ARTIKELEN

Staatsrecht

Prof. dr. A.B. van Rijn*

1. De rode draad

Deze CJB-special opent met een bijdrage over de staatsrechtelijke ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar. Het is logisch om hiermee te beginnen, want het staatsrecht neemt binnen het recht een bijzondere positie in omdat het de regels bevat over de wijze waarop alle regels tot stand moeten komen en vervolgens moeten worden toegepast. Het staatsrecht roept ook de bevoegdheid van de rechter in het leven om te oordelen over de rechtmatigheid van de tot stand gekomen regelgeving en de wijze waarop de regels concreet worden toegepast. Het staatsrecht bepaalt dus zowel hoe het recht ontstaat als hoe het in zijn werk moet gaan. Het staatsrecht als bron van al het recht, in ieder geval in formele zin.

Regels berusten op politiek-maatschappelijke keuzes. Het staatsrecht reguleert het proces dat moet worden gevolgd om tot die keuzes te komen en ze om te zetten in geldige regels en bestuurlijke beslissingen. Dat is in de praktijk lang niet altijd een gemakkelijk en geruisloos proces. Het is steeds weer zoeken naar een balans tussen de vrijheid van de politiek en de eisen van de *rule of law*.¹ Als er al een rode draad valt te ontdekken in de staatsrechtelijke ontwikkeling van de Caribische delen van het Koninkrijk sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen, dan is het de moeizame interactie tussen politiek en de *rule of law* en de bijbehorende spanningen in die periode. Ik sta in dit perspectief achtereenvolgens stil bij de algemene staatsrechtelijke ontwikkeling sinds 10-10-'10, de strubbelingen rond het parlementair stelsel in Curaçao en Sint Maarten en de groeiende bemoeienis vanuit Nederland met de Caribische entiteiten. Ter afsluiting bespreek ik enkele *highlights* in de wetgeving en de rechtspraak.²

2. Transitie en nieuwe werkelijkheid

Tien jaar geleden kwam er een einde aan de Nederlandse Antillen en vond een herschikking van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk plaats. Naast Aruba ver-

* Prof. dr. A.B. van Rijn is advocaat-partner bij De Clercq Advocaten Notariaat en buitengewoon hoogleraar Staatsrecht en staatkundige vernieuwing aan de University of Curaçao.

1 Zie over dit spanningsveld: A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 119 (hierna: Van Rijn 2019).

2 Zie voor een complete en gedetailleerde beschrijving van (de ontwikkeling van) het Caribische staatsrecht voor en na 2010: Van Rijn 2019 met verdere verwijzingen. Voor een recent eerder artikel over de staatsrechtelijke ontwikkelingen sinds 10-10-'10: A. van Rijn, 'Geworstel zonder einde.', in: J. van den Berg & R. Zwart (red.), *Koninkrijk op eieren. Reflecties op 10 jaar 10-10-10*. Alphen aan den Rijn: ADCaribbean BV 2020, p. 181-186. Zie ook de diverse andere belangwekkende bijdragen in dit boek over het afgelopen decennium.

wierven nu ook Curaçao en Sint Maarten elk de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden deel van Nederland. Dit waren politieke beslissingen op basis van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht en van een uitzonderlijke orde van grootte. Het hele systeem werd ondersteboven gekeerd. De staatsrechtelijke vertaling hiervan had dan ook veel voeten in de aarde. Statuut en Grondwet³ moesten worden aangepast, er kwamen nieuwe Staatsregelingen en organieke landsverordeningen voor de beide nieuwe Caribische landen,⁴ alsmede een Wet openbare lichamen als lokale constitutie voor de BES-eilanden.⁵ De verdere formele en materiële wetgeving (zowel op koninkrijksniveau als op landsniveau) moest nieuw worden ontworpen en vastgesteld dan wel aangepast en ook verder moest er via overgangsrecht voor worden gezorgd dat er geen juridische hiaten ontstonden en bestaande regels waar nodig vooralsnog bleven gelden.

Deze gigantische wetgevingsoperatie was op 10-10-'10 op hoofdlijnen al afgesloten. Toch heeft ook een groot deel van de staatsrechtelijke wetgevingsactiviteit na die datum nog in het teken hiervan gestaan. Het transformatieproces is nog niet volledig afgesloten. Nog altijd is in Curaçao een deel van de oude wetgeving niet aan de nieuwe verhoudingen aangepast. Na enkele richtinggevende uitspraken van de bestuursrechter direct na 10-10-'10 hoe hiermee om te gaan is dit echter geen groot praktisch probleem.⁶ De verdeling van de boedel en de schulden van de Nederlandse Antillen en daarmee verbonden rechtspersonen kent tien jaar na dato eveneens nog enkele losse einden.

Voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden Bonaire en Sint Eustatius was in 2010 in die zin sprake van een moeizame start dat zij stuk voor stuk niet helemaal hadden gekregen wat ze wilden. De bruidsschat viel minder royaal uit dan gewenst. Curaçao en Sint Maarten moesten in ruil voor schuldsanering een vergaande mate van financiële curatele accepteren. Deze curatele is geregeld in de Rijkswet financieel toezicht. Dat is een consensus-rijkswet, dus met uitdrukkelijke instemming van beide nieuwe landen, maar het was wel een instemming met tandenknarsen. Beide nieuwe landen moesten ook enige rijkswetten op politiek en justitieel terrein accepteren.⁷

Voor Sint Eustatius was de start moeizaam omdat de bevolking van dit eiland in meerderheid had geopteerd voor voortzetting van het Antilliaanse staatsverband. Maar Sint Eustatius bleek de enige die dat nog wilde. Het eilandsbestuur sloot zich daarom uiteindelijk noodgedwongen aan bij de keuze die Bonaire en Saba hadden gemaakt. Voor een deel van de Statianen is deze keuze tot op de huidige dag controversieel gebleven. In mindere

3 De Grondwet moest worden gewijzigd vanwege de toetreding van de BES-eilanden tot Nederland. *Stb.* 2016, 458 en *Stb.* 2017, 426; Van Rijn 2019, p. 125-127.

4 Zie de verschillende regelingen in: A. van Rijn & L. Rogier, *Wetgeving staats- en bestuursrecht Curaçao*, Den Haag: Dutchcariblaw 2019; A.B. van Rijn & L.J.J. Rogier, *Wetgeving staats- en bestuursrecht voor Sint Maarten*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2014.

5 Zie daarover de bijdrage van L.J.J. Rogier in dit nummer.

6 Bijv. GEA Curaçao 14 maart 2011, ECLI:NL:OGEAC:2011:BQ0627. Zie verder: J. Sybesma, 'Toegankelijkheid van de wetgeving en wetgevingscapaciteit (continued ...)', *CJB* 2018, afl. 3, p. 223-226; Van Rijn 2019, p. 80, m.n. noot 71; J. Sybesma, 'Geconsolideerde teksten', *CJB* 2019, afl. 3, p. 206-211.

7 Zie voor een bespreking van de totstandkoming van genoemde consensus-rijkswetten: Van Rijn 2019, p. 78-80.

mate gold het Statiaanse probleem eveneens voor Bonaire. Weliswaar had dit eiland wilens en wetens het kruisje bij 'deel van Nederland' gezet, de wijze waarop dit in de onderhandelingen werd uitgewerkt ging vele Bonaireanen te ver. Ze hadden eigenlijk 'koninkrijkseiland' willen worden maar werden in de mal van bijzondere gemeente gestopt.⁸ Van de BES-eilanden omarmde alleen Saba de nieuwe status als openbaar lichaam binnen Nederland zonder zichtbaar voorbehoud.⁹

Moeizaam bleek vervolgens ook de realiteit van de nieuwe verhoudingen. Een breed gedragen elan om er samen iets van te maken bleef op elk van de eilanden uit. Het staatkundig leven stond al direct vanaf het begin in het teken van polarisatie en instabiliteit, alsmede van het politieke en bestuurlijke onvermogen om de sociaaleconomische ontwikkeling een positieve impuls te geven. De besturen van de beide nieuwe landen kregen te maken met oneigenlijke beïnvloeding door criminele en andere onzuivere krachten van buitenaf. Die beïnvloeding richtte zich op zowel ministers als parlementariërs. In Curaçao is deze zichtbaar geworden in de strafrechtelijke veroordeling van oud-premier Schotte.¹⁰ In Sint Maarten lijken de wortels nog dieper te zitten. Daar wordt tegenwoordig gesproken van een *Cupecoy shadow government*. Ook overheidsbegrotingen zijn al snel weer gaan kwakkelen en blijken structureel nauwelijks onder controle te krijgen, ondanks tal van – deels oprechte – pogingen daartoe en ondanks het strenge regime van de Rijkswet financieel toezicht.¹¹ Geen van de eilanden beschikte dan ook over maar enige reserve om rampen als de orkaan Irma (die in september 2017 Sint Maarten teisterde) of de huidige coronacrisis op te vangen.

3. Parlementaire strubbelingen

Bijzondere aandacht verdient de wijze waarop het parlementair stelsel in Curaçao en Sint Maarten zich het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.¹² Zowel in Curaçao als in Sint Maarten zijn er in het eerste decennium van de autonomie nogal wat spelletjes gespeeld om individuele Statenleden uit het regeringskamp los te weken, zodat het zittende kabinet zijn meerderheid kwijtraakte. Gegeven de geringe omvang van de parlementen (Curaçao 21 en Sint Maarten 15 zetels) kan dat doel relatief snel worden bereikt. Dit fenomeen van de *ship jumpers* heeft in beide landen tot de gewoonte geleid dat het gewipte kabinet vervolgens onmiddellijk gebruikmaakt van zijn constitutionele recht om het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven, zodat de kiezer het laatste woord heeft.¹³ Op deze wijze worden de *ship jumpers* en hun nieuwe kompanen voor het blok gezet: wie springt heeft geen garantie zijn of haar zetel te behouden en loopt dus het risico

8 Zie over Sint Eustatius, Bonaire en het zelfbeschikkingsrecht: C.M.A.M. Duijf & A.H.A. Soons, *The right to self-determination and the dissolution of the Netherlands Antilles*, Nijmegen: Wolf Productions 2011; C. Duijf, '2018, een relevant jaar voor het zelfbeschikkingsrecht binnen het Koninkrijk', in: A.H.A. Soons (red.), *De Caribische delen van het Koninkrijk en het internationale recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 103-115.

9 Zie voor een bespreking van de voorgeschiedenis met betrekking tot de BES-eilanden: Van Rijn 2019, p. 75-78.

10 HR 27 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2157.

11 Zie over de Rijkswet financieel toezicht: Van Rijn 2019, p. 193, 609-612 en 713-714.

12 Zie voor een bespreking van de drie pijlers van het parlementair stelsel: Van Rijn 2019, hfst. 8.

13 Zie over het ontbindingsrecht: Van Rijn 2019, p. 437-445.

uiteindelijk aan het kortste eind te trekken. Intussen vormt de nieuwe meerderheid in de Staten bij wijze van wraak wel meteen een interim-kabinet, zodat men ten minste tot de verkiezingen de zoete smaak van het regeren kan proeven, ook al stelt dat vanwege de korte periode die tot de verkiezingen resteert inhoudelijk niets voor.

Het opzeggen van vertrouwen in het kabinet, het ontbinden van de Staten en het vormen van interim-kabinetten zijn zonder meer constitutionele rechten van de betrokkenen. Het zijn de drie werktuigen die samen het krachtenveld definiëren waarbinnen parlement en regering ten opzichte van elkaar opereren. Het gaat om rechttoe-rechtaan-bevoegdheden. Niettemin ontstond er tweemaal (in 2015 op Sint Maarten en 2017 op Curaçao) een conflict over de vraag of een gevallen kabinet wel zomaar van zijn ontbindingsrecht gebruik mag maken. De eerste keer weigerde de gouverneur van Sint Maarten na de val van het kabinet-Gumbs aanvankelijk zijn handtekening onder het besluit tot ontbinding van de Staten te zetten, maar deed hij het uiteindelijk alsnog, zij het dat de constitutionele driemaandentermijn waarbinnen de nieuwe Staten moeten samenkomen niet in acht werd genomen.¹⁴ De tweede keer probeerde het interim-kabinet-Pisas na zijn aantreden in maart 2017 een door het gevallen kabinet-Koeiman genomen besluit tot ontbinding van de Curaçaose Staten terug te draaien. Dit voornemen strandde op een weigering van de gouverneur om met het terugdraaien in te stemmen, welke weigering door de koninkrijksregering werd gedekt.¹⁵ De dekkingsbeslissing bevestigde definitief – voor zover daarover al twijfel had kunnen bestaan – dat het ontbindingsrecht een ongeclausuleerd recht van de regering is, waarmee de regering een conflict of impasse te allen tijde ter beslissing aan de kiezer kan voorleggen.¹⁶

Het kat-en-muisspel tussen parlement en regering levert uiteraard veel spraakmakend theater op, maar voor de kwaliteit en continuïteit van het bestuur is het ronduit slecht. Onder de streep heeft Curaçao binnen tien jaar al negen en Sint Maarten tien verschillende kabinetten gehad. Dat is een verontrustende trend, een stabiele verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering vormt de ruggengraat van een volwassen staatkundig leven. Een vervelend neveneffect is bovendien dat de gouverneur in dat kat-en-muisspel betrokken raakt, wat afbreuk doet aan diens positie als bovenpartijdige plaatsvervanger van het staatshoofd.

Regeringsmeerderheid en oppositie zitten elkaar ook regelmatig met andere trucs dwars. Het meest recente (maar niet het eerste¹⁷) voorbeeld daarvan was in juli 2020 de weigering van de oppositie in de Curaçaose Staten om mee te werken aan het onderzoek van de geloofsbrieven van het nieuwe Statenlid Elhage. De oppositie wilde voorkomen dat een tussentijds opengevallen zetel die aan de PAR toekwam opnieuw werd bezet en weigerde

14 Van Rijn 2019, p. 441-442; voor de omgang met de driemaandentermijn: p. 443-444.

15 Van Rijn 2019, p. 442-443. Zie voor de positie en de bevoegdheid van de gouverneur in het algemeen: Van Rijn 2019, p. 456-459. Zie ook: L.J.J. Rogier, 'De gouverneur, landsorgaan én koninkrijksorgaan', *CJB* 2020, afl. 2, p. 138-154.

16 Besluit van 3 april 2017 ter vaststelling van de onrechtmatigheid van het ontwerp-Landsbesluit tot intrekking van het Landsbesluit van 12 februari 2017 tot ontbinding van de Staten van Curaçao en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen op 28 april 2017, *Stb.* 2017, 137.

17 Ook in januari 2017 werd een poging gedaan om via de geloofsbrievenprocedure meerderheidsbesluitvorming in de Staten van Curaçao te blokkeren. Zie: Van Rijn 2019, p. 513.

tot driemaal toe de vergadering van het parlement bij te wonen, waardoor het quorum niet werd bereikt. Ze hoopte daarmee nieuwe verkiezingen te kunnen forceren. Door deze weigering blokkeerde de oppositie echter niet alleen het bekleden door een Statenlid van de zetel die hem op grond van de verkiezingsuitslag rechtmatig toekwam, maar bovendien het functioneren van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging als geheel. Dit kwam neer op een ontoelaatbare sabotage van het constitutioneel-democratische stelsel.¹⁸ Een algemene maatregel van rijksbestuur om de impasse te doorbreken was dan ook aanstaande. Uiteindelijk werd ingrijpen door de koninkrijksregering voorkomen doordat de rechter in kort geding één van de tien oppositionele Statenleden opdroeg om bij de volgende Statenvergadering te verschijnen.¹⁹ Helaas liet de rechter het, vanuit een verkeerd begrepen opvatting over de rechterlijke plicht om zich niet te mengen in politieke discussies, na om ook de negen andere parlementariërs van de oppositie op te dragen aan de geloofsbrievenprocedure mee te werken. Dat neemt niet weg dat, om in de termen van de statutaire waarborgfunctie te spreken, de ontoelaatbare toestand gelukkig op het nippertje toch nog in Curaçao zelf kon worden geredresseerd.²⁰

Het effect van al deze incidenten is stagnatie. Het is gissen waarom de politieke verhoudingen sinds 10-10-10 dermate zijn verhard dat zulke spelletjes bij voortduring moeten worden gespeeld. Een verklaring kan zijn dat door het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen en het wegvallen van het centrale gezag de noodzaak – en daarmee ook het vermogen – om met het oog op het overkoepelende, gezamenlijke belang over de eigen rand heen te kijken en compromissen te sluiten, is weggevalen. Al waren de verhoudingen tussen de eilanden niet ideaal, ze waren wel gewend rekening met elkaar houden, en moesten dat ook teneinde levensvatbare, op parlementaire meerderheden berustende coalities te kunnen vormen. Geven en nemen maakte intrinsiek deel uit van het politieke proces. Dat lukte wonderwel ook heel goed. In retrospectief waren de parlementaire en bestuurlijke verhoudingen uitzonderlijk stabiel.²¹ Nu elk eiland op zichzelf staat lijkt de kunst van het geven en nemen verloren te zijn gegaan. Daardoor zijn de eigen positie en het eigen gelijk belangrijker geworden dan ooit.

Bestaande constitutionele regels lijken tegen deze tendens tot polarisatie vooralsnog weinig soelaas te kunnen bieden. Het vanzelfsprekende wordt telkens weer ter discussie gesteld, hetgeen veel onzekerheid veroorzaakt. Wel kan worden geconstateerd dat het uiteindelijk lukt om degenen die het systeem uitdagen met behulp van de bestaande regels te dwingen zich te voegen. De kabels staan strak maar knappen niet. De grote winnaar van dit alles lijkt de gouverneur te zijn. Achter de schermen is diens rol gegroeid. In toenemende mate lijkt de gouverneur ook bereid te zijn om gebruik te maken van zijn koninkrijksbevoegdheden als dat nodig is om staatsrechtelijk noodzakelijke correcties te bewerkstelligen die op een andere manier niet meer kunnen worden bereikt. Men kan daar droevig over zijn omdat het niet goed past in de visie van politiek verantwoordelijk bestuur. Dan moet echter ook worden vastgesteld dat de politiek het er zelf naar heeft gemaakt.

18 Zie: A. van Rijn, 'Het is nu alle hens aan dek', *Antilliaans Dagblad* 27 juli 2020, p. 6; A. van Rijn, 'Hart democratisch systeem lamgelegd', *Antilliaans Dagblad* 30 juli 2020, p. 4.

19 GEA Curaçao 11 augustus 2020, ECLI:NL:OGEAC:2020:195.

20 Zie over de waarborgfunctie: Van Rijn 2019, p. 207-211.

21 Zie hierover: Van Rijn 2019, p. 411-415.

4. Toenemende bemoeienis vanuit Nederland

Het wegvallen van de centrale Antilliaanse bestuurslaag heeft ook tot effect gehad dat de buffer tussen Den Haag en de eilanden is weggefallen. Daardoor kon Den Haag gemakkelijker invloed uitoefenen op de afzonderlijke eilanden. Dat geldt eveneens voor Aruba, dat tot 10-10-'10 in de luwte van de Nederlandse Antillen kon opereren maar in de maastroom van het einde van de Antillen-van-de-vijf veel zichtbaarder is geworden. Op die versterkte betrokkenheid zat Den Haag niet te wachten maar er bleek ook weinig schroom te bestaan om verantwoordelijkheid te nemen waar de gelegenheid zich bood.

Wat tot de beëindiging van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband theorie was gebleven, kon sinds 10-10-'10 opeens: het hele toezichtinstrumentarium uit het Statuut op grond van de waarborgfunctie werd na een korte wittebroodsperiode vanaf 2013 ingezet. Dit leverde tot dusver op:

- vier aanwijzingen op grond van artikel 15 Reglement voor de Gouverneur aan de gouverneurs van Sint Maarten en Aruba;²²
- de invoering van financieel toezicht vanwege het Koninkrijk op Aruba;²³
- twee aanwijzingen op grond van de Rijkswet financieel toezicht aan de regering van Curaçao;²⁴
- een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51 Statuut teneinde de Statenverkiezingen in Curaçao door te laten gaan nadat het interim-kabinet-Pisas had besloten die te schrappen;²⁵
- de blokkering op grond van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur door de gouverneur van Curaçao en de koninkrijksregering van de beslissing van het interim-kabinet-Pisas om om de Statenverkiezingen in Curaçao te schrappen, alsmede de blokkering van de omstrede 80/20-regeling wegens strijd met het discriminatieverbod.²⁶

Daarnaast was – aangezien de verhouding tot de BES-eilanden sinds 10-10-'10 een intern-Nederlandse aangelegenheid is – buiten de sfeer van het Statuut sprake van:

- een Tijdelijke wet taakverwaarlozing op grond van artikel 232 Wet openbare lichamen BES waarmee in 2018 het hele eilandsbestuur van Sint Eustatius inclusief de eilandsraad buiten werking is gesteld en door een regeringscommissaris is overgenomen;²⁷
- een bestuursakkoord waarmee het eilandsbestuur van Bonaire vergaand aan banden is gelegd.²⁸

22 KB van 30 september 2013, *Stcrt.* 2013, 27820; KB van 11 juli 2014, *Stcrt.* 2014, 20467; KB van 17 oktober 2014, *Stcrt.* 2014, 30236; KB van 24 november 2017, *Stcrt.* 2017, 69185. Zie voor een bespreking: Van Rijn 2019, p. 228-233.

23 Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht, AB 2015, 39. Van Rijn 2019, p. 612-613.

24 KB van 13 juli 2012, *Stb.* 2012, 338, beroep ongegrond verklaard bij KB van 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535; KB van 12 juli 2019, *Stb.* 2019, 279, beroep gegrond verklaard bij KB van 24 november 2020, *Stb.* 2020, 537.

25 Besluit van 3 april 2017, *Stb.* 2017, 138. Zie voor het advies van de Raad van State: *Stcrt.* 2017, 20016. Zie voor een bespreking: Van Rijn 2019, p. 219-221.

26 Besluit van 3 april 2017, *Stcrt.* 2017, 20023; Besluit van 15 september 2017, *Stb.* 2017, 364. Zie voor een bespreking: Van Rijn 2019, p. 226-227.

27 Wet van 7 februari 2018, *Stb.* 2018, 26. Zie voor een bespreking door L.J.J. Rogier: Van Rijn 2019, p. 805-806.

28 Zie voor een bespreking door L.J.J. Rogier: Van Rijn 2019, p. 806.

Een indrukwekkende lijst van maatregelen, die bewijst dat Nederland er sinds 10-10-'10 bovenop zit.²⁹

De Haagse betrokkenheid bij het wel en wee van de Caribische landen is overigens niet altijd even consequent. Het enthousiasme om verantwoording te nemen kan zomaar een stuk geringer zijn als er financiële consequenties mee gepaard gaan. Zo vond Den Haag dat Aruba en Curaçao de Venezolaanse vluchtelingencrisis in beginsel zelf moesten oplossen, dat was nu eenmaal inherent aan hun keuze voor een autonome status. Tot materiële hulp voor de opvang van de vreemdelingen uit Venezuela was Nederland niet bereid, er werd alleen assistentie gegeven voor het verbeteren van de asielprocedure.³⁰ Na de orkaan Irma toonde Nederland zich weliswaar zeer genereus tegenover Sint Maarten en stelde een fonds van 550 miljoen dollar beschikbaar, maar voor de praktische uitvoering was naar eigen zeggen geen capaciteit beschikbaar. Daarom werd voor de uitvoering de Wereldbank ingeschakeld, met het gevolg dat drie jaar na dato nog altijd een zeer groot deel van het geld op de plank ligt in afwachting van goed te keuren projecten.³¹

Ook in verband met de coronacrisis toont Den Haag zich genereus, maar ook hier stelt het zich tegelijk penibel op waar het om de concrete besteding van de middelen (grotendeels leningen) gaat. Nederland wil geld ter beschikking stellen mits de drie Caribische landen meewerken aan vergaande hervormingen op van oudsher autonome terreinen als gezondheidszorg en onderwijs. De wijze waarop dit moet gebeuren werd in juli 2020 neergelegd in een consensus-Rijkswet Caribische hervormingsentiteit.³² De allocatie moet gaan plaatsvinden via een zelfstandig bestuursorgaan naar Nederlands recht waarin voor Caribische medezeggenschap aanvankelijk geen plaats was. De inbreuk op de autonomie en het democratisch deficit waren substantieel. Het verzet tegen het voorstel was navenant groot. Maar de Caribische landen waren voor het blok gezet: geen instemming, geen geld. Uiteindelijk is er na een aantal deels substantiële aanpassingen alsnog – met Curaçao – een akkoord bereikt dan wel – tenminste met Aruba – in zicht. Het is een klassieke *catch twenty-two* tussen enerzijds het heilige uitgangspunt van de autonomie en het vrijwillige karakter van samenwerkingsafspraken en anderzijds het besef de problemen niet zelf te kunnen oplossen. Het enige wat de Caribische landen kunnen doen is hun positie zo snel mogelijk terugveroveren door er de schouders onder te zetten en alle voorwaarden loyaal te vervullen.

Het algemene beeld is dat Den Haag niet per se op zoek is naar meer betrokkenheid bij de Caribische landen, maar steeds minder voor de verantwoordelijkheid terugschrikt als in de ogen van Den Haag de eisen van behoorlijk (financieel) bestuur het vergen. De strategie

29 Zie over het spanningsveld tussen autonomie en waarborgfunctie: Van Rijn 2019, p. 205-233; G.A.H. Bakhuis, *Autonomie, toezicht en interventie in de Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden* (diss. Rotterdam/Curaçao), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2020.

30 A. van Rijn, 'Het Koninkrijk en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden', in: A.H.A. Soons (red.), *De Caribische delen van het Koninkrijk en het internationale recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 25-36 en 32-33.

31 A. van Rijn, 'Geworstel zonder einde.', in: J. van den Berg & R. Zwart (red.), *Koninkrijk op eieren. Reflecties op 10 jaar 10-10-10*. Alphen aan den Rijn: ADCaribbean BV 2020, p. 181-186, i.h.b. p. 185.

32 Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2020/07/10/bijlage-2-rijkswet-caribische-hervormingsentiteit-aruba-curaçao-en-sint-maarten.

lijkt te zijn dat het direct activeren van de waarborgfunctie (art. 43 lid 2 Statuut) zoveel mogelijk wordt vermeden. Er worden liever omwegen gekozen, waarbij zo nodig de grenzen van het constitutioneel mogelijke worden verkend. Dat was onder meer het geval bij de aanwijzingen die in 2013 en 2014 aan de gouverneur van Sint Maarten werden gegeven doordat de gouverneur verplichtingen werden opgelegd die constitutioneel niet of onvoldoende waren afgedekt.³³ Grenzen werden ook verkend bij het tot stand brengen van consensus-rijkswetten. Nederland lijkt daarbij vooral een formeel vrijwilligheidsbegrip te zijn gaan hanteren. Het gaat er niet om dat de onderhandelingen over de inhoud van de regeling in vrijheid worden gevoerd, maar alleen of de Caribische counterpart formeel met het resultaat onder de streep instemt, onder het motto *take it or leave it*. De Rijkswet financieel toezicht, de justitiële rijkswetten in het kader van 10-10-'10 en nu de Rijkswet Caribische hervormingsentiteit liggen in dat opzicht in elkaars verlengde. De welwillendheid waarmee het Statuut vele decennia werd toegepast, is langzamerhand aan het verdwijnen.

In dit beeld past ook het verzet van Den Haag om te komen tot een regeling voor de onafhankelijke beslechting van koninkrijksgeschillen. De opdracht hiertoe is ter gelegenheid van de beëindiging van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband door middel van een nieuw artikel 12a in het Statuut opgenomen. Hoewel uit de wetsgeschiedenis duidelijk blijkt dat het de bedoeling was dat geschillen over de uitleg van het Statuut door een onafhankelijke rechterlijke instantie zouden worden beslecht en Aruba, Curaçao en Sint Maarten hier ook steeds uitdrukkelijk aan vasthielden, negeerde Nederland dit en kwam de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2015 met een voorstel voor een Rijkswet Koninkrijksgeschillen, dat neerkwam op een Kroonberoep waarbij de Raad van State het geschil behandelt op basis van een semicontentieuze procedure maar waarbij de rijksministerraad het laatste woord heeft. Het voorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard en ligt nu bij de Eerste Kamer.³⁴ De koninkrijksregering staat er strak in: zij wil uiteindelijk het laatste woord behouden en de ruimte blijven hebben om bij een geschil over de uitleg van het Statuut de politiek-bestuurlijke ratio in plaats van constitutioneel-rechtelijke overwegingen de doorslag te kunnen laten geven. Deze machtspolitieke benadering sluit aan bij de houding van de afgelopen tien jaar, dat Den Haag de randen van het Statuut wil kunnen opzoeken om maatregelen die het dringend noodzakelijk acht te kunnen afdwingen. Een rechter die in zulke situaties een laatste woord zou mogen spreken kan dan 'ondoelmatig' zijn.

5. Wetgeving en rechtspraak

Ter afsluiting van dit overzicht nog een enkele korte opmerking over de wetgeving en de rechtspraak. De reguliere wetgevingsactiviteit van de nieuwe landen was de afgelopen tien jaar overwegend gericht op sociaaleconomische, financiële en fiscale onderwerpen, alsmede op de gezondheidszorg. Vermeldenswaardig in dit verband is de invoering in 2013

33 Zie: Van Rijn 2019, p. 229-230; L.J.J. Rogier, 'De gouverneur, landsorgaan én koninkrijksorgaan', *CJB* 2020, afl. 2, p. 138-154, i.h.b. p 147-148.

34 *Kamerstukken I* 2018/19, 35099 (R2114), A. Zie voor de gehele parlementaire behandeling: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35099_rijkswet. Zie voor een bespreking: Van Rijn 2019, p. 238-242.

van een basisverzekering ziektekosten³⁵ en in 2017 van mededingingswetgeving.³⁶ In de sfeer van de codificaties ging veel aandacht uit naar aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek. Onder meer werden het huwelijksvermogensrecht (Boek 1),³⁷ het rechtspersonenrecht (Boek 2)³⁸ en het erfrecht en schenkingsrecht (Boek 4) herzien, is het gezamenlijk gezag geregeld³⁹ en een discriminatieverbod in het arbeidsrecht ingevoerd.⁴⁰ Ook is de mogelijkheid van ontbinding van niet meer actieve rechtspersonen ingevoerd.⁴¹

Op het terrein van de staatsrechtelijke wetgeving sec zijn de Curaçaose Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers⁴² en de Bekendmakingsverordening⁴³ en de Sint Maartense Landsverordening Integriteitskamer⁴⁴ het vermelden waard. De Landsverordening integriteit (kandidaat)ministers vormde een reactie op de ervaringen met het kabinet-Schotte. Deze landsverordening introduceert onder meer een wettelijke verplichting tot screening van kandidaat-ministers en is als zodanig uniek binnen het Koninkrijk. Opvallend is dat deze landsverordening alleen met een gekwalificeerde meerderheid kan worden gewijzigd. De verzwaarde wijzigingsprocedure is in strijd met de Staatsregeling die alleen besluitvorming bij gewone meerderheid toelaat, behalve in specifieke gevallen, en daar hoort de Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers niet toe.⁴⁵ Het plan bestond om eenzelfde constructie ook te hanteren in de Landsverordening Begrotingskamer, die in november 2018 aan de Staten is aangeboden, maar mede na een negatief advies van de Raad van Advies op dit punt is besloten hiervan af te zien.⁴⁶ In Sint Maarten en Aruba vindt de screening – net als overigens in Nederland – nog altijd plaats op grond van beleid zonder duidelijke wettelijke grondslag.⁴⁷ De Landsverordening Integriteitskamer kwam na veel vertraging tot stand onder zware Nederlandse druk en nadat met een algemene maatregel van rijksbestuur was bedreigd.⁴⁸ De implementatie verloopt niet vlot. De Integriteitskamer heeft nog geen zichtbare werkzaamheden verricht.⁴⁹ De wijziging van de Bekendmakingsverordening had een technische achtergrond en tot doel om officiële bekendma-

35 Landsverordening van 30 januari 2013, PB 2013, 3.

36 Landsverordening inzake concurrentie van 29 maart 2016, PB 2016, 16, inwtr. PB 2017, 58.

37 Landsverordening van 15 december 2011, PB 2011, 64.

38 Landsverordening van 15 december 2011, PB 2011, 66.

39 Landsverordening van 15 december 2011, PB 2011, 57.

40 Landsverordening van 3 april 2012, PB 2012, 24.

41 Landsverordening van 20 december 2016, PB 2016, 80.

42 Landsverordening van 18 oktober 2012, PB 2012, 66. Zie over de screening van kandidaat-ministers: Van Rijn 2019, p. 473-477.

43 Landsverordening elektronische bekendmaking van 21 september 2018, PB 2018, 54, inwtr. PB 2018, 56. Zie hierover: Van Rijn 2019, p. 564.

44 Landsverordening van 18 december 2017, AB 2017, 41.

45 Van Rijn 2019, p. 567-568. Afwijkend: J. Sybesma & L.J.J. Rogier, 'Ministeriabel. Een reactie op het artikel van dr. R.S.J. Martha LLM', CJB 2016, afl. 4, p. 362-366, die hierover (op p. 363) stellen: 'al is wel verdedigbaar dat in Curaçao (ook) een landsverordening tot aanvulling van de Staatsregeling slechts met twee derde meerderheid van het aantal zitting hebbende leden kan worden aangenomen.'

46 'Begrotingskamer nu instellen', *Antilliaans Dagblad* 28 september 2020, p. 2. Zie het advies van de Raad van Advies van 20 februari 2019, RvA nr. RA/03-19-DIV; A. van Rijn, 'Meerderheid is meerderheid', *Antilliaans Dagblad* 11 maart 2019, p. 10.

47 Van Rijn 2019, p. 477.

48 Zie: Van Rijn 2019, p. 221-222, 601 en 622-623.

49 Vgl.: www.integritychamber.sx.

king langs digitale weg mogelijk te maken. De wijziging vormt een belangrijke stap in het proces van het toegankelijk maken van wetgeving voor iedereen en daarmee ook een belangrijke bijdrage aan het democratische proces als geheel.

Door de coronacrisis lag de focus van de (materiële) wetgever sinds begin 2020 vooral op het vaststellen van noodregelgeving. De ingrepen in het belang van de gezondheid waren gebaseerd op deels verouderde wetgeving. Voor zover het ging om beperkingen van grondrechten ontbrak net als in Nederland de vereiste formeel-wettelijke grondslag. Inmiddels wordt net als in Nederland gewerkt aan reparatiewetgeving.⁵⁰

Wat het staatsrecht betreft bestond het overgrote deel van de werkzaamheid van de rechtspraak in de afgelopen tien jaren in de toetsing van overheidshandelen en – in het kader van de horizontale werking – het handelen van burgers aan de grondrechten. Feitelijk komt dit steeds neer op een toetsing aan het EVRM. De grondrechtencatalogi in de Staatsregelingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten spelen bij de toetsing niet of nauwelijks een rol, omdat het zelden voorkomt dat deze meer bescherming bieden dan het EVRM.⁵¹ De toetsing aan de grondrechten levert een brede stroom aan jurisprudentie op. Deze onderscheidt zich inhoudelijk niet van de EVRM-jurisprudentie in Nederland. Een beroep op de *colonial clause* (art. 56 lid 3 EVRM) heeft nog nooit tot succes geleid.⁵²

Van oudsher gaat een groot deel van de rechterlijke aandacht naar artikel 6, 8 en 10 EVRM. Wat de vrijheid van meningsuiting aangaat speelt de beledigingsjurisprudentie traditioneel een belangrijke rol.⁵³ Regelmatig stellen klagers in dat verband dat de lat voor het aannemen van ontoelaatbare belediging lager zou liggen dan elders vanwege de kleinschaligheid, waardoor respectvoller met elkaar behoort te worden omgegaan. De rechter weigert hier echter consequent op in te gaan en overwoog in een recente uitspraak:

‘Het Hof ziet ook in die omstandigheden geen aanleiding om voor Curaçao een andere norm te hanteren dan die elders onder de werking van artikel 10 EVRM geldt. Het mag zo zijn dat men in Curaçao terughoudend is in het leveren van kritiek op anderen, dit is nog geen reden om deze gewoonte tot de norm te verheffen met als consequentie dat het uiten van een kritische mening of het aan de kaak stellen van een misstand eerder tot een onrechtmatige daad leidt. Sterker nog, het is goed voorstelbaar dat juist het ontmoedigen van het bespreekbaar maken van schendingen van de hier geldende normen en regels eraan zou bijdragen dat normoverschrijdend gedrag kan voortbestaan en groeien. Tegen die achtergrond is het dus juist onwenselijk om de norm in de door het middel bepleite zin bij te stellen.’⁵⁴

50 Zie voor een bespreking van de noodwetgeving: J. Sybesma & R.E.R. de Knecht, ‘Curaçao en de coronacrisis. Een eerste staats- en bestuursrechtelijke verkenning’, *CJB* 2020, afl. 1, p. 24-36. Zie daarover ook de bijdrage van L.J.J. Rogier in dit nummer.

51 Van Rijn 2019 bespreekt op p. 326-327 situaties waar de nationale constituties een meerwaarde kunnen bieden.

52 Vgl. Van Rijn 2019, p. 333.

53 Van Rijn 2019, p. 374-376.

54 GHvJ 4 juni 2019, ECLI:NL:OGHACMB:2019:100, r.o. 3.10.

Daarnaast heeft ook het beroep van burgers op de vrijheid van onderwijs een aantal vermeldenswaardige uitspraken opgeleverd: over de haardracht van scholieren⁵⁵ en over de afschaffing van de ouderbijdrage in het bijzonder onderwijs.⁵⁶

Een van de weinige voorbeelden van een puur staatsrechtelijke uitspraak betreft een kort geding dat tegen de Staat der Nederlanden werd aangespannen omdat de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius in strijd met artikel 73 en 103 VN-Handvest en artikel 26 en 27 Weens Verdragenverdrag zou zijn. Wat in de uitspraak opvalt is dat de rechter zich primair en los van de ingeroepen verdragsbepalingen een oordeel heeft gevormd over de rechtmatigheid van de wet en meende dat de wet bevoegd tot stand was gekomen en dat inderdaad sprake is geweest van taakverwaarlozing, zodat het vaststellen van de wet gerechtvaardigd was. De rechter overtrad daarmee het grondwettelijk toetsingsverbod. Dit toetsingsverbod bestaat alleen niet voor zover een beroep wordt gedaan op eenieder verbindende bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, en in dat geval gaat het er alleen om of de bestreden wetsbepalingen strijd met alleen die eenieder verbindende bepalingen opleveren, niet of de wet ook voor het overige deugt. De rechter had zich dus moeten beperken tot toetsing van de wet aan genoemde verdragsbepalingen, voor zover deze rechtstreeks werkten (over welk aspect de rechter zich trouwens ten onrechte niet uitliet), en zich niet los daarvan over de wet mogen uitlaten. Hij is aldus buiten zijn bevoegdheid getreden.⁵⁷ Het resultaat is een uitspraak die net zo hinkt als de uitspraak inzake de geloofsbrievenaffaire, zij het precies in de tegenovergestelde richting: wat de geloofsbrievenuitspraak te weinig aan toetsing deed, deed de uitspraak over de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius te veel. Deze uitspraken laten zien dat het voor een – lagere – rechter niet altijd gemakkelijk is om zijn speelruimte in het krachtenveld van de trias politica correct te definiëren.

Beter ging het gelukkig de rechter af aan wie werd gevraagd de Staat der Nederlanden en het land Sint Maarten te bevelen om te stoppen met de procedure inzake het ontwerp-Rijkswet Caribische hervormingsentiteit vanwege nietigheid van het Statuut en strijdigheid van het ontwerp met artikel 73 VN-Handvest. De eisende Stichting Pro Sualiga werd niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van een (spoedeisend) belang. Vervolgens overwoog de rechter, ten overvloede maar wel correct, dat hij niet bevoegd was in te grijpen in de lopende procedure van politieke besluitvorming en afweging van betrokken belangen.⁵⁸ Eind goed al goed dus.

6. Conclusie

Sinds 10-10-'10 werden de staatsrechtelijke ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk vooral gekenmerkt door instabiliteit en polarisatie en voor wat betreft de

55 GHvJ 9 augustus 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BR6567; GEA Sint Maarten 23 september 2016, ECLI:NL:OGEAM:2016:59. Zie Van Rijn 2019, p. 406.

56 Landsverordening van 5 juli 2016, PB 2016, 34; GHvJ 26 september 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:115. Zie: Van Rijn 2019, p. 405.

57 GEA BES 22 oktober 2019, ECLI:NL:OGEABES:2019:56, r.o. 5, CJB 2020, afl. 1, p. 52-63, m.nt. L.J.J. Rogier.

58 GEA Sint Maarten 9 oktober 2020, ECLI:NL:OGEAM:2020:72.

Prof. dr. A.B. van Rijn

koninkrijksverhoudingen door toenemende bemoeienis van Nederland met de Caribische entiteiten. Daarbij is het constitutionele systeem regelmatig onder spanning komen te staan. Noch de Caribische noch de Nederlandse politiek gaat wat dit betreft vrijuit. Aan beide zijden van de oceaan zijn regelmatig de grenzen van het toelaatbare opgezocht. De corrigerende rol van de rechter in dit geheel is van oudsher beperkt. En waar hij hem wel heeft, neemt hij die niet consequent. Dit alles maakt het Caribische staatsrecht tot een dynamisch bedrijf. Het afgelopen decennium is daarvan weer eens het levende bewijs geweest.