met betrekking tot gedragingen van organen van het Koninkrijk. Zelf heb deze mogelijkheid elders uitgewerkt aan de hand van de in de rechtspraak ontwikkelde maatstaf voor het toerekenen van publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke uitvoeringshandelingen aan rechtspersonen.⁵¹ Volgens deze maatstaf kunnen gedragingen worden toegeschreven aan een rechtspersoon als de gedragingen in het maatschappelijk verkeer als de gedragingen van de rechtspersoon hebben te gelden.⁵² Aan die voorwaarde is in beginsel voldaan als is gehandeld door een orgaan (in privaatrechtelijke zin) van de rechtspersoon, dat wil zeggen, door een persoon of instelling die krachtens wet of statuten bevoegd is de wil van de rechtspersoon tot stand of tot uiting te brengen.⁵³

Ik heb betoogd dat op deze grond het handelen van de organen van het Koninkrijk, gegeven de wijze waarop de meeste Koninkrijksorganen zijn vormgegeven rond de corresponderende organen van het land Nederland, in beginsel steeds met dat van de Staat kan worden vereenzelvigd. Dat is met name aannemelijk als men op basis van de aard van de organen van het Koninkrijk concludeert dat het in feite Nederlandse landsorganen zijn, zodat de aanduiding 'Koninkrijksorgaan' niet de aanduiding is van een instelling,

maar, in de woorden van Oud, van 'de functie die Nederlandse instelling bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden verricht.'⁵⁴ In dat geval zijn gedragingen van organen van het Koninkrijk publiekrechtelijk als gedragingen van de Staat te kwalificeren en is de privaatrechtelijke toerekening nog slechts een formaliteit in het licht van de ruime invulling die gegeven wordt aan het privaatrechtelijke orgaanbegrip bij de Staat.⁵⁵

Hoogers, die de organen van het Koninkrijk publiekrechtelijk gezien wel een van de Staat onafhankelijk bestaan toebedeelt,⁵⁶ beschouwt de vereenzelviging van gedragingen van deze organen met die van de Staat als onzuiver maar verdedigbaar als het gaat om situaties waarin de gedragingen tot stand komen vanwege 'de Nederlandse doorzettingsmacht' binnen de betreffende organen.⁵⁷ Indien echter gehandeld wordt met instemming van een of meerdere Caribische landen of in opdracht van (enkel) die landen, bijvoorbeeld ter uitvoering van op grond van art. 38 Statuut tot stand gekomen consensuswetgeving, dan is er 'juridisch geen enkele aanleiding om de handeling van het orgaan van het Koninkrijk privaatrechtelijk (volledig) aan Nederland toe te rekenen.'⁵⁸

Ofer in deze omstandigheden inderdaad geen aanleiding bestaat voor een toerekening van de betreffende gedragingen aan de Staat, dient te worden vastgesteld aan de hand van de bovengenoemde toerekeningsmaatstaf. De (eventueel beperkte) doorzettingsmacht van Nederland binnen het Koninkrijksorgaan kan daarbij zeker een rol spelen: bij het vaststellen van de verkeersopvattingen die de toerekening van gedragingen aan een rechtspersoon kunnen rechtvaardigen, heeft de Hoge Raad bijvoorbeeld gewicht toegekend aan de positie van de persoon of instelling binnen de rechtspersoon,⁵⁹ en de mate waarin de interne structuur van de rechtspersoon heeft bijgedragen aan de betreffende gedraging.⁶⁰ Indien de interne structuur van de Staat – waaronder begrepen de organisatie van, en het toezicht op, de Nederlandse landsorganen – een beperkte invloed heeft gehad op de gedragingen van een Koninkrijksorgaan zou dat het oordeel kunnen rechtvaardigen dat deze gedragingen niet met die van de Staat vereenzelvigd kunnen worden. Of daarvan sprake is in de voorbeelden die Hoogers aandraagt, is onzeker omdat ook in die gevallen Nederland een belangrijke rol zal spelen bij de totstandkoming van de

49 Hoogers 2021, p. 35.

50 Borman 2012, par. 2.3. Van Rijn 2019, p. 139. Deze figuur is ook in de rechtspraak een enkele keer voorgekomen. Rechtbank 's-Gravenhage (pres.), 6 oktober 1997, ECLI:NL:RBSGR:1997:AH6431, r.o. 2, JB 1997/248.

51 L.C.J. van Apeldoorn, 'Overheidsaansprakelijkheid voor Koninkrijkshandelen', *RM Themis* 2021/2.

52 HR 6 april 1979, ECLI:NL:HR:1979:AH8595, NJ 1980/34, m.nt. C.J.H. Brunner (*Kleuterschool Babel*).

53 C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenisrecht. Deel IV. De verbintenis uit de wet*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, par. 327-328.

54 P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 1, 1967, p. 49; ook Borman 2012, p. 87; Van Rijn 2019, p. 149.

55 Voor het privaatrechtelijke orgaanbegrip bij de Staat, zie *Asser/Sieburgh 6-IV* 2019/327.

56 Hoogers & De Vries 2002, p. 42; Hoogers 2009, p. 17.

57 Hoogers 2021, p. 33.

58 Hoogers 2021, p. 33.

59 HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7889, r.o. 3, NJ 1990/384 (*Garage Cordia Aruba NV/Aruba*).

60 HR 25 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, r.o. 4.2, NJ 2010/371 (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

betreffende gedragingen.⁶¹ De voorbeelden laten wel zien dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat er situaties zijn waarbij de gedragingen van organen van het Koninkrijk volgens verkeersopvattingen niet als de gedragingen van de Staat hebben te gelden. Deze vaststelling is echter nog onvoldoende om te kunnen concluderen dat een wettelijke toekenning van procesbevoegdheid aan het Koninkrijk daarom geboden is. Het is ook mogelijk dat in voorkomende gevallen voldoende rechtsbescherming wordt geboden door middel van een buitenwettelijke toekenning van procesbevoegdheid aan het Koninkrijk.

3.2 *Procesbevoegdheid op grond van een buitenwettelijke uitzondering*

De Hoge Raad heeft in zijn arrest *Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut* de mogelijkheid van een buitenwettelijke uitzondering op de hoofdregel geaccepteerd in het geval waarin een geschil bestaat tussen een medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag over de naleving van de verplichtingen van de laatstgenoemde tegenover de eerstgenoemde, en de door de wet geboden geschillenregeling geen uitkomst biedt. In dat geval zou het 'afsnijden van de weg naar de burgerlijke rechter' tot een 'niet aanvaardbaar gebrek aan rechtsbescherming' leiden.⁶² Hoewel toegespitst op het concrete geval is er vermoedelijk sprake van een algemene uitzonderingsgrond die ook onder andere omstandigheden gelding kan vinden.⁶³ In lijn met dat vermoeden is in de lagere rechtspraak in enkele, niet door de wet geregelde, gevallen procesbevoegdheid toegekend aan de ondernemingsraad.⁶⁴

In de literatuur wordt de in *Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut* geïntroduceerde grond voor het aannemen van procesbevoegdheid wel begrepen als volgend uit het door art. 6 EVRM gegarandeerde recht op een effectieve toegang tot de rechter.⁶⁵ Als dat zou betekenen dat de Hoge Raad in feite toepassing heeft gegeven aan art. 6 EVRM, dan verdient opmerking dat de uitzonderingsgrond niet kan worden aangewend ter bescherming van de rechten van overheidslichamen. Uit art. 1 en art. 34 EVRM

volgt namelijk dat overheidslichamen geen beroep toekomt op art. 6 EVRM. Dit is ook in de Nederlandse rechtspraak bevestigd.⁶⁶ Het is echter aannemelijk dat de in *Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut* geïntroduceerde buitenwettelijke uitzonderingsgrond wel toepasselijk kan zijn in het geval een overheidslichaam rechtszoekende is en dat de uitzonderingsgrond daarom niet volledig herleidbaar is tot de bescherming die geboden wordt ingevolge art. 6 EVRM. De Hoge Raad heeft bij het formuleren van de buitenwettelijke uitzondering voor de medezeggenschapsraad geen verband gelegd met de rechtsbescherming die personen en organisaties genieten op grond van het Europese verdrag. In zijn overwegingen is beslissend dat in de wet aan de medezeggenschapsraad bevoegdheden zijn toegekend, bevoegdheden die, in de afwezigheid van een alternatieve geschillenbeslechtingprocedure, slechts door middel van een gang naar de burgerlijke rechter verwezenlijkt kunnen worden. Daarmee lijkt de Hoge Raad met name uit op het bieden van een volledig stelsel van rechtsbescherming – zo nodig buiten art. 6 EVRM om – en is er reden om aan te nemen dat de buitenwettelijke toekenning van procesbevoegdheid op deze grond ook voorstelbaar is ter bescherming van de rechten van overheidslichamen.⁶⁷

Ook het Koninkrijk kan op deze buitenwettelijke grond procesbevoegdheid worden toegekend. Mocht de burgerlijke rechter in een concreet geval vaststellen dat de gedragingen van een orgaan van het Koninkrijk niet vereenzelvigd kunnen worden met die van de Staat of met een ander rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam of lichamen, dan dient hij de toepasselijkheid van een buitenwettelijke uitzondering te overwegen, ook als er sprake is van een verticaal bestuursgeschil en de rechtzoekende een overheidslichaam betreft. Het is in andere woorden niet zo, zoals Hoogers en anderen lijken aan te nemen,⁶⁸ dat het Koninkrijk geen procesbevoegdheid toekomt enkel omdat het geen

61 Neem het voorbeeld van een orgaan van het Koninkrijk dat handelt ter uitvoering van, krachtens art. 38 Statuut, tot stand gekomen consensuswetgeving. In de literatuur wordt veelal aangenomen dat dergelijke consensuswetgeving wordt vastgesteld door middel van de analoge toepassing van de Rijkswetgevingsprocedure, met de aanvullende voorwaarde dat tijdens de verschillende fasen van de procedure consensus blijft bestaan tussen de regeringen van de betrokken landen. Zie N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover?', *TvCR* 2010/1; Borman 2012, par. 10.2.3-5. Hoewel dergelijke consensuswetgeving in opdracht kan zijn van enkel de Caribische landen, zal Nederland noodzakelijkerwijs een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van die wetgeving nu de Rijkswetgevingsprocedure grotendeels gelijk is aan de Nederlandse wetgevingsprocedure (art. 14-22 Statuut) en binnen de wetgever van het Koninkrijk (de Rijksregering en de Staten-Generaal van het Koninkrijk) de Nederlandse invloed feitelijk doorslaggevend is. Borman 2012, par. 6.3.1.

62 HR 3 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1163, r.o. 3.3, *NJ* 1994/375 (*Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut*).

63 Knigge 1998, par. 3.3.1.

64 Bijvoorbeeld Rb. Roermond 4 februari 1986, ECLI:NL:RBROE:1986:AH1040, *NJ* 1987/93. Zie Knigge 1998, par. 3.3.2; Jak & Kortmann 2017, par. 2.3.

65 Knigge 1998, par. 3.4.1; Jak & Kortmann 2017, par. 5.1, voetnoot 90.

66 HR 6 februari 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AM9361, *AB* 1987/272, m.nt. F.H. van der Burg. Een kennelijke uitzondering maakt de Hoge Raad voor het in art. 6 lid 1 EVRM neergelegde recht op rechtspraak binnen redelijke termijn dat ook geldt voor publiekrechtelijke lichamen. HR 8 juli 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AO9273, r.o. 3.6, *AB* 2006/17, m.nt. A.M.L. Jansen. Zie P. Smits, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (Burgerlijk Proces & Praktijk nr. 10)*, Deventer: Kluwer 2008, par. 2.2.

67 Deze conclusie is in overeenstemming met de wijze waarop de Hoge Raad is omgegaan met de bevoegdheid van de burgerlijke rechter bij verticale bestuursgeschillen. Ook daar is het bieden van een volledig stelsel van rechtsbescherming leidend. Zie met name HR 5 februari 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0848, r.o. 4.2, *NJ* 1995/716, m.nt. F.H. van der Burg (*Rotterdamse Welzijnsvereenkomst*): de bevoegdheid van de burgerlijke rechter dient – in de afwezigheid van een alternatieve met voldoende waarborgen omklede rechtsgang – te worden aangenomen als een bij 'een rechtstaat passend' resultaat en is noodzakelijk voor de rechtsbescherming 'die ook aan gemeenten in geval van geschil met de centrale overheid niet mag worden onthouden'. Voor de ontwikkeling van rechtspraak van de Hoge Raad op dit punt, zie E.J. Daalder, 'De Hoge Raad en bestuursgeschillen', in M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, par. 2.

68 Eg. J.J.J. Sillen, 'De geschillenregeling van artikel 12a Statuut', in Ed. P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars, J.J.J. Sillen, *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2016, p. 49; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-IV, nr. 52 (*Voorlichting van de Raad van State over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs*), p. 13.

rechtspersoon is, en dat het Koninkrijk daarmee, in de afwezigheid van een wettelijke regeling zoals voorgesteld door Hoogers, ‘ten eeuwig en dage aan civiele aansprakelijkheid kan ontkomen’.⁶⁹

Stel, de Nederlandse burgerlijke rechter wordt geconfronteerd met een vordering tegen het Koninkrijk die ertoe strekt uitvoering te geven aan de, in art. 43 lid 2 Statuut opgedragen, taak de verwezenlijking van de fundamentele rechten in één van de (Caribische) landen te waarborgen. Mocht hij oordelen dat er geen andere rechtsgang openstaat of open heeft gestaan, en dat ook een vordering tegen de Staat geen soelaas biedt omdat de gedragingen van het betreffende Koninkrijksorgaan in zijn oordeel niet aan de Staat kunnen worden toegerekend, dan zou een niet-ontvanke-lijkheidsverklaring enkel omdat het Koninkrijk rechtspersoonlijkheid ontbeert tot een niet aanvaardbaar gebrek aan rechtsbescherming leiden. Om deze, vanuit rechtstatelijk oogpunt zeer onwenselijke uitkomst, af te wenden dient hij de procesbevoegdheid van het Koninkrijk aan te nemen op grond van een buitenwettelijke uitzondering zoals ook toegepast in *Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut*.

Daarbij kan worden opgemerkt dat de procesrechtelijke overwegingen die in *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen* ten grondslag lagen aan het aannemen van de hoofdregel, niet in de weg liggen aan het toepassen van een buitenwettelijke uitzondering zoals hier voorgesteld. Met name op het punt van een mogelijke kostenveroorde-ling kan aansluiting gezocht worden bij het al genoemde art. 35 lid 1 Statuut, waarin is vastgesteld dat de financiële kosten voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden gedragen worden door het land Nederland en de Cari-bische landen overeenkomstig hun draagkracht financieel bijdragen aan defensie en aan de behartiging van andere aangelegenheden voor zover deze hun tot voordeel strek-ken. Daaruit kan worden afgeleid dat een mogelijke kosten-veroordeling van het Koninkrijk in beginsel geëxecuteerd kan worden jegens de Staat.

4. Conclusie

De slotsom is dat de privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk niet volgt uit de hoofdregel uit *Van der Peijl/minister van Onderwijs en Wetenschappen*, omdat het Koninkrijk zeer waarschijnlijk geen rechtspersoonlijkheid bezit. Toch is het niet noodzakelijk om door middel van een wettelijke bepaling de privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk te verzekeren. Enerzijds kan de rechtspersoonlijkheid bezittende Staat der Nederlanden in de praktijk vermoedelijk steeds worden aangesproken voor gedragingen van Koninkrijksorganen. Ligt dat in een concreet geval anders, dan dient de rechter op buitenwettelijke gronden, zoals geïntroduceerd in *Staat/Medezeggenschaps-raad Van Hall Instituut*, de partijwaardigheid van het Koninkrijk aan te nemen indien dat noodzakelijk is voor het

bieden van voldoende rechtsbescherming. Het is dus niet zo, zoals wel wordt aangenomen, dat het Koninkrijk geen procesbevoegdheid toekomt enkel omdat het geen rechts-persoon is. Die aanname druist in tegen het stelsel van rechtsbescherming dat de burgerlijke rechter biedt bij overheidshandelen.

⁶⁹ Hoogers 2021, p. 34.