

[zoals goedgekeurd in ontwerp door Eilandsraad d.d. 21 juli 2010]

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. ALGEMEEN DEEL

#### 1.1. Inleiding

Op 23 juni 2000 werd een referendum gehouden onder de bevolking van Sint Maarten over de staatkundige toekomst van het eilandgebied. Met een ruime meerderheid is gekozen voor de optie: Sint Maarten als Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden en uittreden uit het verband van de Nederlandse Antillen. Tijdens de start-Ronde Tafel Conferentie (hierna: RTC) van het Koninkrijk der Nederlanden over de staatkundige ontwikkelingen van november 2005 werd vastgesteld dat het eindperspectief voor het eilandgebied Sint Maarten de status van land is binnen het Koninkrijk.

#### 1.2. Doelen, uitgangspunten en beginselen

Dit ontwerp van Staatsregeling formuleert en waarborgt de grondrechten van de burgers en bevat de positie van de belangrijkste instellingen van het land Sint Maarten. Daarmee is zij de belangrijkste vindplaats van het constitutionele recht van het aankomende land Sint Maarten. De constitutie van het land Sint Maarten is gestoeld op de beginselen van een democratische rechtsstaat.<sup>1</sup> Kenmerkend voor de rechtsstaatgedachte is het legaliteitsbeginsel, inhoudende dat al het overheidsoptreden dient te berusten op een wettelijke grondslag, waarbij de landsverordeningen bovendien aan zekere kwaliteitseisen dienen te voldoen. Aldus worden de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderd. Het democratiebeginsel heeft betrekking op de wijze van politieke besluitvorming, namelijk door participatie van alle burgers. In een democratische rechtsstaat beslist de meerderheid, maar ook de bescherming van en respect voor de minderheden is wezenlijk. Het ontwerp gaat uit van een representatief parlementair stelsel, met mogelijkheden voor directere participatie door middel van onder meer een raadplegend referendum (zie verder 1.3).

Een volgend kenmerk van de democratische rechtsstaatgedachte is de trias politica. Spreiding van bevoegdheden over verschillende ambten is een belangrijk middel om misbruik van overheidsmacht tegen te gaan. Essentieel in dit verband is dat de drie overheidsfuncties van wetgeving, bestuur en rechtspraak aan verschillende ambten worden toegekend. Met checks and balances tussen de verschillende ambten wordt beoogd misbruik verder te voorkomen. In dit verband is van belang dat het aankomende land Sint Maarten ervoor heeft gekozen om belangrijke onderdelen van de rechtspraak, openbaar ministerie en politie gezamenlijk met de (toekomstige) Koninkrijkspartners te regelen in een consensus rijkswet in de zin van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk. De uitgangspunten met betrekking tot de rechtspraak (alsmede openbaar ministerie en politie) zijn tevens opgenomen in dit ontwerp. In verband met de checks and balances valt voorts te wijzen op de invoering van het instituut van de Ombudsman, een onafhankelijk orgaan dat tot taak krijgt om klachten over onbehoorlijke overheidsgedragingen te behandelen (artikel 78 van het ontwerp).

---

<sup>1</sup> Ook artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk is op die rechtsstaatgedachte gebaseerd: Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

Tenslotte is in verband met de checks and balances van belang dat de rechter de bevoegdheid wordt gegeven om wetgeving te toetsen aan in beginsel de gehele Staatsregeling. Met deze constitutionele toetsing neemt de rechterlijke controle op de wetgever sterk toe (zie hierna onder 1.3). Een laatste kenmerk van de democratische rechtsstaat betreft de erkenning van de grondrechten van de burgers (zie hierna onder 1.3.).

Bij de inrichting van deze ontwerp-Staatsregeling hebben met name drie doelstellingen voorop gestaan. In de eerste plaats een versterking van de grondrechten, op de tweede plaats een versterking van de representativiteit en het democratiebeginsel en tenslotte het bevorderen van de binding van politieke processen aan rechtstatelijke beginselen. Deze doelstellingen hebben geleid tot de volgende wijzigingen.

### 1.3. Voornaamste wijzigingen

Terwijl de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is gebaseerd op de oude Nederlandse Grondwet vóór de laatste herziening van 1983, is dit ontwerp van Staatsregeling gestoeld op de Arubaanse Staatsregeling van 1986 als jongste constitutie in het Koninkrijk. Anders dan de Nederlandse Antillen kent Aruba maar één bestuurslaag en ook qua omvang van de bevolking is het aankomende land Sint Maarten vergelijkbaar met het land Aruba. Zowel in de indeling in hoofdstukken als in de formulering van de artikelen is de Arubaanse Staatsregeling herkenbaar. Zo is in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen aan de Gouverneur een belangrijke rol toebedeeld als ware hij de uitvoerende macht. Deze rol van de Gouverneur stamt nog uit de tijd dat de Nederlandse Antillen meer koloniaal bestuurd werden aan de hand van Regeringsreglementen. De Staatsregeling van Aruba vertaalt veel duidelijker de moderne constitutionele verhoudingen: de uitvoerende macht ligt bij de regering. De ministers zijn verantwoordelijk aan de volksvertegenwoordiging en de Gouverneur is als hoofd van de regering onschendbaar. Natuurlijk is rekening gehouden met constitutionele ontwikkelingen na 1986. Waar de Arubaanse Staatsregeling in het verkeer tussen de regering en de Staten nog een rol toebedeelt aan de constitutionele Gouverneur, gaat de ontwerp-Staatsregeling van Sint Maarten uit van een geheel van de regering onafhankelijke, en zelfstandige positie voor de Staten. In het functioneren daarvan speelt de constitutionele Gouverneur als onschendbaar hoofd van de landsregering geen rol meer. Dit ontwerp is in lijn met een aantal nieuwe landsverordeningen tot wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen juist met betrekking tot een zuivere formulering van de constitutionele rol van de Gouverneur en de geheel onafhankelijke positie van de Staten.

In dit verband verdient tevens de verhouding tussen regering en de volksvertegenwoordiging van het land Sint Maarten, de Staten, de aandacht. Hoewel de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen daartoe andere mogelijkheden bood, werden in de praktijk vrijwel altijd alle bestuurders van de eilandgebieden gerekruteerd uit de eilandsraden. In het algemeen kan worden gesteld dat in een situatie waarin leden van de uitvoerende macht tevens lid zijn van de volksvertegenwoordiging er een sterke loyaliteitsband bestaat tussen de uitvoerende macht en volksvertegenwoordiging. Dat is kenmerkend voor een monistisch stelsel. Het Nederlands-Antilliaans parlementaire stelsel vertoonde daarentegen meer de kenmerken van een dualistisch stelsel, waarbij regering en de Staten sterker gescheiden verantwoordelijkheden behielden. De leden van de regering, de ministers,

kunnen niet tegelijkertijd lid van de Staten zijn. De leden van de Staten kunnen met behulp van het instrumentarium dat de Staatsregeling en het Reglement van orde voor de Staten hen biedt de regering controleren, de kaders stellen waarbinnen de regering kan besturen ( wetgeving ) en het budgetrecht uitoefenen. Het functioneren als lid van de Staten in een dualistisch stelsel heeft een ander karakter en vraagt om een andere inzet dan het lidmaatschap van de monistische eilandsraden. Het lidmaatschap van de Staten van Sint Maarten is, in verband daarmee, gemaakt tot een full time functie omdat van de leden een van de regering onafhankelijke opstelling wordt gevraagd waarin zij de controle-instrumenten optimaal gebruiken en waarin zij op hoofdlijnen met de regering de kaders stellen voor het beleid en het bestuur van het land Sint Maarten.

### *1. Nieuwe grondrechtencatalogus*

Ten opzichte van de enigszins gedateerde Staatsregeling van de Nederlandse Antillen zijn de grondrechten verruimd en gemoderniseerd, zoals onder meer het huisrecht (artikel 7), het briefgeheim (artikel 8) en het petitierecht (artikel 24). Daarnaast bevat het ontwerp een aantal geheel nieuwe grondrechten, te weten het recht op leven (artikel 2), het folterverbod (artikel 3), de bescherming van kinderen, ouderen en mensen met een beperking (artikel 18), het welzijn van dieren (artikel 22), het recht op een eerlijk proces (artikel 26) en het recht op een behoorlijke behandeling van gedetineerden (artikel 30). Ook de indeling is nieuw. Terwijl in de andere constituties van het Koninkrijk de grondrechten niet nader zijn onderverdeeld, zijn in dit ontwerp de grondrechten overzichtelijk gegroepeerd naar onderwerp: te weten, vrijheden, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging.

Om het waarborgkarakter van de klassieke grondrechten, zoals het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit, te versterken, is voorts een bepaling opgenomen met inhoudelijke kwaliteitseisen waaraan (voorgestelde) wettelijke regelingen die inbreuk maken op de klassieke grondrechten dienen te voldoen. Volgens artikel 31, eerste lid, dient elke wettelijke beperking van klassieke grondrechten noodzakelijk en proportioneel te zijn. Bovendien dient een dergelijk ontwerp voldoende specifiek te zijn omschreven. Deze criteria vormen voor de wetgever en de rechter (zie hierna, onder 3) een toetsingskader voor de beoordeling van wetgeving die inbreuk maakt op de klassieke grondrechten. Bovendien is in het tweede lid van artikel 31 een verzwaarde procedure voorgeschreven voor de goedkeuring van ontwerpen van landsverordening die leiden tot beperkingen van de klassieke grondrechten.

### *2. Raadplegend referendum*

Een novum binnen de constituties van het Koninkrijk is de regeling van het raadplegend referendum (zie de artikelen 92-96). Uit een oogpunt van het bevorderen van de representativiteit, is wenselijk dat de burgers van Sint Maarten directe invloed kunnen uitoefenen over belangrijke ontwerpen van landsverordening en besluiten ter aanvulling en ter correctie op de parlementaire democratie. Het kan zowel gaan om een bindend als om een niet-bindend referendum. Algemeen wordt aangenomen dat een bindend referendum een basis in de Staatsregeling behoeft als afwijking van het constitutionele wetgevingsproces. In dit ontwerp is daartoe een basis opgenomen.

### *3. Concrete en abstracte toetsing*

Een fundamentele vernieuwing betreft de bevoegdheid van de rechter om vastgestelde wettelijke regelingen van het land te toetsen aan in beginsel alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit de Staatsregeling (zie artikel 119). Deze constitutionele toetsing maakt de Staatsregeling werkelijk tot de 'supreme law'. Sinds 1848 bepaalt de Grondwet dat de rechter wetten niet aan de Grondwet toetst. De Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen zijn gebaseerd op het adagium dat de wetten onschendbaar zijn. Wel is de rechter sinds de jaren 50 van de vorige eeuw bevoegd om binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften die onverenigbaar zijn met een ieder verbindende bepalingen uit verdragen, buiten toepassing te verklaren (artikel 94 Grondwet). Hoewel in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geen uitdrukkelijk toetsingsverbod is opgenomen, heeft de rechter toetsing van landsverordeningen aan de Staatsregeling steeds afgewezen omdat er een traditie is van niet toetsen. Binnen het Koninkrijk kent thans alleen de Arubaanse Staatsregeling enige vorm van constitutionele toetsing, beperkt tot toetsing aan de klassieke grondrechten.

In dit ontwerp wordt voorgesteld dat de rechter aan alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen kan toetsen. Hierdoor krijgt de Staatsregeling de nodige tanden. De centrale gedachte achter het voorstel is dat niemand boven de wet staat. Twee voorbeelden kunnen de betekenis illustreren. Stel dat de Staten een landsverordening hebben aangenomen op grond waarvan het houden van een demonstratie is verboden aan voorafgaande toestemming van de Minister van Justitie, waarbij de toestemming kan worden geweigerd omdat de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst wordt geacht. Het weigeren van toestemming op deze gronden is in flagrante strijd met artikel 13, tweede lid, dat bepaalt dat het recht tot betoging alleen bij landsverordening kan worden beperkt "ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding van wanordelijkheden". De rechter zal zodoende niet alleen de weigering van de minister veroordelen, maar ook de onderliggende landsverordening onconstitutioneel verklaren. Dit voorbeeld ziet op een toetsing aan de klassieke grondrechten, zoals ook de Arubaanse Staatsregeling dat kent, maar het ontwerp maakt ook toetsing aan andere bepalingen uit de Staatsregeling mogelijk. Stel dat de Staten een landsverordening Algemene Rekenkamer hebben aangenomen op grond waarvan de leden van de Rekenkamer bij landsbesluit worden benoemd. Deze bepaling is in strijd met artikel 75, tweede lid, dat bepaalt dat de leden van de Rekenkamer op voordracht van de Staten worden benoemd. Hierdoor wordt de onafhankelijkheid van de Rekenkamer die noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening beter gewaarborgd. In Nederland zou een dergelijke wijziging van de wet, na het advies van de Raad van State en eenmaal aangenomen door het parlement, onaantastbaar zijn. Volgens dit ontwerp zal de rechter de bepaling over benoeming uit de landsverordening Algemene Rekenkamer onverenigbaar met de Staatsregeling verklaren.

Om naar de rechter te gaan dient met een voldoende belang te hebben. Omdat zo'n belang in zuiver constitutionele zaken als in het tweede voorbeeld niet snel aanwezig zal zijn is de Ombudsman de bevoegdheid gegeven om een bekrachtigde, maar nog niet in werking getreden landsverordening te kunnen voorleggen aan het Constitutioneel Hof. De Ombudsman is een autoriteit die boven de partijen staat en fungeert als het ware als het geweten van de constitutie (artikelen 127 en 128).

In vergelijking met Nederland is de voorgestelde concrete en abstracte constitutionele toetsing Ingrijpend. De reden voor invoering in deze vorm is dat Sint Maarten en Nederland niet goed vergelijkbaar zijn. Nederland is een land met

gevestigde tradities welke meestal zonder stok achter de deur – in de vorm van rechterlijke sancties – worden nageleefd. Sint Maarten daarentegen is een zeer jonge democratie, een beginnend land met een zeer kleine schaal, waarin die traditie en ervaring ontbreken. Wat dat betreft is het vergelijkbaar met de eilanden van de "Commonwealth Caribbean". Deze landen hebben al zo'n dertig jaar ervaring met constitutionele toetsing.

#### *4. Schorsing en ontslag veroordeelde gezagsdragers*

Politieke gezagsdragers vervullen een voorbeeldfunctie. Het wekt grote onvrede bij de bevolking wanneer een minister of een Statenlid na door de rechter te zijn veroordeeld zijn functie weigert neer te leggen. Ook schaadt dit het aanzien in het buitenland. Weliswaar kan de rechter bij bepaalde veroordelingen de ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf opleggen, maar het al dan niet toepassen daarvan wordt al snel gezien als een politieke daad van de rechter. Om deze redenen is voorgesteld dat de minister of het Statenlid dat wegens het begaan van bepaalde ernstige misdrijven onherroepelijk is veroordeeld tot gevangenisstraf, van rechtswege is ontheven uit zijn functie.

Daarnaast houdt het voorstel in dat indien een minister of Statenlid zich in voorlopige hechtenis bevindt of is veroordeeld wegens misdrijf, hij van rechtswege is geschorst (artikelen 36, tweede lid, en 50, tweede lid). Om te voorkomen dat lichtvaardig tot vervolging kan worden overgegaan, kan vervolging van een minister of Statenlid pas plaatsvinden na een bevel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, op vordering van de procureur-generaal. (artikel 123).

#### 1.4. Voorbereiding

Op 1 juli 2005 verscheen het rapport van de werkgroep Constitutionele Zaken voor de eilandsraad van het eilandgebied Sint Maarten "Sint Maarten als Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden". In dit rapport wordt in grote lijnen de bestuursstructuur van het land Sint Maarten geschetst. Tevens worden de fundamentele principes aangegeven waarop het bestuur zal worden gebaseerd. In het rapport is een hoofdstuk opgenomen waarin artikelsgewijs de klassieke en sociale grondrechten zijn uitgewerkt, zoals deze een plaats moeten krijgen in de Staatsregeling van Sint Maarten. Een groep van Sint Maartense juristen, afkomstig uit verschillende hoeken van de samenleving, werd verzocht een eerste ontwerp voor een Staatsregeling van Sint Maarten te ontwikkelen. De leden van deze "designgroep" hebben bij het ontwerpen van een concept het eerdergenoemde rapport van de werkgroep Constitutionele Zaken als uitgangspunt genomen en daarbij natuurlijk ook acht geslagen op andere binnen en buiten het Koninkrijk geldende constituties en ontwikkelingen, waaronder de plannen voor instelling van een Staatscommissie in Nederland die advies moet uitbrengen over een herziening van de Grondwet.<sup>2</sup> De door de designgroep met technische bijstand ontworpen teksten zijn becommentarieerd door een aantal deskundigen, hetgeen heeft geleid tot verschillende aanpassingen. Tevens werd het ontwerp verschillende malen besproken in het zogenaamde 'broadbased committee', bestaande uit een breed samengestelde vertegenwoordiging uit de samenleving van Sint Maarten en zijn er forums met het publiek georganiseerd.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken 31 570.

In de brief van de Voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferentie (hierna: RTC) van maart 2006 aan de voorzitter van de RTC zijn de criteria opgenomen waaraan de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten dienen te voldoen. Over deze criteria is door vertegenwoordigingen van de deelnemers aan de RTC consensus bereikt. Ze betreffen onder meer de democratische besluitvorming, de bestuurs- en besluitvormingsstructuur, het respect voor de "rule of law" en mensenrechten. In de RTC van 15 december 2008 is vastgesteld dat de ontwerp-Staatsregelingen en de organieke ontwerpen van landsverordening van de aankomende landen grotendeels voldoen aan de wetgevingscriteria.

Op 2 juni 2010 heeft de Koninkrijksregering haar gevoelens uitgebracht over het ontwerp, zoals dat is voorgeschreven in het voorgestelde artikel 60a van het Statuut, in te voegen bij de ontwerp-Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Naar aanleiding van het gevoelens is het ontwerp op enkele punten aangepast.

## **2. BIJZONDER DEEL**

### **HOOFDSTUK 1: GRONDGEBIED EN EENHEID**

#### **Artikel 1**

Het eerste lid is ontleend aan artikel 1 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen maar vanzelfsprekend toegespitst op Sint Maarten. Het noordelijke deel van het eiland is toebedeeld aan de republiek Frankrijk ingevolge het Verdrag van Concordia van 23 maart 1648. Een moderne grensafbakening over land dient nog tot stand te worden gebracht.

In het tweede lid worden het Nederlands en het Engels als officiële talen vermeld; een en ander conform de huidige regelgeving.

Volgens het derde lid worden het volkslied, de nationale vlag en wapen bij landsverordening vastgesteld. Het gaat hier om belangrijke symbolen van het land.

### **HOOFDSTUK 2: GRONDRECHTEN**

#### **2.1. Inleiding**

Anders dan in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen zijn in dit ontwerp de grondrechten in een apart hoofdstuk gegroepeerd. Hierin zijn zowel klassieke als sociale grondrechten opgenomen, waarbij de grondrechten uit de Arubaanse Staatsregeling 1986 en de Grondwet 1983 in beginsel als paradigma dienen.

In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen ontbreken een aantal grondrechten die in 1983 aan de Grondwet zijn toegevoegd. Deze grondrechten zijn dan ook als verdere modernisering in de Staatsregeling voor Sint Maarten opgenomen. Het betreft: het recht op privacy (artikel 5), het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 6), het telefoongeheim (artikel 8), het recht op vrijheid van meningsuiting en de omroepvrijheid (artikel 10), het recht van een ieder om het land te verlaten (artikel 14), de nulla poena-regel (artikel 28) en het recht op rechtsbijstand (artikel 29). Ook zijn een aantal fundamentele rechten opgenomen die zijn ontleend aan het EVRM en het IVBRPR, zoals het recht op leven (artikel 2), het folterverbod (artikel 3), het verbod op slavernij en dwangarbeid (artikel 4), de bescherming van kinderen (artikel 18), het recht op een eerlijk proces (artikel 26), het

recht op vrijheid en veiligheid (artikel 27), en het recht op een behoorlijke behandeling van gedetineerden (artikel 30). Geheel nieuw tenslotte is de bescherming van het welzijn voor dieren (artikel 22), dat is ontleend aan een Nederlands initiatiefontwerp.

Voor de duidelijkheid is het eerste hoofdstuk gegroepeerd in vijf paragrafen te weten: vrijheden, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. In het eerste hoofdstuk zijn zowel klassieke als sociale grondrechten opgenomen. Klassieke grondrechten zijn -kort gezegd- vrijheidsrechten en beschermen de burger tegen overheidsinbreuken (zoals het recht op lichamelijke integriteit, de godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer), terwijl sociale grondrechten juist een instructienorm voor de overheid inhouden, bijvoorbeeld om zorg te dragen voor bescherming van kinderen of het milieu of voor voldoende werkgelegenheid.

## 2.2. Beperkingsystematiek

De overheid mag de uitoefening van grondrechten door de burger slechts aan beperkingen onderwerpen die te herleiden zijn tot een beperkingsclausule in de Staatsregeling. Dit geldt zowel voor maatregelen die op de uitoefening van het grondrecht zijn gericht (zogenaamde bijzondere beperkingen), als maatregelen die een zijdelingse onbedoelde beperking van het grondrecht inhouden. Daartoe zijn twee stelsels opgenomen: een formeel en een materieel stelsel. Het formele stelsel houdt in dat een beperking van een grondrecht slechts bij of krachtens landsverordening is toegelaten. Hiermee wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel en het democratieprincipe, inhoudende dat beperkingen van grondrechten pas mogelijk zijn na instemming van de volksvertegenwoordiging, dan wel na een uitdrukkelijke specifieke machtiging aan lagere wetgevers. Daarnaast zijn bij een aantal grondrechten tevens de doelen genoemd op grond waarvan het grondrecht mag worden beperkt (zie onder doelcriteria).

Tenslotte is in verband met het waarborgkarakter van de klassieke grondrechten een algemene bepaling opgenomen, inhoudende dat een beperking van de klassieke grondrechten slechts is toegestaan indien de beperking noodzakelijk en proportioneel is, dat wil zeggen er bestaat een noodzaak voor de beperking en de beperking staat bovendien in een redelijke verhouding tot het doel. Ook zijn er geen minder ver gaande alternatieven voorhanden, bijvoorbeeld een tijdelijke regeling of de mogelijkheid van vrijwillige medewerking. Een en ander noopt tot een deugdelijke motivering van het ontwerp. Verder zal de beperkende landsverordening voldoende specifiek dienen te zijn omschreven.<sup>3</sup> Dit is bepaald in artikel 31, eerste lid.

### *Doelcriteria*

Deze methode houdt in dat ter wille van een aantal beleidsdoelen die per artikel limitatief zijn opgesomd, inbreuk mag worden gemaakt. Deze methode wordt veel toegepast in internationale verdragen, zoals het EVRM. Het voordeel van deze methode is dat duidelijk is op welke gronden een grondrecht mag worden beperkt. Een nadeel is soms ruime doelcriteria nodig zijn zoals het belang van de openbare orde. Doelcriteria zijn onder meer toegepast in de volgende gevallen:

- de beperking van de godsdienstvrijheid buiten gebouwen of besloten plaatsen;
- de beperking van radio en televisie;

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, blz. 27.

- de beperking bij landsverordening van het recht van vergadering en betoging.

#### *Procedure- en competentievoorschriften*

Competentievoorschriften wijzen de overheidsorganen aan die bevoegd zijn de beperkingen vast te stellen, terwijl procedurevoorschriften de uitoefening van die bevoegdheden aan bepaalde vormvoorschriften bindt. Alleen de formele wetgever is bevoegd de uitoefening van een grondrecht bij landsverordening te beperken. Er is geen delegatiemogelijkheid. Indien zich een beperking van een grondrecht voordoet, moet de wetgever ervoor zorg dragen dat er een rechtsgang naar een onafhankelijk rechtsprekend orgaan openstaat.

Waar in de Grondwet delegatie van regelgevende bevoegdheid is toegestaan, is dat vaak gedaan om het stellen van nadere regels bij gemeenteverordening mogelijk te maken. Vanwege de omstandigheid dat Sint Maarten een land met maar één bestuurslaag is, is er minder aanleiding om tot delegatie over te gaan; delegatie is alleen van belang voor het stellen van nadere regels binnen het landsniveau, van de wetgever aan de regering of aan afzonderlijke ministers.

#### *Terminologie*

De bevoegdheid van de formele wetgever om de aan hem door de Staatsregeling opgedragen taak aan een ander overheidsorgaan op te dragen wordt tot uitdrukking gebracht door de termen "bij of krachtens". Het feit dat in een bepaald geval de formele wetgever geen delegatiebevoegdheid bezit, betekent ook dat door middel van vage formuleringen niet de indruk mag worden gewekt dat wel delegatie mogelijk is.

### 2.3 Horizontale werking van grondrechten

De horizontale werking van grondrechten betreft de vraag of grondrechten alleen rechtswerking hebben in de verhouding overheid-burger dan wel eveneens gelden tussen burgers onderling. Het is zuiver grondrechten op te vatten als rechtsregels in de verhouding tussen overheid en burger. De grondrechten kunnen echter naar gelang de strekking en formulering doorwerken in de rechterlijke toepassing van het privaatrecht op grond van een actie uit onrechtmatige daad. In welke vorm en met welke rechtskracht dit het geval is, staat aan de rechter ter beslissing.

### 3. De afzonderlijke bepalingen

#### *§ 1. Vrijheden*

#### **Artikel 2: Recht op leven en verbod op doodstraf**

Het recht op leven is het eerste mensenrecht dat is genoemd in het Europees Verdrag voor de rechten van mens (artikel 2 EVRM) en in het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 6 IVBRPR). Het wordt wel gekenschetst als het meest fundamentele recht van alle mensenrechten. Op grond van artikel 4, tweede lid, van het IVBRPR mag zelfs in een noodtoestand niet worden afgeweken van deze bepaling. Opmerkelijk genoeg komt dit fundamentele recht in geen van de huidige constituties van het Koninkrijk voor.

Het eerste lid is gebaseerd op de artikelen 2, eerste lid, EVRM en 6, eerste lid, derde volzin, IVBRPR, die al gelding hebben voor de Nederlandse Antillen. Het eerste lid bevat een verbod om iemand naar willekeur van het leven te beroven. Duidelijk zal



zijn dat dit verbod een beroep op strafuitsluitingsgronden, zoals noodweer, niet in de weg staat. De term "willekeurig" is ontleend aan artikel 6 IVBRPR, tweede volzin, dat bepaalt dat niemand willekeurig van zijn leven mag worden beroofd. Volgens artikel 2, tweede lid, EVRM wordt de beroving van het leven niet geacht in strijd te zijn met het artikel als zij noodzakelijk is: a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld; b. teneinde een rechtmatige arrestatie of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen en c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken. Er is niet gekozen om de uitzonderingen op het verbod van de beroving van het leven uit artikel 2, tweede lid, EVRM over te nemen, aangezien de thans gekozen formulering van "willekeurig" de rechter de mogelijkheid geeft om strengere eisen te stellen dan door het opnemen van de uitzonderingen uit artikel 2, tweede lid, EVRM die gelden als minimumrechten.

De eerste volzin van het eerste lid omschrijft het recht. De tweede volzin bepaalt dat het recht van een ieder op het leven wordt beschermd bij landsverordening. Aangenomen wordt dat het recht niet beperkt dient te worden opgevat als een bescherming tegen moord en doodslag waarbij aan de verplichting is voldaan door strafbaarstelling van moord en doodslag.<sup>4</sup> De bepaling heeft een bredere strekking en bevat ook andere levensbedreigingen zoals ondervoeding, levensbedreigende ziekten en nucleair afval. Volgens de commissie vereist de bescherming van het recht op leven het nemen van positieve maatregelen door de overheid, bijvoorbeeld maatregelen om epidemische ziekten, besmetting met nucleair afval en dergelijke te bannen. Het is wenselijk dat dit fundamentele minimumrecht in de constitutie wordt opgenomen, zodat in voorkomende gevallen geen beroep op verdragen behoeft te worden gedaan. Ook kan opname in de Staatsregeling bijdragen aan de bekendheid.

Het tweede lid bepaalt dat de doodstraf niet kan worden opgelegd. Het is vergelijkbaar met artikel I.4 van de Arubaanse Staatsregeling en artikel 114 van de Grondwet, waar het is ondergebracht in het hoofdstuk over rechtspraak. Een dergelijke bepaling komt niet voor in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Vanwege zijn onmenselijke en onherroepelijke karakter wordt het verbod op de doodstraf in dit ontwerp constitutioneel verankerd. Onderbrenging in het hoofdstuk over grondrechten ligt meer voor de hand dan plaatsing in het hoofdstuk over rechtspraak omdat anders de gedachte kan bestaan dat de bepaling zich uitsluitend richt tot de rechter en niet ook tot de wetgever.

### **Artikel 3: Verbod op foltering**

Volgens deze bepaling mag niemand worden onderworpen aan folteringen, of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit fundamentele verbod is thans in geen van de constituties van het Koninkrijk geregeld. Het is een overname van artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBRPR. De bepaling kan onder meer betekenis hebben voor de behandeling van gedetineerden. Er zijn verschillende veroordelingen van Europese landen door het Europese Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg terzake. In haar rapportage van december 2008 van het Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke en vernederende behandelingen of bestraffingen over het bezoek aan de Nederlandse Antillen (en Aruba) wordt een aantal ernstige tekortkomingen met betrekking tot de

---

<sup>4</sup> Manfred Nowak, *Convention on civil and political rights*, 2005, p. 124.

vrijheidsbeneming geconstateerd.<sup>5</sup> Opname van het recht in deze Staatsregeling kan bijdragen aan de bekendheid en naleving.

#### **Artikel 4: Verbod op slavernij en dwangarbeid**

Deze fundamentele bepaling komt evenmin voor in de constituties van het Koninkrijk, maar is wel opgenomen in artikel 4 EVRM en artikel 8 IVBPR. Gelet op het belang van het voorschrift is het wenselijk het recht tevens neer te leggen in deze Staatsregeling. De formulering is ontleend aan artikel 4 EVRM. Expliciet is bepaald dat het verbod op dwangarbeid het opleggen door de rechter van een taakstraf niet in de weg staat.

In het derde lid is bepaald dat mensenhandel is verboden. In het Verenigde Naties-verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad wordt mensenhandel als volgt omschreven: 'Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van de kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betallingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting'. De uitbuiting van de slachtoffers kan verschillende vormen aannemen; seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld in de prostitutie (bordelen, bars); dwangarbeid in bijvoorbeeld de bouw of uitbuiting van huishoudelijk personeel. Vanwege de ernst van de inbreuk die op de vrijheid van de persoon is het wenselijk dit verbod ook constitutioneel te verankeren. Het is zaak dat politie en justitie mensenhandel actief opsporen en vervolgen.<sup>6</sup>

#### **Artikel 5: Bescherming persoonlijke levenssfeer**

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt in de Antilliaanse Staatsregeling niet als zodanig gegarandeerd. Alleen het huisrecht en het briefgeheim vinden aparte erkenning. Het voorschrift is grotendeels ontleend aan artikel I.16 van de Arubaanse Staatsregeling en artikel 10 van de Grondwet. De term "persoonlijke levenssfeer" beoogt - evenals de term "privacy" - een gebied aan te duiden, waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen hoeft te dulden. De aard van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer brengt mee dat niet een uitputtende opsomming van de werking is te geven. De persoonlijke levenssfeer omdat onder meer vertrouwelijke communicatie, het huis als een bijzondere plaats van privacy, de lichamelijke en geestelijke integriteit, persoonsgegevens, maar ook in enige mate het recht om relaties met anderen aan te gaan en te onderhouden. Het begrip is nog steeds in ontwikkeling. De aard en de mate van hetgeen van een ander wordt waargenomen of gepubliceerd is van groot gewicht bij de vraag of sprake is van een ongeoorloofde schending van de privacy. Zo levert het in het openbaar kortstondig waarnemen van een verdachte door de politie geen schending van de persoonlijke levenssfeer op, maar het stelselmatig volgen van iemands gangen in de openbaarheid gedurende een bepaalde, niet kortstondige periode kan tot zoveel informatie leiden, dat zijn persoonlijke levenssfeer wordt aangetast. Algemeen wordt ook een verband gelegd tussen de registratie van persoonsgegevens en de privacy. Door allerlei gegevens over personen te registreren, deze in verband met elkaar te brengen of te bewerken, en bij het nemen van

<sup>5</sup> Zie [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int) en kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr 321.

<sup>6</sup> Vergelijk het WODC-rapport, Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten 2007, met name hoofdstuk 4.

beslissingen van die gegevens gebruik te maken, kan de persoonlijke levenssfeer ernstig worden aangetast.

In verband daarmee bepaalt het tweede lid dat bij of krachtens landsverordening regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van gegevens. Ten opzichte van artikel 10 van de Grondwet is toegevoegd de eerste volzin van het tweede lid: "De gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet." Aldus worden de Internationale basishnormen voor het gebruik van persoonsgegevens in dit ontwerp constitutioneel verankerd. Deze normen zijn overgenomen uit artikel 8, tweede lid, van het ontwerp-Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het derde lid geeft aan dat bij of krachtens landsverordening regels worden gesteld over aanspraken van de burger op kennisneming van de gegevens die over hem zijn vastgelegd en het gebruik dat daarvan is gemaakt. Ook bestaat de mogelijkheid tot verbetering van gegevens. Een en ander zal nader worden geregeld in een landsverordening bescherming persoonsgegevens. In Nederland wordt op dit moment de wet bescherming persoonsgegevens in twee fasen geëvalueerd. De ervaringen daarmee kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een ontwerp-landsverordening, passend voor het land Sint Maarten.

De commissie "Grondrechten in het digitale tijdperk" heeft voorgesteld om onder meer het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5, tweede en derde lid), het recht op bescherming van het brief- en telefoongeheim (artikel 8) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 10) techniek-onafhankelijk te formuleren in verband met de opkomst van nieuwe technieken als fax, SMS en internet.<sup>7</sup> Het bestuurscollege wil de wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport thans niet overnemen. Daarvoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats het kritische advies van de Raad van State over de voorstellen. Volgens de Raad ontbrak het aan duidelijkheid over de relatie van de voorstellen tot de internationale ontwikkelingen.<sup>8</sup> Op de tweede plaats zou invoering van de door de commissie voorgestelde grondrechten tevens leiden tot wijziging van het door het land Sint Maarten over te nemen Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen, onder meer wat betreft de bescherming van de vertrouwelijke communicatie in de vorm van een vertrouwelijk gesprek. Een complicatie daarbij is dat volgens de afspraak uit de slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 het procesrecht uniform dient te worden geregeld.

#### **Artikel 6: Onaantastbaarheid lichaam**

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam is een belangrijk aspect van de privacy en is daarom afzonderlijk opgenomen. Het artikel is een overname van artikel 1.3 van de Staatsregeling van Aruba en artikel 11 van de Grondwet. Volgens de Grondwetsgeschiedenis is onder het recht te verstaan het recht om te worden gevrijwaard voor schendingen van en inbreuken op het lichaam door anderen, alsook het recht zelf over het lichaam te beschikken. Het recht geeft bijvoorbeeld bescherming tegen inbreuken als een gedwongen medische behandeling, celafname en het afnemen van wangslim voor DNA in het kader van een strafvorderlijk onderzoek.

<sup>7</sup> Rapport van de Commissie-Franken, Grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag, 2000.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 300, VII, nr. 35.

Dergelijke beperkingen zijn op grond van deze bepaling alleen bij of krachtens landsverordening toelaatbaar. De Nederlands-Antilliaanse Staatsregeling kent dit recht niet.

#### **Artikel 7: Huisrecht**

Het voorgestelde artikel is ontleend aan artikel 12 van de Grondwet. Het artikel omvat een bijzonder aspect van de privacy, namelijk de bescherming van de woning. Ook dit recht is niet absoluut. Het spreekt voor zich dat het in bepaalde gevallen mogelijk moet zijn voor bepaalde mensen om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden, zoals in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of bij een noodtoestand. Volgens het eerste lid is het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen geoorloofd in de gevallen bij landsverordening bepaald, door hen die daartoe bij landsverordening zijn aangewezen. De formulering sluit delegatie uit. Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet spreekt daarentegen over "bij of krachtens de wet". Een "woning" is volgens de toelichting bij het grondwetsartikel een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is. Ook het woongedeelte van een boot valt hieronder. Een hotelkamer kan onder omstandigheden eveneens worden aangemerkt als een woning. Tijdelijke afwezigheid leidt er niet toe dat een ruimte het karakter van woning verliest. Een "bewoner" is degene die een woning in bovenomschreven zin als zodanig gebruikt. Een belangrijk verschil met de regeling van het huisrecht in artikel 107 van de Staatsregeling Nederlandse Antillen is dat de zinsnede "tegen de wil van de bewoner" is vervangen door "zonder toestemming van de bewoner". Op deze wijze wordt voorkomen dat elk betreden van een woning rechtmatig wordt beoordeeld zolang de bewoner dat niet uitdrukkelijk heeft verboden.

Het tweede en derde lid bevatten verdere vormvoorschriften dan artikel 107 van de Antilliaanse Staatsregeling, zoals de eis van voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden en de verstrekking van een verslag van het binnentreden binnen 48 uur. Deze termijn is duidelijker dan de pendant van deze bepaling in de Grondwet die spreekt van "zo spoedig mogelijk". Het verslag zal dienen te vermelden van wie de toestemming is verkregen, wie is binnengebetreden, wanneer, met welk doel en welke verrichtingen hebben plaatsgevonden.

#### **Artikel 8: Briefgeheim**

Ook het briefgeheim betreft een nadere specificatie van het recht op privacy. Er zijn twee verschillen met artikel 108 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. In de eerste plaats wordt naast het briefgeheim in het eerste lid, ook het telefoongeheim een grondwettelijke bescherming gegeven. Daarnaast is het briefgeheim -in het eerste lid- algemener geformuleerd. Het gaat niet alleen meer om brieven die zijn toevertrouwd aan de post of een andere vervoersinstelling. Door deze redactie is geprobeerd zeker te stellen dat het briefgeheim geldt voor alle overheidsorganen en -diensten, bijvoorbeeld ook de directeur van een gevangenis en een enquêtecommissie. Volgens de wetsgeschiedenis gaat het bij het briefgeheim om een communicatie die plaatsvindt in gesloten enveloppen, althans in een verpakking welke het oogmerk van de afzender tot uitdrukking brengt, dat derden van de inhoud van de brief geen kennis nemen.<sup>9</sup> Om die reden vallen bijvoorbeeld ansichtkaarten niet onder het briefgeheim.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1975/76, nr. 3, blz. 44.

Het begrip "brief" omvat onder meer persoonlijk geschreven berichten in principe ongeacht het medium van verzending dat wordt gekozen.

Gelet op de grote overeenkomsten wat betreft de beslotenheid en aard van de communicatievorm met "klassieke" brieven in enveloppen, is er in dit ontwerp voor gekozen om brieven of berichten die per email zijn verstuurd, ook te laten vallen onder de bescherming van het briefgeheim. Voor het openen van een beveiligde email wordt zodoende een machtiging van de rechter vereist. Met een beveiligde mail is bedoeld een mail die is verstuurd vanuit een mailprogramma waarvoor een wachtwoord is vereist. Hiermee is er een gerechtvaardigde verwachting van de schrijver van de mail dat derden daarvan geen kennis nemen. Ook berichten verstuurd via communicatienetwerken als Hyyves en Facebook kunnen onder de bescherming van het briefgeheim vallen, afhankelijk van de gerechtvaardigde verwachting van de verzender dat alleen vrienden daarvan kennis kunnen nemen en geen derden. Zoals al gesteld bij de toelichting op artikel 5, is er in dit ontwerp niet gekozen voor een techniek-onafhankelijke formulering van dit grondrecht, zoals onder meer de commissie Franken heeft voorgesteld. Deze keuze laat onverlet dat de snelle ontwikkelingen in de mogelijkheden en de toepassingsmogelijkheden in de communicatietechnologie en de daarmee samenhangende noodzakelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer op termijn kan noodzaken tot aanpassing van deze bepaling. De ontwikkelingen van het internationaal recht met name in het kader van het EVRM en het IVBPR op dit terrein worden dan ook nauwgezet gevolgd.

Volgens het tweede lid kan het telefoongeheim worden doorbroken in de gevallen bij landsverordening bepaald, door een ieder die daartoe bij landsverordening is aangewezen. Ook het telefoongeheim richt zich op alle overheidsorganen. Het recht is zwakker beschermd dan het briefgeheim; een machtiging van de rechter wordt hier niet vereist. Volgens de toelichting bij artikel 13 van de Grondwet kan het telefoongeheim alleen dan onschendbaar zijn als de gebruiker er voor zorg draagt dat van een geheim te houden communicatie sprake kan zijn (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 46). Gelet op de hoge vlucht die mobiele telefonie heeft genomen en de verwachting van de mobiele beller dat er nog altijd wel sprake is van geheim te houden communicatie, is een onderscheid qua bescherming tussen telefonie over vaste lijnen of via de ether, niet langer houdbaar. Dit betekent dat ook mobiele telefoongesprekken worden beschermd worden tegen aftappen. Natuurlijk ziet de bescherming niet op derden die iemand op straat of in de bus een mobiel gesprek horen voeren. Ten opzichte van de Nederlandse pendant is in het tweede lid het telegraafgeheim geschrapt, omdat telegraferen niet meer van deze tijd is.

### **Artikel 9: Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging**

Het voorgestelde artikel 9 waarborgt het recht van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te kiezen en te belijden. De garantie van de vrijheid van levensovertuiging is nieuw in vergelijking met de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het recht van vrijheid van godsdienst wordt in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geregeld in de artikelen 123-127, maar is niet zo uitgebreid van inhoud. Het is internationaal gebruikelijk dat de garantie zich pleegt uit te strekken tot beide vormen van geestelijk leven. In de verhouding tot de overheid mag geen onderscheid worden gemaakt tussen godsdienst en levensovertuiging. Het begrip "belijden" omvat niet alleen het huldigen van een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging maar ook het zich daarnaar gedragen. Het voorschrift is een overname van artikel I.15 van de Staatsregeling van Aruba en

artikel 6 van de Grondwet. De rechtspraak op artikel 6 Grondwet bevat diverse voorbeelden van gevallen waarin de rechter uitsprak dat bepaalde gedragingen al dan niet als uiting van godsdienst kon worden beschouwd.

De beperkingsclausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening" maakt het mogelijk dat de formele wetgever bevoegd is bepaalde gedragingen die in de vorm van godsdienstige of levensbeschouwelijk belijden voorkomen, strafbaar te stellen. Zo heeft de betrokkene zich te houden aan het strafwetboek en kan een bepaalde wijze van belijden een onrechtmatige daad opleveren.

In het tweede lid zijn een aantal doelcriteria opgenomen ter beperking van de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen. Te denken valt aan de rooms-katholieke processie, maar het belijden buiten gebouwen of besloten plaatsen kan zich bij elke godsdienst of levensovertuiging voordoen. Het ligt voor de hand dat enige vorm van overheidsinmenging noodzakelijk zal zijn. Een en ander zal worden geregeld in de ontwerp-landsverordening openbare manifestaties, die op een later moment vermoedelijk zal worden geïncorporeerd in de op te stellen landsverordening openbare orde, zedelijkheid en veiligheid.

#### **Artikel 10: De vrijheid van meningsuiting**

Dit artikel houdt een uitbreiding in van het recht zonder voorafgaand verlof gedachten of gevoelens door de drukpers te openbaren, zoals dit recht thans is geregeld in artikel 8 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (P.B. 1955, nr. 32). Het voorschrift is gebaseerd op artikel I.12 van de Staatsregeling van Aruba.

Met een garantie van de bestaande drukpersvrijheid kan momenteel niet meer worden volstaan; daarom dient de werkingssfeer van het genoemde artikel 10 te worden verruimd. Ook uitbreiding met de media radio en televisie komt niet in voldoende mate tegemoet aan de op dit punt in de samenleving levende opvattingen en doet evenmin op een toereikende wijze recht weidervaren aan de grote en veelzijdige betekenis dat het recht om zonder voorafgaand verlof gedachten of gevoelens te openbaren heeft. Daarom is naast de afzonderlijke bepalingen over drukpers (het eerste lid) en radio en televisie (het tweede lid) ook een bepaling van algemene strekking opgenomen in het derde lid. Zoals eerder gesteld is niet gekozen voor een techniek-onafhankelijke formulering van grondrechten. Een belangrijke vraag in dat verband is onder welk lid internet valt. Gesteld kan worden dat het internet zowel enige analogie met de drukpers (eerste lid) als met radio en televisie (het tweede lid) heeft. Er is echter geen duidelijke voorrang van een van deze media. Het ligt dan ook voor de hand om internet te laten vallen onder de algemene bepaling van het derde lid.

In het eerste lid is het recht opgenomen om zonder voorafgaand verlof door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening. Een dergelijke redactie heeft in Nederland in de loop der jaren door de jurisprudentie grote betekenis gekregen. Hiervan kan profijt worden getrokken door de noodzakelijke voorwaarden voor het behoud van de zogenaamde "verspreidingsjurisprudentie" ongewijzigd te laten. De vrijheid tot het doorgeven van inlichtingen welke thans onderdeel uitmaakt van het eerste en het derde lid, is van een dusdanige importantie dat afzonderlijke vermelding ervan niet achterwege mag blijven. Het betreft hier namelijk een recht dat voor iedere burger van essentiële betekenis is. Het is in feite een recht, evenals dat van inlichtingen te garen zoals dat voorkomt in het vijfde lid, dat niet kan worden los

gezien van de drukpersvrijheid; beperkingen van de in het eerste lid genoemde rechten zullen echter steeds mogelijk moeten zijn.

Het tweede lid bevat een zelfstandige regeling voor radio en televisie; ook deze media vallen in het voorgestelde artikel derhalve niet onder de werking van het derde lid. De eerste zin van het tweede lid maakt het mogelijk dat er voor radio en televisie een vergunningstelsel in het leven wordt geroepen. Vergunningen kunnen worden geëist in het belang van een verantwoord gebruik. Zo zal bijvoorbeeld het gebruik van frequenties kunnen worden geregeld. Deze regulering van het verantwoord gebruik van de ether zal nodig zijn voor zowel de amateurs die van de ether gebruik maken als voor personen of organisaties die beroepsmatig omroepuitzendingen verzorgen via de ether. Het begrip "uitzendingen" dient men dusdanig ruim te zien dat daaronder ook valt het door de ether doorgeven van signalen die men tevoren uit de ether heeft opgevangen. Van belang is dat men de signalen bij de eindgebruiker wil afleveren. Met de zinsnede "in het belang van een pluriforme omroep" wordt mogelijk gemaakt dat vergunningsvoorwaarden worden gesteld met het oog op een zekere variatie in het programma-aanbod. Het kan b.v. wenselijk worden geacht dat bepaalde programma's worden uitgezonden ook indien deze niet direct commercieel gezien interessant zijn; bijvoorbeeld programma's met een cultureel of educatief karakter. Voorstelbaar is ook dat men bijvoorbeeld uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid de verspreiding van reclameboodschappen voor bepaalde genotsmiddelen door omroeporganisaties wil reguleren. Vergunningsvoorwaarden moeten op dit punt dan ook mogelijk zijn. Het vierde lid van dit artikel biedt een voldoende grondslag voor een dergelijke regulering. In het algemeen zij erop gewezen dat ten aanzien van alle vergunninghoudende omroeporganisaties voor radio dan wel televisie gelijke vergunningsvoorwaarden gesteld dienen te worden; het ligt dus niet in de bedoeling dat er ten aanzien van door de overheid in het leven geroepen omroeporganisaties afzonderlijke rechtsregimes in het leven worden geroepen. De tweede volzin van het tweede lid verbiedt uitdrukkelijk preventieve censuur met betrekking tot omroepuitzendingen. Men zal exploitanten van radio- en televisieomroepbedrijven niet de verplichting mogen opleggen om (vooraf) teksten van programma's aan een bestuurlijke autoriteit ter goedkeuring voor te leggen. Tekstcontrole (vooraf) van radio-uitzendingen, zoals die tot 1980 op de Nederlandse Antillen juridisch mogelijk was, zal dus in strijd met deze Staatsregeling zijn (zie artikel 7 van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen van 15 oktober 1955, P.B. 1955, no. 115; dit artikel is vervallen verklaard bij art. 1 Landsbesluit, houdende algemene maatregelen van 27 maart 1980, P.B. 1980, nr. 87).

In het derde lid is de vrijheid van meningsuiting geformuleerd met betrekking tot andere dan de in de eerste leden genoemde vormen van meningsuiting. Wat betreft deze andere vormen is bij de omschrijving van het veiligstellen van de inhoud van de meningsuiting centraal komen te staan. De voorgestelde redactie laat evenwel, door haar beperking tot de inhoud van de gedachten of gevoelens, vele onmisbare overheidsbevoegdheden - waarvan hierboven reeds enkele werden genoemd - onverlet. Ook de rechtsfiguur van de vergunning blijft tot de mogelijkheden behoren, al zal aan de inhoud van de uitingen geen grond mogen worden ontleend een vergunning te weigeren of aan bepaalde voorwaarden te binden. Ten einde misverstand te voorkomen, zij er nadrukkelijk op gewezen, dat het derde lid geen belemmering vormt om een vertoning te verbieden ter bestrijding van wanordelijkheden. Het is mogelijk dat een bevolkingsgroep naar aanleiding van een

vertoning overgaat tot ongeregelheden en dat deze daaraan redelijkerwijze alleen een einde kan worden gemaakt door het afbreken van de voorstelling. Indien voorts bijvoorbeeld een vertoning, die de aanleiding tot ongeregelheden vormt, deel uitmaakt van een reeks van voorstellingen, is het niet uitgesloten dat de gespannen situatie in zodanige mate voortduurt, dat ook bij volgende opvoeringen voor voortzetting of herhaling van de wanordelijkheden moet worden gevreesd. In dit soort gevallen zullen ook vertoningen, die nog niet zijn aangevangen, kunnen worden verboden. Er kan in de bedoelde gevallen weliswaar enig verband bestaan met de inhoud van de vertoning - de inhoud van de voorstelling en de omstandigheden waaronder die plaatsvindt kunnen mede van invloed zijn geweest op het ontstaan van de ongeregelheden - maar van een verbod wegens de inhoud als in het derde lid bedoeld is dan toch geen sprake. Een verbod in een dergelijke situatie is een verbod wegens het bestaan of ontstaan van wanordelijkheden. Een verbod wegens de inhoud doet zich eerst voor als een vertoning zou worden verboden op grond van een (negatief) oordeel over de inhoud ervan. Dit nu sluit het derde lid uit. De verantwoordelijke autoriteiten mogen zich bij de overweging van de vraag of een bepaalde voorstelling moet worden verboden niet laten leiden door een waardeoordeel, welk ook, over de inhoud van de vertoning. De tweede volzin van het derde lid bevat een verdere beperkingsmogelijkheid ten aanzien van hetgeen in de eerste volzin van dat lid als recht is neergelegd. Die beperkingsmogelijkheid houdt in dat de wetgever regels kan stellen die voorzien in een preventief toezicht op vertoningen die toegankelijk zijn voor personen jonger dan 16 jaar, voor zover het gaat om de bescherming van de goede zeden. Dit toezicht kan dus ook de inhoud van de vertoning betreffen. Met name valt te denken aan de keuring van films bestemd voor kinderen. Het criterium van de bescherming van de goede zeden dient ruim te worden opgevat, zodat onder de bescherming van de goede zeden ook valt de bescherming van de zedelijke ontwikkeling van kinderen. Ook dient de Staatsregeling van Sint Maarten een keuring ter bescherming van kinderen tegen bijvoorbeeld sadistische vertoningen of tegen vertoningen van oorlogsgeweld niet uit te sluiten. Een verplichte keuring voor volwassenen evenwel laten de bepalingen van het derde lid niet toe. Gewoonlijk denkt men hierbij ook aan de filmkeuring. Dezelfde overwegingen ter zake van de jeugdbescherming, welke voor handhaving van jeugdfilmkeuring pleiten, gelden in beginsel ook voor andere vertoningen. De Staatsregeling dient, in meer algemene zin, de jeugdkeuring van vertoningen niet bij voorbaat te verbieden. Hierin dient geen pleidooi te worden gezien om naast de jeugdfilmkeuring allerlei andere keuringen in te voeren. Het gaat er slechts om, dat de onderhavige bepaling de mogelijkheid open houdt, dat bij landsverordening kan worden bepaald, dat een bepaalde vertoning of categorie van vertoningen niet voor jeugdigen tot een bepaalde leeftijd toegankelijk zal zijn. Voor de jeugdfilmkeuring ligt een afzonderlijke wettelijke regeling dienaangaande voor de hand. Voor andere vertoningen kan, indien aan regeling daarvan in dit verband behoefte zou bestaan, gedacht worden aan een regeling in een afzonderlijke landsverordening. Daarbij zij er op gewezen, dat de tweede zin van het onderhavige lid ertoe strekt maatregelen mogelijk te maken met betrekking tot de toelating van jeugdige personen. Alleen wanneer door middel van een regeling van de toelating niet kan worden bereikt dat jeugdige personen de vertoning niet kunnen waarnemen, zoals dat bij vertoningen in de open lucht het geval kan zijn, is een algeheel verbod van de vertoning toelaatbaar te achten. Uit het voorgaande blijkt, dat het begrip toegankelijk een component bevat, die op de waarneembaarheid betrekking heeft. Zo moet een vertoning, die binnen een door



dranghekken afgesloten gedeelte van een open ruimte wordt gegeven, toegankelijk in de zin van het vierde lid worden geacht voor ieder die buiten de hekken de vertoning met normale middelen kan waarnemen.

Het vierde lid beoogt op een meer adequate wijze dan thans het geval is aan de overheid de mogelijkheid te bieden bepaalde vormen van reclame aan banden te leggen. Door gebruik te maken van het woord handelsreclame wordt duidelijk gemaakt, dat daarmee bedoeld wordt reclame voor commerciële doeleinden in de ruimste zin van het woord en dat het elk aanbod van goederen en diensten omvat; ultgezonderd is dus propaganda voor ideële doeleinden. Zou dit laatste er wel onder begrepen zijn dan zou de uitingsvrijheid in haar kern worden aangetast. De grens tussen handelsreclame en propaganda voor ideële doeleinden zal niet altijd even scherp zijn en er kunnen gevallen voorkomen, waarin aan de reclame zowel een commercieel als een ideëel motief ten grondslag ligt. Aan de hand van de zich voordoende casuïstiek zullen ten aanzien van die onderwerpen, waar de begrenzing van het begrip handelsreclame nog vragen open laat, in wetgeving en rechtspraak scherpere lijnen moeten worden getrokken.

In het vijfde lid is het recht opgenomen om inlichtingen te garen of te ontvangen zonder preventief toezicht. De formulering sluit aan bij hetgeen door de Nederlandse Staatscommissie geformuleerd is (Tweede Rapport, blz. 69). In de hier gebruikte formulering is echter de vrijheid om te garen en te ontvangen op één lijn gezet met de openbaringsvrijheid. De reden hiervoor is dat bij de openbarings- en doorgiftevrijheid van bepaalde uitingsmiddelen gebruik moet worden gemaakt, terwijl de garings- en ontvangstvrijheid dit kenmerk niet bezitten. Men kan zich voorstellen dat de ontvangstvrijheid ook andere vrijheden met zich meebrengt, bij voorbeeld het recht om een antenne op het dak te zetten. Het is zeer wel voorstelbaar dat zich ten aanzien van soortgelijke connexe rechten een soortgelijke jurisprudentie ontwikkelt als met betrekking tot het verspreidingsrecht van schriftelijke stukken als connexrecht bij het openbaringsrecht. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat de vrijheid om een antenne te plaatsen beperkt wordt met het oog op de bescherming van het stad- en landschapsschoon of ter verzekering van de veiligheid van het vliegverkeer. Deze beperking mag nooit zover gaan dat iemand onder alle omstandigheden verboden wordt een antenne op zijn erf op te richten. De vrijheid om inlichtingen te garen is van groot belang voor de massacommunicatiemediën. Indien deze immers hun werk niet kunnen doen, wordt het recht van de burger om inlichtingen te ontvangen in hoge mate illusoir. Er vindt echter meer nieuwsgaring plaats in de samenleving dan alleen met het oogmerk de verkregen informatie direct wereldkundig te maken. Te denken valt bijvoorbeeld aan informatiegaring door onderzoekers met het oog op wetenschappelijk onderzoek of door bedrijven in het kader van een marktanalyse. De beperkingsmogelijkheid ten aanzien van de garingsvrijheid is vooral geformuleerd met het oog op de pers. Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn al te nieuwsgierige journalisten te weren bij de bestrijding van wanordelijkheden of in andere ernstige situaties als ontvoeringen, e.d. Vooral in allerlei spanningssituaties is het echter van belang dat een kritische pers toekijkt om te zien of de overheid op rechtmatige wijze haar gezag doet gelden. Het is wenselijk dat de wetgever zich bezighoudt met deze belangenafweging in het algemeen; in een democratische samenleving heeft een onafhankelijke pers een dermate belangrijke functie dat niet toegestaan kan worden dat bestuursorganen alle beleidsvrijheid krijgen om de pers al dan niet haar werk onmogelijk te maken. Daarom is het mogelijk gemaakt dat de garingsvrijheid bij landsverordening kan worden beperkt. Aandacht verdient de vraag in hoeverre het

recht op vrije informatiegaring aan de kant van de overheid een informatieplicht net zich mee brengt. Zinsneden als "zonder voorafgaand verlof" of zonder inmenging van overheidswege" - zoals gebruikt in art. 10 van het EVRM - wijzen op een onthouding door de overheid. Het is dan ook niet de bedoeling om met het vijfde lid aan te geven dat er een juridische verplichting bestaat voor de overheid om informatie te verschaffen indien haar daarom gevraagd wordt. Niettemin is het van groot belang voor een democratische samenleving dat het bestuur haar werk zoveel mogelijk in de openbaarheid verricht. Het moet politieke en ambtelijke praktijk worden dat gevraagde Inlichtingen zoveel mogelijk worden verstrekt.

### **Artikel 11: Vrijheid van onderwijs**

In het eerste lid wordt de vrijheid onderwijs te geven gewaarborgd. Drie elementen zijn te onderscheiden: 1. De vrijheid tot het geven van onderwijs: dit is de vrijheid om scholen op te richten en in te richten, cursussen en les te geven, waarbij het begrip onderwijs betrekking heeft op alle vormen van overdracht van kennis of vaardigheden. 2. Het recht op bepaalde vormen van onderwijs: dit recht omvat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van onderwijs (met eerbiediging van ieders godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. 3. Het recht van ouders op onderwijs voor hun kinderen overeenkomstig hun godsdienst of levensovertuiging: dit recht omvat de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs en de vrijheid scholen op te richten op welke godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag dan ook. Behoudens een redactionele wijziging komt dit lid overeen met het tweede lid van artikel I.20, tweede lid, van de Arubaanse Staatsregeling en artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

Volgens het tweede lid heeft ieder kind recht op het verkrijgen van algemeen vormend basisonderwijs. Dit recht is weliswaar neergelegd in verdragen, maar vanwege het belang ervan is verankering in de constitutie tevens wenselijk.

In het derde lid worden de waarborgen met betrekking tot het openbaar onderwijs geregeld. Een verschil met de Grondwet is dat de waarborg zich niet beperkt tot het basisonderwijs, maar zich ook uitstrekt tot andere bij landsverordening aangewezen onderwijsvormen.<sup>10</sup>

Het vierde lid betreft de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Een belangrijk verschil met de Grondwet is dat aan de wetgever is gedelegeerd om te bepalen voor welke andere onderwijsvormen dan het basisonderwijs de gelijkstelling zal gelden.

Het vijfde lid bevat het voorschrift dat bij de regeling van de voorwaarden voor door de overheid bekostigde bijzonder onderwijs de vrijheid van richting van dat onderwijs dient te worden geëerbiedigd. Dit uitgangspunt komt duidelijker tot uitdrukking dan in de Grondwet.

### **Artikel 12: Vrijheid van vereniging**

In deze ontwerp-Staatsregeling wordt het recht tot vergadering, tezamen met het recht tot betoging in een afzonderlijk artikel geregeld. Het samengaan en samenwerken in een vereniging is namelijk in zijn uiterlijke vormgeving een geheel ander fenomeen dan het houden van een vergadering of een betoging. Anders dan bij het samengaan in een vereniging komen bij de laatste twee een aantal mensen daadwerkelijk bijeen in beslotenheid of in het openbaar; bij betoging geschiedt zulks

---

<sup>10</sup> Vergelijk kamerstukken II 1975/76, 13 874, nr. 2.

bovendien bij voorkeur op de openbare weg. Dit daadwerkelijk in groepsverband bijeenkomen brengt een anders geaarde problematiek met zich mee dan die welke uit het verschijnsel vereniging voortvloeit. Het onderhavige artikel erkent in de eerste zin de verenigingsvrijheid. In de tweede zin is de beperkingsbevoegdheid geformuleerd. Daarbij is het criterium "in het belang van de openbare orde" opgenomen. In dit criterium ontbreken - anders dan in artikel 10 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen - de termen "zedelijkheid" of "gezondheid". De eerste term is komen te vervallen, omdat het begrip "openbare orde" de "zedelijkheid" omvat. De tweede term, "gezondheid", ontbreekt in het criterium, omdat er anders dan bij de vergadering en de betoging - mensen treden hierbij daadwerkelijk en fysiek op - geen behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het stellen van beperkende bepalingen, betrekking hebbende op de gezondheid. De tweede zin is, evenals in artikel 10 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is geschied, geformuleerd als een mogelijkheid van de wetgever en niet als een verplichting. Ook volgens het onderhavige artikel zal beperking van het recht van vereniging alleen kunnen geschieden "bij landsverordening". Wil de wetgever dit recht aan beperkingen onderwerpen, dan zal hij die beperkingen derhalve moeten opnemen in een formele wet. Hij kan het aanbrengen van deze beperkingen niet delegeren aan lagere wetgevers. Dit zou anders geweest zijn, indien de tekst van artikel 10 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen zou zijn overgenomen. Daarin wordt namelijk bepaald, dat bij landsverordening het recht van vereniging (en vergadering) kon worden geregeld en beperkt, door welke formulering delegatie aan de lagere wetgever wel is toegelaten. In het onderhavige artikel is het woord "regelen" vermeden, waardoor is vastgelegd, dat delegatie van de aan de formele wetgever toegekende bevoegdheid niet mogelijk is. Dit is een belangrijke versterking van de waarborg van de verenigingsvrijheid. Het voorschrift is een overname van artikel I.10 van de Arubaanse Staatsregeling en artikel 8 van de Grondwet.

### **Artikel 13: Vergadering en betoging**

De reden van de plaatsing van het recht tot vergadering en betoging in een afzonderlijk artikel - dus los van het recht tot vereniging is reeds bij artikel 12 toegelicht. Zoals daarbij werd vermeld, bestaat tussen het begrip vereniging enerzijds en de begrippen vergadering en betoging anderzijds een groot verschil. Het recht tot betoging komt in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (Stb. 1955, nr. 136; P.B. nr. 32) niet voor. De beslissing tot opnemng van dit recht in het hoofdstuk grondrechten van dit ontwerp is voortgekomen uit de overweging, dat de betoging een grote betekenis heeft als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Het behoeft geen betoog, dat voor de formele wetgever de mogelijkheid moet bestaan bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar te stellen of onrechtmatig te verklaren. Met name voor het plegen van strafbare feiten mag het recht tot vergadering en betoging geen vrijbrief verschaffen. Door gebruikmaking van de formule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening" wordt de competentie bepaald: alleen bij landsverordening mag het recht worden beperkt; delegatie is niet toegestaan. Het onderhavige artikel verbiedt de formele wetgever overigens niet het houden van vergaderingen of betogingen aan een voorafgaande toestemming te binden. Het weigeren van de toestemming moet dan evenwel gerelateerd zijn aan één van de in het tweede lid genoemde gronden. Zo behoort de vergader- en betoogvrijheid vanzelfsprekend geen beletsel te vormen om

bijeenkomsten te verbieden, wanneer zulks ter bestrijding van een epidemie vereist is. Het artikel laat echter niet toe, dat een vergadering of betoging wordt verboden, omdat de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst wordt geacht. Een en ander is geregeld in de ontwerp-landsverordening openbare manifestaties. Het voorschrift is een overname van artikel I.13 van de Arubaanse Staatsregeling.

Anders dan in artikel 9, tweede lid, van de Grondwet dat bepaalt dat "de wet regels kan stellen" is niet voorzien in de mogelijkheid van delegatie van de bevoegdheid om beperkingen te stellen aan de vrijheid tot vergadering en betoging. Uit een oogpunt van democratie is het beter dat het stellen van beperkingen is voorbehouden aan de formele wetgever.

#### **Artikel 14: Bewegingsvrijheid en het recht om het land te verlaten**

Het begrip bewegingsvrijheid kan worden opgevat als de vrijheid om ongecontroleerd door het land te reizen. Bij of krachtens landsverordening kunnen beperkingen worden gesteld. Dat is nodig omdat een groot aantal wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke maatregelen een beperking van de bewegingsvrijheid met zich meebrengen. Het eerste lid is een overname van artikel I.8 van de Staatsregeling van Aruba.

Het tweede lid omvat het recht om het land te verlaten, behoudens in de gevallen bij landsverordening bepaald, en is een overname van artikel 2, derde lid, van de Grondwet. In de Paspoortwet (rijkswet van 26 september 1991) zijn in dit verband de beperkingen op aanspraken op paspoorten en andere reisdocumenten neergelegd.

#### **Artikel 15: Onteigening**

Het eerste lid omschrijft het recht op eigendom. Dit recht komt voor in artikel 99 van de Antilliaanse Staatsregeling, maar is niet op positieve wijze geredigeerd. In het EVRM is het opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol. Het begrip "ongestoord genot" moet ruim worden opgevat. Zelfs indien de overheid iemands eigendom niet aantast, maar hem verhindert zijn eigendom naar eigen goeddunken te gebruiken, is sprake van een inbreuk op dit recht. Bij of krachtens landsverordening kan dit recht worden beperkt, maar uitsluitend in het algemeen belang.

Het tweede lid bepaalt wanneer en onder welke omstandigheden iemand zijn eigendom kan worden ontnomen. De redactie is grotendeels gelijk aan artikel 99 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De toevoeging "een en ander naar bij of krachtens landsverordening te stellen voorschriften" komt overeen met het Nederlandse onteigeningsartikel. Het betekent dat de wet procedurevoorschriften moet bevatten zowel voor de onteigening als voor de schadeloosstelling. Voordat iemand zijn eigendom kan worden ontnomen, moet bij landsverordening verklaard worden dat het algemeen nut de onteigening vordert. In tegenstelling tot de Grondwet die de nutswet heeft afgeschaft, wordt uit een oogpunt van rechtsbescherming een dergelijke wettelijke regeling als vereiste voor onteigening gehandhaafd. Tevens zijn er in tegenstelling tot artikel 99, tweede lid, van de Antilliaanse Staatsregeling op het beginsel van de nutswet geen uitzonderingen mogelijk, behoudens het bepaalde in het volgende lid. Voorkomen moet worden dat er een situatie ontstaat als in Nederland, waarbij de uitzondering regel wordt.

Het derde lid regelt de procedure in noodsituaties. Het vierde lid beschrijft de situaties, waarvoor geen nutswet is vereist. Aan de wetgever is de nodige vrijheid gelaten om de gevallen waarin schadeloosstelling of tegemoetkoming in schade wordt gegeven te beoordelen.

## § 2. Gelijkheid

### **Artikel 16: Gelijkheidsbeginsel**

Volgens artikel 3 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen hebben allen die zich op het grondgebied van de Nederlandse Antillen bevinden, gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen. Aangenomen wordt dat hierin het rechtsbeginsel van gelijke behandeling in gelijke gevallen moet worden gelezen. In de gebruikte formulering komt dit beter tot uitdrukking. Het voorschrift is een gedeeltelijke overname van artikel I.1 van de Arubaanse Staatsregeling en sluit nauw aan bij artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 EVRM.

Het beginsel geldt zowel voor de rechter, het bestuur als de wetgever en noopt tot gelijkberechtiging op vele terreinen. Daarbij verdient opmerking dat het gebod van gelijke behandeling in gelijke gevallen voor de wetgever extra gewicht krijgt, nu de rechter de bevoegdheid krijgt om daden van de wetgever te beoordelen op grondwettigheid. Anders dan in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is een uitdrukkelijk discriminatieverbod opgenomen. Ongelijke behandeling op de genoemde gronden is niet toegestaan tenzij daarvoor gerechtvaardigde overtuigingen zijn aan te voeren. De gronden zijn ruimer dan die welke thans worden genoemd in de Grondwet. Toegevoegd zijn de aan artikel 14 EVRM ontleende gronden huidskleur, taal, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen en geboorte. Vanzelfsprekend is de opsomming niet limitatief. Niet genoemde gronden zijn van gelijk gewicht als de wel genoemde gronden; dit volgt uit de laatste zinsnede in artikel 16 "of op welke grond dan ook". Van discriminatie is ingevolge de rechtspraak sprake als voor een verschillende behandeling geen redelijke en objectieve rechtvaardiging aanwezig is. Daarbij is van belang of met het gemaakte onderscheid een legitiem doel wordt nagestreefd en of het onderscheid kan worden aangemerkt als een passend middel om het doel te bereiken.<sup>11</sup> De invulling van de begrippen 'legitiem doel' en 'passend middel' wordt overigens mede bepaald door de maatschappelijke opvattingen.

Aangetekend zij dat wat betreft het al dan niet openstellen van het huwelijk als bedoeld in het burgerlijk recht aan personen van gelijk geslacht, uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat uit de artikelen 12 EVRM (het recht om te huwen) en artikel 14 van het EVRM (gelijkheidsbeginsel), in combinatie met artikel 8 (gezinsleven) niet volgt dat de Lidstaten verplicht zijn om het huwelijk open te stellen voor personen van het hetzelfde geslacht.<sup>12</sup> Daarbij verdient wel aantekening dat de Hoge Raad in het kader van de erkenning over en weer van akten door de landen binnen het Koninkrijk, heeft beslist dat artikel 40 van het Statuut voor het Koninkrijk meebrengt dat een in Nederland gesloten huwelijk tussen twee mensen van hetzelfde geslacht in de Nederlandse Antillen en Aruba, en straks dus ook in het land Sint Maarten, dient te worden erkend (HR 13 april 2007). Deze erkenning brengt met zich mee dat personen gehuwd volgens het Nederlandse recht, binnen het rechtsgebied van Sint Maarten ook aanspraak moeten kunnen maken op dezelfde rechten en plichten als gehuwden volgens het Sint Maartense recht.

### **Artikel 17: Gelijke benoembaarheid in overheidsdienst**

<sup>11</sup> HR 7 mei 1993, AB 1993, 440.

<sup>12</sup> Vergelijk EHRM 24 juni 2010, app 30141/04 (Schalk en Kopf).

Volgens artikel 7 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is iedere Nederlander zonder onderscheid van burgerschap benoembaar tot elke openbare bediening. Met de woorden 'op gelijke voet' wordt tot uitdrukking gebracht dat het er bij dit artikel om gaat te waarborgen dat bij benoeming in overheidsdienst niet mag worden gediscrimineerd. Voor alle in Sint Maarten woonachtige Nederlanders zullen de eisen hetzelfde moeten zijn. Natuurlijk kunnen terzake van bekwaamheid en geschiktheid eisen worden gesteld. Het voorgestelde artikel 17 is een overname van artikel I.2 van de Staatsregeling van Aruba en artikel 3 van de Grondwet.

Het artikel laat onverlet de bevoegdheid van de overheid de openbare dienst geheel of gedeeltelijk te reserveren voor personen met de Nederlandse nationaliteit. Anderzijds sluit de beperking van de garantie tot personen van Nederlandse nationaliteit de benoembaarheid van vreemdelingen in openbare dienst niet uit. Door vreemdelingen kan echter geen beroep op dit artikel worden gedaan.

### *§ 3. Solidariteit*

#### **Artikel 18: Bescherming kinderen, ouderen en gehandicapten**

Het eerste lid beoogt kinderen en jongeren, doorgaans "de zwakste partij", een uitdrukkelijke grondwettelijke bescherming te geven. Onder kinderen zijn te verstaan kinderen onder de achttien jaar; jongeren zijn jong volwassenen boven de achttien, zoals studenten. De bepaling is geformuleerd als een combinatie van een klassiek grondrecht en een sociaal grondrecht. Juist omdat kinderen doorgaans de zwakkeren zijn in de samenleving is een constante waakzaamheid van de overheid jegens het welzijn van kinderen vereist. Door dit recht neer te leggen in de Staatsregeling behoeft geen beroep te worden gedaan op internationale verdragen en wordt meer bekendheid aan de rechten van het kind gegeven. Het voorschrift houdt immers in dat de overheid, naast de vigerende wetgeving, de nodige regelingen moet scheppen om de kindbescherming naar behoren te doen plaatsvinden. De bepaling is geen afwijking van de eerdere grondrechten, maar juist een versterking van deze grondrechten indien deze betrekking hebben op een kind. De rechten van het kind omvatten onder meer in het bijzonder het recht van kinderen op registratie en naam direct na geboorte en het recht op omgang met beide ouders. Vanuit de overheid ligt een taak tot het waarborgen van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide ouders voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen; het scheppen van faciliteiten voor de opvang ten behoeve van kinderen van werkende ouders; het stellen van regels en maatregelen ter bescherming van kinderen tegen alle vormen van fysieke en mentale geweld, economische uitbuiting en seksueel misbruik; het beschikbaar stellen van een adequate gezondheidszorg ten behoeve van kinderen; het beschikbaar stellen van sociale bijstand voor arme en behoeftige kinderen; en een goede afdwingbare regeling ter verzekering van de betaling van alimentatie door uitwonende ouders.

De bepaling stelt voorts dat kinderen en jongeren het recht hebben op onderwijs, culturele vorming, sport en vrijetijdsbesteding, en dat de overheid deze rechten moet bevorderen. Het recht van kinderen op onderwijs is met veel andere rechten neergelegd in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1988. Deze rechten kunnen onder meer worden bewerkstelligd via scholen en onderwijsinstellingen en door middel van buurtwerk.

In het tweede lid is de bescherming van ouderen en gehandicapten neergelegd. De verankering als sociaal grondrecht brengt een opdracht mee voor de overheid om maatregelen te treffen voor ouderen en mensen met een beperking. Te denken valt onder meer aan het egaliseren van stoepen voor overheidsgebouwen met het oog op de bereikbaarheid met een rolstoel of het zorgen voor voldoende parkeerplaatsen voor minder validen. Bij de herziening van bouwwetgeving kunnen oorschriften omtrent bereikbaarheid worden geformaliseerd. Opgemerkt wordt dat de zorgplicht geldt voor de overheid. Het geven van uitvoering aan deze zorgplicht zal afhankelijk zijn van de prioriteitsstelling in e begroting.

#### **Artikel 19: Sociale zekerheid**

Dit artikel omschrijft het recht op bijstand van overheidswege voor Nederlanders die voldoen aan bij landsverordening te stellen vereisten. In artikel 142 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (P.B. 1955, nr. 32), wordt bepaald, dat het toezicht en de nodige voorzieningen betreffende het armwezen bij landsverordening worden geregeld en dat daarbij de bijzondere en kerkelijke liefdadigheid vrijgelaten wordt en zoveel mogelijk bevorderd wordt. Artikel 142 gaat nog uit van de inmiddels achterhaalde opvatting, dat armenzorg als aanvullende hulpverlening moet worden beschouwd naast de particuliere charitas. Bijstand heeft betrekking op Nederlanders die voldoen aan bij landsverordening te stellen vereisten. Dit betekent dat naast de eis van ingezetenschap nog meer eisen gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de eis dat de op Sint Maarten woonachtige Nederlander ook een aantal jaren op Sint Maarten moet hebben gewoond.

#### **Artikel 20: Bevordering werkgelegenheid**

Het eerste lid legt een zorgplicht op aan de overheid. De overheid hoeft echter zelf geen werkgelegenheid te scheppen om aan de verplichting tot bevordering van voldoende werkgelegenheid te voldoen. Ook door haar budgettaire- en/of monetaire politiek, door economische heffingen, belasting- en andere faciliteiten en stimulerende maatregelen in het algemeen, leeft de overheid haar zorgplicht na. Uiteraard is dit zodanig geredigeerd, dat het een ruime beleidsmarge aan de overheid laat. Het is de overheid die het programma bepaalt waardoor de werkgelegenheid wordt bevorderd. Het tweede lid bepaalt dat er bij landsverordening regels gesteld moeten worden omtrent de rechtspositie van werknemers en omtrent hun bescherming daarbij. In feite is dit lid een bevestiging van hetgeen voor de Nederlandse Antillen reeds in de Arbeidsregeling (P.B. 2000, no. 67), de Landsverordening collectieve arbeidsovereenkomst (P.B. 1958, no. 60), de Landsverordening beëindiging arbeidsovereenkomsten (P.B. 1972, no. 111), en andere wettelijke regelingen op het terrein van de arbeid is geregeld. In tegenstelling tot het equivalente Nederlandse grondrechtenartikel, dat spreekt over "hen die arbeid verrichten", is gekozen voor het woord "werknemers". Onder "hen die arbeid verrichten" vallen ook de zogenaamde zelfstandigen: Zij die geen arbeid in dienstverband verrichten. Over het algemeen wensen zij hun rechtspositie zelfstandig te bepalen. Ook is niet gebleken dat er bij de zelfstandigen behoefte bestaat aan een dergelijke regeling. De Nederlandse regering wijst er in de betreffende Memorie van Toelichting (Algehele grondwetsherziening, deel 1a, blz. 261) op, dat de wettelijke regelingen voor de zelfstandigen, zo ze er zouden moeten komen, geenszins gelijk hoeven te zijn aan die voor de werknemers. De noodzaak om tot een dergelijke regeling voor zelfstandigen te komen, staat echter geenszins vast, vandaar dat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op werknemers. Bij

de zinsnede "en omtrent hun bescherming daarbij" moet gedacht worden aan de arbeidsbescherming; hieronder vallen arbeidstijden- en ontslagregelingen, voorschriften over de veiligheid van de arbeid, etc. Ambtenaren vallen niet onder dit lid; wel zogenaamde werklieden.

Het derde lid erkent het recht op vrije keuze van arbeid. Deze in rechte afdwingbare norm is overgenomen uit artikel 19, derde lid, van de Grondwet. De bepaling ziet niet op de beroepsuitoefening, maar enkel op de vrijheid van beroepskeuze die zowel persoonlijk als maatschappelijk beschikbaar zijn (Kamerstukken II, 1976/77, p. 2319). Het recht kan worden beperkt door landsverordening en door op delegatie berustende besluiten. Het begrip "arbeid" omvat zowel arbeid in dienstbetrekking als zelfstandige arbeid in beroep en bedrijf, betaalde en onbetaalde arbeid, arbeid als hoofdwerkzaamheid en als nevenwerkzaamheid etc. Bepaalde beperkingen van de vrijheid van arbeidskeuze zijn niet aan te merken als beperkingen in de zin van de Staatsregeling, bijvoorbeeld de gegeven sociaal economische situatie en prijs- en loonmaatregelen.

#### **Artikel 21: Volksgezondheid etc.**

Dit artikel benadrukt het grote belang dat de overheid hecht aan de volksgezondheid, woongelegenheid, een juiste maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding van de burgers en het behoud van het culturele erfgoed. Het is immers zo dat de overheid nog veel meer belangen tot haar zorg rekent, doch vanwege de brede scala ervan kunnen niet alle opgenomen worden in de constitutie. Dit sociale grondrecht geeft aan de burgers geen waarborg, zij betekent slechts een instructie voor de regering.

#### **Artikel 22: Verbetering leefmilieu en welzijn dieren**

Volgens deze bepaling is de aanhoudende zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Dit sociale grondrecht is een overname van artikel 21 van de Grondwet.

Naar aanleiding van het Nederlandse initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Halsema en Van Gent is het welzijn van dieren toegevoegd.<sup>13</sup> Het betreft een zorgplicht die zich in eerste instantie richt tot de wetgever. Niet is uitgewerkt wat deze zorg precies inhoudt; dat is aan de wetgever. De wetgever moet er zorg voor dragen dat in de wetgeving de belangen van dieren op gelijkwaardige wijze worden meegenomen in de afweging tussen het gebruik van dieren en de intrinsieke waarde en welzijn van het dier. Het is zeker niet de bedoeling om bijvoorbeeld het gebruik van dieren voor voeding of als gezelschapsdier onmogelijk te maken of om de bestrijding van zogenaamde schadelijke soorten onmogelijk te maken. De zorgplicht voor dieren als levend wezen verhindert echter wel dat de gebruikersfunctie voor de mens tot enige maatstaf wordt verheven en de eigen waarde van het dier daaraan zonder meer ondergeschikt wordt gemaakt. Het zorgt ervoor dat het belang van het dier op gelijkwaardige wijze wordt meegenomen in de belangenafweging die gemaakt wordt bij het opstellen van wetgeving.

### *§ 4. Burgerschap*

#### **Artikel 23: Kiesrecht**

---

<sup>13</sup> Kamerstukken 30 900.



In dit artikel wordt aan het actief en het passief kiesrecht, dat thans in artikel 44 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (P.B. 1955 nr. 32) in samenhang met de voorschriften inzake de desbetreffende vertegenwoordigende organen is geregeld, als een zelfstandig grondrecht in hoofdstuk 2 van de ontwerp-Staatsregeling van Sint Maarten een plaats gegeven. Volgens artikel 46, eerste lid, eerste volzin, van het Statuut voor het Koninkrijk worden de vertegenwoordigende lichamen gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, die de door de landen te bepalen leeftijd, die niet hoger mag zijn dan 25 jaar, hebben bereikt. Opneming van het kiesrecht onder de grondrechten is in overeenstemming met de opzet van verschillende internationale documenten op het terrein van de grondrechten. Voorbeelden daarvan zijn artikel 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Tot de algemeen vertegenwoordigende organen worden gerekend die organen wiens taak niet beperkt is tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein; organen die slechts een taak hebben ten aanzien van een specifieke beleidssector - bijvoorbeeld milieubescherming - vallen dus niet onder het begrip "algemeen vertegenwoordigende lichamen", ongeacht de vraag of die organen tot taak gekregen hebben adviezen te geven, studies te verrichten, regels te geven, dan wel beschikkingen te nemen. Het land Sint Maarten zal de Staten als enig algemeen vertegenwoordigend orgaan kennen. De term "gelijkelijk" drukt het beginsel "one man, one vote" uit. Niet toelaatbaar is derhalve aan bepaalde gekwalificeerde personen meervoudig stemrecht te geven. Het is duidelijk, dat de mogelijkheid van beperkingen op het grondrecht van het actief en passief kiesrecht niet kan worden gemist. Zo is het onvermijdelijk een leeftijdsgrens te stellen. Het kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen kent thans de binding aan het ingezetenschap en Nederlanderschap. Voorts valt te wijzen op de door de rechter opgelegde ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf, alsmede de temporele uitsluiting van verkiesbaarheid van onherroepelijk veroordeelde politieke gezagsdragers volgens de voorgestelde artikelen 36 en 50 van dit ontwerp. Om buiten twijfel te stellen, dat deze gevallen niet in strijd zijn met het artikel, wordt hier melding gemaakt van "uitzonderingen". De opgenomen beperkingsbevoegdheid houdt in dat alleen bij landsverordening uitzonderingen mogen worden gemaakt met betrekking tot het kiesrecht.

#### **Artikel 24: Het recht van petitie**

Het petitierecht, neergelegd in het eerste lid, houdt in de garantie in dat ieder mens en alle rechtspersonen en organisaties zich onbelemmerd schriftelijk tot het bevoegd gezag kunnen richten. Het recht omvat de plicht voor het bevoegd gezag om het verzoekschrift te bekijken en in behandeling te nemen; het ongelezen laten terzijde leggen van verzoekschriften is in strijd met de Staatsregeling. Niemand die zich met een verzoekschrift tot een overheidsorgaan richt, mag om die reden strafrechtelijk vervolgd worden.

Het woord "schriftelijk" sluit elektronische communicatie met schrifttekens niet uit.<sup>14</sup> Bepalend voor de vraag of aan het schriftelijkheidsvereiste is voldaan, is of de gegevensdrager de functie die deze eis in het grondrechtartikel heeft kan vervullen: het min of meer duurzaam vastleggen van schrifttekens. Uitgaande van deze betekenis van het woord "schriftelijk", kan de gegevensdrager papier zijn, maar ook

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2004/05, 27 460, nr. 4, biz. 3.

een magneetband, de harde schijf van een computer of een USB-stick. Aangezien analfabeten in het algemeen alleen door tussenkomst van een notaris schriftelijke stukken kunnen opmaken, is in het tweede lid van artikel een opdracht gegeven aan de wetgever om bij landsverordening ambtenaren aan te wijzen die de analfabeet behulpzaam moeten zijn (Lv van 8 mei 1961, P.B. 1961, 77). Deze hulp is, in tegenstelling tot de notariële tussenkomst, gratis. De eerste twee leden zijn een overname van artikel I.14 van de Arubaanse Staatsregeling.

Het derde lid is geheel nieuw en bepaalt dat het bevoegd gezag gehouden is verzoeken binnen een bij landsverordening bepaalde termijn te antwoorden. Deze bepaling strekt ertoe te waarborgen dat ingekomen verzoeken tijdig worden beantwoord. Een en ander wordt geregeld in het ontwerp Reglement van orde voor de Staten van Sint Maarten. Artikel 9, tweede lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bevatte een regeling over de ondertekening van verzoekschriften. Dit is niet overgenomen omdat een regeling over de ondertekening van verzoekschriften in de constitutie niet langer opportuun wordt geacht.

#### **Artikel 25: Toelating en uitzetting van vreemdelingen**

Het toezicht op de algemene regels betreffende toelating en uitzetting van Nederlanders is krachtens artikel 3, eerste lid, onder f van het Statuut een Koninkrijksaangelegenheid, alsook het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen (artikel 3, eerste lid, onder g van het Statuut); voor het overige is dit een aangelegenheid van de landen zelf. In deze ontwerp-Staatsregeling is de toelating en uitzetting van Nederlanders niet expliciet opgenomen. De gekozen redactie sluit echter niet iedere mogelijkheid tot het maken een toelatingsregeling voor Nederlanders uit. De redactie sluit aan bij het Vierde Protocol van het EVRM voor wat betreft de toelating en uitzetting van nationalen. Het Vierde Protocol staat toe onderscheid te maken tussen de gebieden waaruit het Koninkrijk bestaat en de in de artikelen 2 en 3 erkende rechten uit het Protocol slechts per gebied te laten gelden. Het verdrag sluit de mogelijkheid van een toelatingsregeling voor Nederlanders niet uit.

Volgens het voorgestelde artikel 25 wordt de toelating en uitzetting van vreemdelingen bij landsverordening geregeld. Het voorschrift is een overname van artikel I.9 van de Staatsregeling van Aruba. De toelating en uitzetting is geregeld in de landsverordening toelating en uitzetting.

Bepalingen over het Nederlanderschap en de uitlevering ontbreken in de ontwerp-Staatsregeling omdat dit koninkrijksaangelegenheden zijn.<sup>15</sup>

#### *§ 5. Rechtspleging*

#### **Artikel 26: Recht op een eerlijk proces**

Volgens deze bepaling heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging wegens een strafbaar feit recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Het recht op een eerlijk proces is overgenomen uit artikel 6 EVRM dat al geldend is voor de Nederlandse Antillen. Reden voor opneming van dit recht in de Staatsregeling van Sint Maarten is dat het recht op een eerlijk proces geldt als zodanig

---

<sup>15</sup> Zie artikel 3, eerste lid, onder c en f, van het Statuut. Het Nederlanderschap is geregeld in de rijkswet op het Nederlanderschap.

elementair minimumrecht dat niet mag ontbreken in de Staatsregeling. De rechtspraak van het Europese Hof over artikel 6, eerste lid, EVRM is relevant voor de betekenis van dit grondrecht. Twee aspecten zijn daarbij met name van belang. In de eerste plaats ziet de bepaling naast civiele en strafrechtelijke procedures ook op bepaalde bestuursrechtelijke procedures, voorzover zij strafrechtelijk van aard zijn (EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 (Öztürk)). In de tweede plaats leest het Europese Hof in het recht op een eerlijk proces ook rechten die niet expliciet zijn opgenomen in artikel 6, tweede lid, zoals bijvoorbeeld het zwijgrecht en het verbod op zelf incrimination (bijv. EHRM 8 februari 1996, NJ 725 m.nt Kn (Murray) en EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699, m.nt Kn (Saunders)). Het zwijgrecht is overigens apart opgenomen in artikel 28, vierde lid, onder a, van dit ontwerp.

Verder dient sprake te zijn van een openbare behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. De term "onafhankelijk" ziet op onafhankelijkheid van de uitvoerende macht alsmede op waarborgen tegen druk van buitenaf, zoals de termijn van benoeming en de mogelijkheden van ontslag. De vereiste onpartijdigheid van de rechter moet een vooringenomenheid voorkomen. Daarnaast moet dit recht waarborgen dat de zowel de verdachte als het publiek vertrouwen in de rechtspraak behouden. De strekking van het recht op behandeling van een zaak binnen redelijke termijn is dat de verdachte niet te lang in onzekerheid over de uitkomst mag verkeren. Op dit punt bestaat een uitgebreide rechtspraak van het EHRM.

In artikel 26, vierde lid, worden een aantal bijzondere rechten genoemd als onderdeel van het recht op een eerlijk proces.

#### **Artikel 27: Persoonlijke vrijheid**

Dit recht geeft vorm aan het recht op vrijheid. Aansluiting is gezocht bij artikel 5 van het EVRM en het daarop gebaseerde artikel I.5 van de Staatsregeling van Aruba. Dit artikel is veel uitgebreider dan artikel 106 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen dat alleen betrekking heeft op gevallen van inhechtenisneming.

Vrijheidsontneming kan gedefinieerd worden als een gedraging van een overheidsorgaan die een persoon brengt of houdt in de fysieke macht van anderen (bijv. aanhouding, opsluiting). Bij de uitleg van het begrip detentie is de concrete intensiteit en de duur van de ingreep van belang. Het gaat om ingrijpende beperkingen van de bewegingsvrijheid. De zinsnede volgens bij wettelijke regeling als bedoeld in artikel 79, onder f en g geeft aan dat bij detentie de procedureregels gegeven door de formele wetgever dienen te worden gevolgd. Met het woord "rechtmatig", genoemd in verschillende uitzonderingsgevallen, wordt bedoeld dat de bevoegdheid tot vrijheidsontneming in de wet vastgelegd zal moeten zijn. Wat betreft de uitzondering onder a van het eerste lid moet het gaan om een beslissing van een rechterlijke autoriteit. De militaire strafrechter wordt ook als zodanig gezien. De leden van een rechterlijk college dienen onafhankelijk te zijn zowel van de uitvoerende macht als van de partijen die bij een zaak zijn betrokken. De uitzondering onder b, eerste lid, legitimeert vrijheidsbeneming om onder meer de nakoming van een wettelijke verplichting te verzekeren, zoals bijv. medebrenging van een getuige die na de dagvaarding weigert te verschijnen. Ook de uitzonderingen onder c en d zijn overgenomen uit artikel 5, eerste lid, onder c en d EVRM. Wat betreft de uitzondering onder c van het eerste lid wordt een legitimatie gegeven voor de toepassing van strafprocessuele dwangmiddelen. Bij het eerste lid onder d genoemde geval valt te denken aan een rechterlijk bevel tot ondertoezichtplaatsing van een minderjarige gepaard gaande met een vrijheidsontneming, zoals gedwongen verblijf in een kliniek.

De in het eerste lid, onder e, opgenomen bepaling handelt over uiteenlopende categorieën van personen waartegen de samenleving beschermd moet worden of die tegen zichzelf beschermd moeten worden. De detentie moet rechtmatig zijn. De rechter zal de rechtmatigheid van de detentie moeten toetsen aan de op Sint Maarten geldende regels. Dat is met name belangrijk wanneer een bestuurlijke instantie detentie beveelt. De bepalingen in het eerste lid onder f en g geven een belangrijke garantie aan de vreemdeling in geval van arrestatie of gevangenhouding in afwachting van een beslissing tot met betrekking tot uitwijzing of uitlevering. De detentie moet voldoen aan de geldende rechtsregels en de rechter kan op basis van het vierde lid zien of dit inderdaad het geval is. In veel gevallen zal in deze toetsingsprocedure tevens de rechtmatigheid van de uitwijzing of uitlevering zelf aan de orde komen. Van groot belang is dan of in een dergelijk geval van detentie de uitwijzing of uitlevering wordt uitgesteld in afwachting van de beslissing van de rechter. Daarnaast houdt deze bepaling de garantie in dat de detentie geen ander doel mag hebben dan de vreemdeling de toegang tot het land te beletten c.q. in staat te zijn over diens uitwijzing of uitlevering te kunnen beslissen.

Wat betreft het tweede lid is duidelijk dat de voorgeleiding niet altijd onmiddellijk op de arrestatie kan volgen. Anders dan bij de informatieplicht is hier steeds inschakeling van een derde vereist. Het woord "redelijk" in de zinsnede redelijke termijn heeft geen betrekking op de organisatie van het strafproces, maar op de duur van de detentie. In de zaak Brogan (EHRM 29 november 1988, NJ 1989, 815) duurde het meer dan vier dagen voordat de gearresteerde terreurverdachten werden voorgeleid. Naar het oordeel van het Europese Hof was geen sprake van een "promptly" voorgeleiding. De formulering van artikel 28, tweede lid, lijkt de mogelijkheid van een keuze te suggereren: of vrijlaten of berechten binnen redelijke termijn. Men zou immers kunnen zeggen dat bij tussentijdse vrijlating het recht op berechting binnen redelijke termijn komt te vervallen. Dat is echter niet de bedoeling. De voorlopig gehechte mag niet langer in voorarrest worden gehouden als redelijk is en hij moet binnen een redelijke termijn berecht worden.

Het derde lid verleent aan degene die van zijn vrijheid beroofd is het recht de rechtmatigheid van de vrijheidsberoving aan de rechter voor te leggen. Indien de rechter tot onrechtmatigheid besluit, moet de betrokkene in vrijheid worden gesteld. Ook moet degene die van zijn vrijheid is beroofd terstond in een taal die hij verstaat op de hoogte worden gesteld van zijn recht om zich te onthouden van antwoorden en van zijn bevoegdheid zich te doen bijstaan door een advocaat. Deze advocaat moet vanaf het eerste verhoor aanwezig kunnen zijn. Wanneer de van zijn vrijheid beroofde de hulp van een advocaat vraagt, dan dient de vervolgende autoriteit zich te onthouden van elke verhorende activiteit. Door de algemene formulering van dit lid kunnen wellicht problemen ontstaan. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat degene die op grond van a gevangen wordt gehouden na een rechterlijke veroordeling zijn zaak heropent met een beroep op het derde lid. Wel kan de rechtmatigheid van de detentie ter discussie staan op grond van een voorgeleiding volgens het tweede lid en kan alsdan een beroep worden gedaan op het derde lid.

Het vierde lid kent een recht op schadevergoeding tot voor het geval een arrestatie of gevangenhouding in strijd is met de voorgaande leden. De overeenkomstige formulering uit het EVRM spreekt over een enforcable right to compensation.

Het vijfde lid is ontleend aan artikel 15, vierde lid, van de Grondwet en bepaalt dat degene wiens vrijheid ontnomen is kan worden beperkt in de uitoefening van zijn

grondrechten, voorzover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Het meest duidelijke voorbeeld is het recht om zijn vrije woonplaats te kiezen. Hoeveel beperkingen in allerlei situaties gaan, is een zaak die elke keer om een zorgvuldige afweging vraagt door de betrokken autoriteiten.

**Artikel 28: Nulla poena; ne bis in idem; strafprocessuele verdedigingsrechten**

Artikel 28 bevat een aantal strafrechtelijke beginselen en rechten. In het eerste lid is het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel – de nulla poena regel – opgenomen. De formulering sluit aan bij artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten en artikel 16 van de Grondwet. Het beginsel is ook neergelegd in artikel 7 EVRM.

Het tweede lid bevat de onschuldpresumptie, zoals die ook is neergelegd in het tweede lid van artikel 6 EVRM: een ieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen. Dit beginsel staat overigens niet een weerlegbaar wettelijk schuldvermoeden in de weg, zoals bij overtredingen.

Het derde lid bevat het beginsel dat iemand niet twee keer terzake van hetzelfde feit kan worden vervolgd of veroordeeld, zoals onder meer neergelegd in artikel 14, zesde lid, IVBRPR.

Het vierde lid formuleert een aantal bijzondere strafprocessuele verdedigingsrechten als onderdeel van het recht op een eerlijk proces. De formulering is grotendeels ontleend aan artikel 6, derde lid, EVRM. Het recht onder a) verplicht alle vervolgende autoriteiten de verdachte onverwijld op de hoogte te stellen van de tegen hem ingebrachte beschuldigingen, van zijn recht om zich te onthouden van antwoorden en van zijn bevoegdheid zich te doen bijstaan door een advocaat. Het recht om zich te onthouden van antwoorden impliceert, dat de overheid zich dient te onthouden van alle handelingen die de strekking hebben een verklaring van de verdachte te verkrijgen waarvan niet gezegd kan worden dat zij in volledige vrijheid is afgelegd. De toevoeging "in een taal, welke hij verstaat" beoogt veilig te stellen dat de verdachte niet geconfronteerd wordt met een volkomen onbegrijpelijke dagvaarding. Met alleen een dagvaarding in de landstaal, welke slechts de raadsman begrijpt is aan deze bepaling niet voldaan; in een dergelijk geval wordt het immers voor de verdachte zeer moeilijk de gevoerde verdediging te beoordelen (vgl. HR 23-4-1974, NJ 1974, 272). De formulering is ruimer dan de overeenkomstige formulering van artikel 6, derde lid, onder a), van het EVRM. Op basis van het ontwerp moet de verdachte tevens in voor hem begrijpelijke taal op de hoogte worden gesteld van zijn zwijgrecht en zijn recht op rechtsbijstand. Het recht onder b) moet men niet dusdanig beperkt zien, dat alleen maar de verdachte tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging krijgt; ook de advocaat moet de verdediging immers goed kunnen voorbereiden. Voor het geval dat aan de verdachte diens vrijheid is ontnomen, heeft de bepaling extra gewicht in die zin, dat er voldoende communicatie mogelijk moet zijn tussen preventief gedetineerde en raadsman. Verder brengt een eerlijk proces ten aanzien van buitenlanders die de landstaal niet verstaan mee, dat zijn verdediger in staat moet worden gesteld hem voldoende over de gang van zaken ter terechtzitting te informeren. Het verdedigingsrecht onder d) betreft één van de meest essentiële beginselen van ons strafprocesrecht. Het recht op bijstand door een raadsman is hier echter niet opgenomen, aangezien deze materie is geregeld in artikel 30. Het recht onder e) zou men kunnen zien als een nadere concretisering van het recht onder d). De rechter dient de verdachte of zijn verdediger ruime kansen te geven voor

ondervraging en dient slechts paal en perk te stellen aan het ondervragingsrecht, wanneer er kennelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van dit recht.

#### **Artikel 29: Rechtsbijstand**

Het recht op rechtsbijstand komt ook tot uitdrukking in artikel 6 EVRM en 14 IVBRPR. De redactie sluit niet uit dat ook in gevallen buiten rechte een recht op juridische bijstand wordt erkend. In de samenleving zijn de administratieve procedures gericht op de heroverweging door een bestuursorgaan van een genomen besluit en het beroep tegen een genomen besluit, van steeds groter belang. Hierbij kan de complexiteit van een zaak vereisen dat de burger bijstand verzoekt. Er kunnen dan procedureregels worden gesteld zoals regels die gelden voor het optreden van een raadsman in bepaalde procedures, een bepaalde hoedanigheid vereisen. Dus niet enkel in het geval van een gerechtelijke procedure zal rechtskundige bijstand kunnen worden verzocht. Het tweede lid bevat een element van een sociaal grondrecht. Het gaat om de vraag hoe aan degenen die rechtshulp - in en buiten proces - individueel niet of niet volledig kunnen betalen, toch de hulp wordt verschaft. Voor de minder draagkrachtigen dienen voor het verkrijgen van rechtsbijstand weinig tot geen kosten verbonden te zijn; de advocaten die de bijstand verlenen dienen een vergoeding vanwege de overheid te krijgen. Het artikel is een overname van artikel 18 van de Grondwet en artikel I.7 van de Arubaanse Staatsregeling.

#### **Artikel 30: Behandeling gedetineerden**

Deze bepaling bevat enkele uitgangspunten voor de behandeling van gedetineerden. Het voorschrift is gebaseerd op artikel 10 IVBRPR. In het eerste lid is bepaald dat allen aan wie de vrijheid is ontnomen worden behandeld met menselijkheid en meer eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon. Het gaat hier om een waardige en fatsoenlijke behandeling van gedetineerden, die verder gaat dan het verbod op vernederende behandeling, zoals is neergelegd in artikel 3 van dit ontwerp. Het tweede lid gaat ervan uit dat verdachten in beginsel gescheiden worden gehouden van veroordeelden. Volgens het derde lid worden jeugdige verdachten gescheiden gehouden van volwassenen. Deze eis volgt ook uit andere internationale verdragen. Bovendien worden jeugdigen zo spoedig mogelijk voor de rechter geleid. Dit is van belang met het oog op hun ontwikkeling. Tenslotte is bepaald dat het gevangenisstelsel voorziet in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering. Een en ander is geregeld in de bestaande Nederlands-Antilliaanse penitentiaire regelgeving, die door het Land Sint Maarten zal worden overgenomen. Opname van dit artikel in de Staatsregeling is wenselijk omdat het kan bijdragen aan de bekendheid en naleving. In haar rapportage van december 2008 van het Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke en vernederende behandelingen of bestraffingen over het bezoek aan de Nederlandse Antillen (en Aruba) wordt een aantal ernstige tekortkomingen met betrekking tot de vrijheidsbeneming geconstateerd.

In het UN-Verdrag inzake de rechten van het kind wordt voor wat betreft de definitie van "kind" uitgegaan van een persoon onder de leeftijd van achttien. Tevens wordt in dat verdrag de Lidstaten opgedragen om een minimumleeftijd in de wet vast te stellen volgens welke "children do not have the capacity to infringe the penal law. (artikel 40)". Volgens de huidige Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering van de Nederlandse Antillen is de benedengrens twaalf jaar. Voor feiten begaan onder die leeftijd kan betrokkene niet worden vervolgd of bestraft (artikel 477 WvSvNA). In

artikel 479 Wetboek van Strafvordering NA is voorzien is een bijzondere procedure voor de vervolging van verdachten onder achttien jaar; ook kent het huidige Wetboek van Strafrecht bijzondere straffen voor verdachten onder achttien. In het ontwerp WvSr wordt het jeugdstrafrecht geheel herzien. De regeling is gebaseerd op het Nederlandse jeugdstrafrecht, waarin het pedagogisch karakter voorop staat. De regeling houdt onder meer in dat onder omstandigheden op zestien- en zeventienjarigen het volwassenenstrafrecht kan worden toegepast. Volgens de ontwerpmemorie van toelichting bij het ontwerp wordt het UN-Verdrag voor de rechten van het Kind gerespecteerd.

### **Artikel 31: Beperking grondrechten**

Het eerste lid is geheel nieuw in de constituties van het Koninkrijk en bevat enige materiële criteria waaraan een wettelijke regeling tot beperking van de klassieke grondrechten moet voldoen. Het gaat in feite om algemene eisen van wetgevingskwaliteit, te weten de eis dat een regeling noodzakelijk en proportioneel in verhouding tot het doel dient te zijn. Dit betekent ook dat er geen minder ingrijpend alternatief voorhanden is ter bereiking van het doel (subsidiariteitsbeginsel). Bovendien dient de beperking met het oog op de voorzienbaarheid voor de burger voldoende specifiek te zijn omschreven, juist waar het gaat om ingrijpende beperkingen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stelt soortgelijke eisen met betrekking tot beperkingen van bijvoorbeeld het recht op respect voor de privacy (artikel 8 EVRM). De reden voor opname van dit voorschrift is dat voor de beperking van een aantal grondrechten uit de ontwerp-Staatsregeling strikt genomen geen verdere voorwaarden worden gesteld dan de eis van een wettelijke regeling. Zo geeft artikel 6 een ieder, behoudens bij of krachtens landsverordening te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Door deze kwaliteitseisen waaraan de wetgever en rechter (ontwerp)wetgeving die de klassieke grondrechten beperkt kan toetsen, wordt het waarborgkarakter van de klassieke grondrechten versterkt. Natuurlijk dient de rechter niet op de stoel van de wetgever te zitten. Maar de rechtsstaatgedachte brengt wel mee dat de wetgever de noodzaak van een beperking van een vrijheidsrecht overtuigend aantoont. Bij de beoordeling van de noodzaak dient de rechter aan de wetgever enige beoordelingsruimte te laten, vergelijkbaar met het Europees Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg bij de beoordeling van de 'pressing social need' en doelcriteria op grond waarvan inbreuken op de mensenrechten zijn toegelaten. Het voorgestelde artikel noopt tot een precies geformuleerde wettelijke regeling met adequate toelichtingen, waarin nut en noodzaak van de beperking deugdelijk worden onderbouwd.

Vanwege de bijzondere betekenis van klassieke grondrechten is in het tweede lid een verzwaarde besluitvormingsprocedure voorgeschreven voor elke landsverordening die de genoemde grondrechten beperkt, namelijk een volstreekte meerderheid van het aantal zitting hebbende leden. De procedure uit het eerste lid is gebaseerd op artikel I.21 van de Arubaanse Staatsregeling. Voor de goedkeuring van verschillende organieke landsverordeningen wordt een zwaardere eis voorgeschreven, namelijk twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden. Die eis is gelijk aan de eis die in dit ontwerp wordt gesteld voor het aannemen van een landsverordening die de Staatsregeling zelf wijzigt (artikel 129 van dit ontwerp). Dat is hier niet aan de orde. Te wijzen valt bijvoorbeeld op een landsverordening die andere openbare betrekkingen noemt die niet gelijktijdig met het ambt van minister kunnen worden uitgeoefend (artikel 34, derde lid) in aanvulling op de incomptabiliteiten uit

artikel 34, tweede lid, van de ontwerp-Staatsregeling. Het gaat dan om een materie die naar gewicht ook in de Staatsregeling zelf kon worden geregeld.

### HOOFDSTUK 3: REGERING EN GEVOLMACHTIGDE MINISTER

#### § 1. Regering

##### **Artikel 32: Regeringsvorm**

Met artikel 32 wordt artikel 2 van het Statuut voor het Koninkrijk uitgewerkt. Volgens artikel 2, eerste lid, van het Statuut voert de Koning de regering van elk van de landen van het Koninkrijk. Hij is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. In het eerste lid wordt de eenheid van Koning en ministers tot uitdrukking gebracht. Volgens het tweede lid wordt de Koning vertegenwoordigd door de Gouverneur.

De inhoud van artikel 32 is vergelijkbaar met de artikelen 11 en 37, eerste lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Twee verschillen kunnen worden aangetekend. Waar de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen in artikel 37, eerste lid, ervan uitgaat dat de regering wordt gevormd door de Gouverneur en de Raad van Ministers, sluit het voorgestelde artikel 32 nauwer aan bij het Statuut en maakt de Koning deelgenoot in de regering zoals artikel 2 van het Statuut dat doet. In de tweede plaats wordt volgens artikel 32, eerste lid, de regering gevormd door de Koning en de ministers. Dit artikel noemt niet de Raad van Ministers of de Ministerraad zoals artikel 37, eerste lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen dat doet. Het voorgestelde artikel 32, eerste lid, gaat uit van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en sluit daarmee aan bij het derde lid van dit artikel en bij artikel 41, eerste lid.

Artikel 32, tweede lid, regelt de vertegenwoordiging van de Koning door de Gouverneur en is vergelijkbaar met artikel 11 van de Nederlands-Antilliaanse Staatsregeling. Het is duidelijk dat de Gouverneur de onschendbare Koning vertegenwoordigt als onderdeel, als hoofd van de landsregering van Sint Maarten. De Gouverneur heeft in deze hoedanigheid geen verantwoordelijkheid tegenover de regering van het Koninkrijk. De ontwerp-Staatsregeling geeft in artikel 32, eerste en derde lid, de grondslag voor de individuele ministeriële verantwoordelijkheid aan de Staten. Iedere minister is individueel verantwoordelijk voor zijn handelen of nalaten, blijvend uit het contrasigneren van besluiten (zie artikel 39, eerste lid: landsverordeningen en besluiten worden door de Gouverneur en een of meer ministers ondertekend). Dat laat onverlet dat het kabinet de individuele verantwoordelijkheid van een minister tot een collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet kan maken als het algemeen regeringsbeleid daarmee gediend is. Uit het contrasigneren van landsverordeningen en besluiten blijkt dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het handelen en nalaten van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de onschendbare Koning.

##### **Artikel 33: Benoeming en ontslag ministers**

Met de formulering dat de minister- president en de ministers bij landsbesluit worden benoemd en ontslagen wordt aangegeven dat benoeming en ontslag altijd onder contraseign van een minister plaatsvinden bij een besluit van de constitutionele Gouverneur. Met deze formulering wordt afgeweken van de formulering van artikel 37, derde lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen: "benoeming door de Gouverneur". Met deze formulering wordt een uitsluitende bevoegdheid van de



Gouverneur gesuggereerd. Daarvan kan geen sprake meer zijn in een moderne staatsinrichting. Het contraseign van benoemings- en ontslagbesluiten is dan ook uitdrukkelijk geregeld in artikel 39 van dit ontwerp.

De Arubaanse Staatsregeling kent het voorschrift dat de benoeming van ministers geschiedt na overleg met de Staten. Dit overleg met de Staten zal plaatsvinden voorafgaande aan de benoeming. Het voorgestelde artikel 33, eerste lid, kent dit vereiste niet meer. Immers, de vraag doet zich voor met wie de Staten overleg voeren voor de benoeming van een minister, over diens benoeming. Bovendien betekent "na overleg" niet dat over de voorgenomen benoeming ook overeenstemming dient te worden bereikt. Daarvoor zijn in de wettelijke terminologie de woorden "in overeenstemming met" gereserveerd. De toevoeging dat een minister alleen kan worden benoemd na overleg met de Staten is niet zinvol. Een en ander laat uiteraard onverlet dat over de kabinetsformatie en de aan de kabinetsvorming ten grondslag liggende plannen beraadslagingen in de Staten kunnen plaatsvinden.

In 1985 is het ambt van minister-president in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen opgenomen. De toenemende verwevenheid van het regeringsbeleid enerzijds en het toenemende belang van de zorg voor de eenheid in het regeringsbeleid anderzijds hebben het belang van de rol van de minister-president doen toenemen, intern gericht maar ook extern gericht. Intern heeft zijn coördinerende en arbitrerende functie aan belang gewonnen, extern is wordt hij steeds vaker belast met de verdediging en toelichting van het regeringsbeleid. Ook is zijn functie in international verband steeds belangrijker geworden. Daarom is in artikel 33 het ambt van minister-president apart genoemd.

Waar artikel 39, tweede lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen stelt dat de Gouverneur tot ontslag van een minister kan overgaan, indien hem blijkt dat deze het vertrouwen van de Staten niet langer bezit, legt het tweede lid van artikel 33 een rechtsplicht op aan de individuele minister om ontslag te nemen, indien de Staten in meerderheid geen vertrouwen meer in hem of haar hebben. Deze formulering brengt de individuele ministeriele verantwoordelijkheid beter tot uiting. Ook de zinsnede 'indien hem blijkt dat' de Gouverneur tot ontslag "kan overgaan" is niet overgenomen omdat dit suggereert dat een subjectieve waarneming en beoordeling van de politieke werkelijkheid ten grondslag kan liggen aan de vraag of hij of zij ook daadwerkelijk al of niet zal opstappen. Dat is niet de bedoeling. Als de Staten zich daartoe duidelijk uitspreken, dient de minister op te stappen. Indien hij dat niet doet treedt hij buiten de constitutionele rechtsorde. Als de ontwikkelingen met betrekking tot de uitleg en de uitvoering van de "vertrouwensregel" daartoe aanleiding geven kan de wetgever op grond van het derde lid van artikel 33 daartoe nadere regels stellen. Aangezien de vertrouwensregel constitutioneel een fundamenteel onderwerp is, is in het vierde lid een verzwaarde besluitvormingsprocedure voorgeschreven voor nadere regeling.

#### **Artikel 34: Benoembaarheideisen**

De vereisten die voor het ministerschap gelden zijn in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen opgenomen in artikel 37, vierde lid, met uitzondering van het leeftijdsvereiste van 25 jaar, dat naar modern inzicht problematisch is in het licht van het vereiste van gelijke behandeling. Anno 2010 valt niet in te zien waarom iemand onder de 25 jaar per definitie ongeschikt zou zijn voor het ambt van minister.

De in het tweede lid van artikel 34 genoemde met het ministerschap onverenigbare functies beogen de onafhankelijke uitoefening van het ministersambt

en de genoemde betrekkingen te waarborgen. Het aantal incompatibele functies in artikel 34, tweede lid genoemd, is uitgebreider dan genoemd in artikel 37 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Vooral in een kleine gemeenschap als die van Sint Maarten is scheiding van het ministerschap van de in artikel 34 genoemde ambten noodzakelijk. Voor de leden van de rechterlijke macht spreekt dit voor zich. De schijn van onpartijdigheid van de rechter kan snel in het geding komen als hij een politieke functie bekleedt. Uiteraard zijn ook de lidmaatschappen van de in de Staatsregeling genoemde adviesorganen ( Raad van Advies en Algemene Rekenkamer ) incompatibel met het ministersambt. Anders zou de minister ook zijn eigen adviseur kunnen zijn. Toegevoegd is de functie van de onafhankelijke ombudsman als nieuw Hoog College van Staat. Een minister kan niet tevens actief dienend ambtenaar zijn; een niet actief dienend ambtenaar mag wel minister worden.

#### **Artikel 35: Onverenigbaarheden**

De Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) bevat in de artikelen 12 en 13, 38, 49 en 54 een uitgebreide regeling inzake onverenigbaarheden voor leden van het Bestuurscollege en de Gezaghebber. Die zijn in dit ontwerp voor ministers neergelegd in artikel 34 en dit artikel. Het eerste lid en tweede lid is een overname van artikel 54, eerste lid, ERNA en artikel 49, tweede lid, ERNA. Het derde en vierde lid is gebaseerd op artikel 64, tweede tot en met vierde lid, van de ERNA dat ziet op verboden functiecumulaties voor de gezaghebber. Hoewel de Gezaghebber van het eilandgebied staatsrechtelijk een andere positie heeft dan een minister, is er gelet op het risico van belangenverstrengeling, voor gekozen om de bestaande onverenigbare functies voor de gezaghebber ook te laten gelden voor ministers.

#### **Artikel 36: Schorsing en ontslag**

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie. Zij dienen zich verre te houden van zaken die een smet kunnen werpen op hun ambt of functie. Dit doet zich in het bijzonder voor bij het begaan van strafbare feiten door ministers of Statenleden. In een dergelijk geval is het in de eerste plaats de betrokkene zelf die de afweging maakt of grenzen worden overschreden waardoor een goede taakuitoefening in het gedrang komt. Het wekt grote onvrede bij de bevolking wanneer een minister of lid van de Staten weigert zijn functie neer te leggen na een veroordeling door de rechter. Ook internationaal schaadt dit het aanzien. De rechter kan weliswaar de ontzetting uit het ambt of kiesrecht als bijkomende straf opleggen, maar het al dan niet toepassen daarvan bij een politieke gezagsdrager wordt al snel uitgelegd als een politieke daad van de rechter. De vertrouwensregel (artikel 33, tweede lid) biedt onvoldoende soelaas omdat deze regel alleen betrekking heeft op ministers en niet op Statenleden en bovendien is de strekking van de vertrouwensregel een geheel andere dan het onderzoek van de strafrechter.

Om deze redenen is voorgesteld dat de minister (artikel 36) of het Statenlid (zie artikel 50) dat wegens het begaan van bepaalde misdrijven onherroepelijk is veroordeeld tot een bepaalde gevangenisstraf, *van rechtswege* uit zijn ambt wordt ontzet of van rechtswege het lidmaatschap van de Staten verliest. Ook zijn zij niet benoembaar of verkiesbaar voor de duur van de zittende Staten. Gesteld kan worden dat het van rechtswege intreden van ontslag van een minister of van het lidmaatschap van de Staten een druk op het strafproces kan leggen. Naar het oordeel van het Bestuurscollege wordt de druk door de voorgestelde regeling juist verminderd, nu de strafrechter bij een vervolging van een gezagsdrager in minder gevallen zal hoeven

oordelen over de bijkomende straf als de ontzetting uit het ambt of de ontzetting uit het kiesrecht.

In het tweede lid is een voorziening getroffen voor het geval jegens een politieke ambtsdrager bepaalde daden van vervolging worden toegepast en deze weigert zijn functie neer te leggen. Voorgesteld is dat indien betrokkene in voorlopige hechtenis is genomen of niet onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens bepaalde misdrijven, hij van rechtswege wordt geschorst. Artikel 49 van dit ontwerp bevat een soortgelijke regeling voor Statenleden.

Het onderhavige artikel is gedeeltelijk gebaseerd op de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen teneinde de regels terzake van het aantreden en verplicht aftreden van leden van de Staten, inclusief het aftreden in geval van een veroordeling wegens het plegen van een ambtsmisdrijf, te verruimen. Integrale overname van dat ontwerp is niet wenselijk omdat dat ontwerp niet ziet op ministers en evenmin een regeling over schorsing bevat.

*De gevallen voor ontslag van rechtswege (artikel 36, eerste lid, onderdelen a-c)*

Het doel van de onderhavige regeling is zeker te stellen dat zittende ministers en zittende Statenleden (zie artikel 50) die bepaalde misdrijven hebben begaan, aftreden. De regeling ziet dan ook niet op een gewezen minister (of een oud-Statenlid). Net zoals in het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen (hierna WvSrNA) is onder "begaan" te verstaan zowel de deelnemers, waaronder medeplichtigen, en de plegers (artikelen 49 en 50 WvSrNA). Het spreekt voor zich dat een minister die uit zijn ambt is ontheven ook niet benoembaar is voor een andere ministerspost binnen dezelfde regering (zie artikel 36, eerste lid).

In drie gevallen heeft ontslag van rechtswege plaats. In de eerste plaats een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar wegens het begaan van een misdrijf terzake waarvan de wet bepaalt dat de rechter de ontzetting uit het kiesrecht kan opleggen. Een vrijheidsstraf van een jaar brengt tot uitdrukking dat de rechtsorde ernstig is geschokt. De termijn sluit aan bij artikel 54, tweede lid, van de Grondwet en artikel 48, tweede lid, van dit ontwerp luidende: Uitgesloten van het kiesrecht is degene die wegens het begaan van een daartoe bij landsverordening aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar en hierbij tevens is ontzet uit het kiesrecht, alsmede bij artikel 48, tweede lid, onder c, van de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen teneinde regels te stellen terzake van het aantreden en verplicht aftreden van leden van de Staten. Bij deze categorie delicten vormt zowel de zwaarte van het misdrijf en de mogelijkheid van oplegging van de ontzetting uit het kiesrecht, in combinatie met de kwaliteit van de dader als politieke gezagsdrager de rechtvaardiging voor de ontzetting uit het ambt of het verlies van het lidmaatschap. Aangezien het verplicht aftreden van een lid van de Staten een beperking inhoudt van zijn grondwettelijk verankerde passieve kiesrecht (zie hierna onder "Beperking van het kiesrecht"), is het ontslag van rechtswege beperkt tot die delicten waarbij de wet ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf toelaat. Niet voor elk delict is dat namelijk mogelijk, bijvoorbeeld dood door schuld. De mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht is in het Wetboek van Strafrecht opgenomen aan het eind van elke paragraaf over een bepaalde categorie van delicten.

Volgens de Nederlandse wetsgeschiedenis dient de ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf gerechtvaardigd te worden door de zwaarte en aard van het delict. Wat betreft de zwaarte geldt in de Grondwet en in het Wetboek van Strafrecht dat de ontzetting uit het kiesrecht alleen mogelijk is in combinatie met een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Wat betreft de aard van de delicten geldt als algemeen criterium dat ontzetting uit het kiesrecht alleen mogelijk dient te zijn ten aanzien van strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van het staatsbestel inhouden.<sup>16</sup> Zoals gezien is het doel van de ontzetting uit het ambt en passief kiesrecht van rechtswege op grond van dit ontwerp echter een heel ander.

Volgens het eerste lid, onderdeel b, leidt ook een onherroepelijke veroordeling tot gevangenisstraf wegens de daar genoemde ambtsmisdrijven tot ontslag. De artikelen 183 en 184 zien op het omkopen van een ambtenaar of rechter. Verder gaat het om de ambtsmisdrijven uit Titel XXVIII WvSrNA. De ambtsmisdrijven uit Titel XXVIII zijn overgenomen uit de genoemde Nederlands Antilliaanse ontwerpplandsverordening tot wijziging van de Staatsregeling. Alle misdrijven uit deze titel zijn opgesomd in het eerste lid, met uitzondering van de artikelen die betrekking hebben op gezaghebbers en leden van het bestuurscollege aangezien die niet relevant zijn voor het land Sint Maarten. Het gaat onder meer om het ondertekenen door een minister van landsbesluiten in strijd met hogere wettelijke regelingen (artikel 372bis WvSrNA), het vervalsen van boeken en registers (artikel 376 WvSrNA), het vervalsen van bewijzen (artikel 377 WvSrNA) en het aannemen van steekpenningen (artikel 378 WvSrNA). Artikel 46 WvSrNA bepaalt dat indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, de straf met een derde kan worden verhoogd. Deze algemene strafverhogingsgrond van schending van een bijzondere ambtsplicht is van toepassing op alle misdrijven, met uitzondering van de misdrijven waarin de ambtelijke hoedanigheid al staat opgenomen als strafbepalende omstandigheid, de ambtsmisdrijven uit Titel XXVIII WvSrNA.

Volgens artikel 86 WvSrNA worden onder "ambtenaren" begrepen alle personen verkozen bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven verkiezingen. Dit betekent dat in elk geval Statenleden strafrechtelijk zijn aan te merken als ambtenaar. De vraag is of ook ministers zijn aan te merken als ambtenaar in de zin van deze bepaling en dus andere ambtsdelicten kunnen plegen dan die welke speciaal zijn geschreven voor ministers, zoals het ondertekenen van landsbesluiten in strijd met een hogere regeling (artikel 372bis WvSrNA). Het begrip "ambtenaar" in het Wetboek van Strafrecht wordt ruim uitgelegd. In HR 30 mei 1995, 620 wordt het begrip ambtenaar in de zin van artikel 249, tweede lid, van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht uitgelegd als: "degene die onder toezicht van de overheid en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd teneinde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten." Gelet hierop wordt ervan uitgegaan dat ook ministers strafrechtelijk gezien zijn aan te merken als ambtenaar.

Het eerste lid onder c spreekt van een vrijheidsstraf wegens het begaan van misdrijf in verband met artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht. Dit betreft een veroordeling wegens gevangenisstraf voor een commuun misdrijf met de ambtelijke

---

<sup>16</sup> Kamerstukken 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, blz. 23.

hoedanigheid als strafverhogende omstandigheid (artikel 46 WvSrNA). In de gevallen, genoemd onder b en c vormt de ambtelijke hoedanigheid van minister of Statenlid een doorslaggevende factor voor het ontslag. Deze gevallen zijn overgenomen uit het Nederlands-Antilliaanse ontwerp.

Door de voorwaarde van een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf wordt voorkomen dat het ontslag in een voorkomend geval onevenredig zwaar zou uitpakken. Daardoor is een hardheidsclausule voor schrijnende gevallen niet nodig. Het is overigens niet uitgesloten dat de strafrechter naast het ontslag van rechtswege een ontzetting van het passieve of actieve kiesrecht als bijkomende straf oplegt. De rechter zal bij de bepaling van de hoogte van de ontzetting van het passief kiesrecht echter niet onder het minimum van het ontslag kunnen komen.

Inmiddels ligt bij de Staten van de Nederlandse Antillen een ontwerp-landsverordening voor een nieuw Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen (en een gedeeltelijk nieuw Wetboek van Strafvordering). Het is de bedoeling dat het Wetboek van Strafrecht door de nieuwe landen zal worden overgenomen. Vooralsnog is onder meer de nieuwe nummering van het ontwerp-Wetboek van Strafrecht nog niet bekend. Dit betekent dat pas op een later moment afstemming kan plaatsvinden tussen beide ontwerpen (zie additioneel artikel VI).

#### *Beperking van het kiesrecht*

De voorgestelde regeling betekent niet dat het actieve kiesrecht van betrokkene wordt ontnomen, maar de regeling brengt wel mee dat het voor een democratisch gekozen Statenlid onmogelijk wordt om zijn functie als volksvertegenwoordiger uit te oefenen en daarmee wordt het passieve kiesrecht tijdelijk beperkt. Bovendien is hij niet verkiesbaar voor de duur van de zittende Staten. Volgens artikel 3, Eerste Protocol, van het Europees Verdrag van de rechten van de mens zijn beperkingen van het kiesrecht slechts toelaatbaar indien deze het recht niet zodanig uithollen dat de essentie daarvan wordt aangetast en de effectiviteit van het kiesrecht teniet wordt gedaan, deze een gerechtvaardigd doel dienen en niet disproportioneel zijn. Op grond van artikel 23 van dit ontwerp zijn alleen bij landsverordening uitzonderingen mogelijk op het kiesrecht. Volgens artikel 31, eerste lid, van dit ontwerp dient een landsverordening die een beperking inhoudt van een klassiek grondrecht noodzakelijk en proportioneel te zijn en dient de beperking bovendien zo specifiek mogelijk te worden omschreven.

Naar het oordeel van het Bestuurscollege dient de voorgestelde beperking een gerechtvaardigd doel, namelijk het bevorderen van de integriteit van politieke gezagsdragers. Ook de verhouding tussen doel en middel is naar het oordeel van het Bestuurscollege redelijk. Vereist is een onherroepelijke veroordeling tot gevangenisstraf door de strafrechter wegens misdrijven die de rechtsorde ernstig schokken en die de voorbeeldfunctie van politieke gezagsdragers in gedrang brengen. De uitsluiting van verkiesbaarheid is bovendien beperkt tot de periode van de zittende Staten. Het ontslag uit het ambt van minister en het verlies van het lidmaatschap van de Staten staat er voorts niet aan in de weg dat betrokkene zich kandideert voor het nieuwe Statenlidmaatschap of naar aanleiding van nieuwe verkiezingen opnieuw tot minister in een nieuwe regering wordt benoemd. Het gaat zodoende om een beperkte periode. Ten slotte is van belang dat volgens de Guidelines on elections van de Venetië-commissie 'the withdrawal of political rights or finding of mental incapacity may only be imposed by *express decision* of a court of law' (European Commission for

democracy through law, Code of good practise in electoral matters, 2002). Zoals gezegd, is er goede reden voor afwijking van deze richtlijn. In de toelichting wordt opgemerkt dat "the conditions for depriving individuals of the right to stand for election may be less strict than for disenfranchising them, as the holding of a public office is at stake and it may be legitimate to debar persons whose activities in such an office would violate a greater public interest." Mocht het al ooit tot een zaak voor het Straatsburgse Hof komen, dan valt aan te nemen dat het Hof begrip heeft voor deze context bij de beoordeling van de 'margin of appreciation'.

*Schorsing na bepaalde daden van vervolging (artikel 36, tweede lid)*

In het tweede lid wordt voorgesteld dat de minister (a) die zich wegens misdrijf in voorlopige hechtenis bevindt of (b) niet onherroepelijk wegens misdrijf is veroordeeld tot een gevangenisstraf, van rechtswege is geschorst. Ook dit voorstel is nieuw in de constituties van het Koninkrijk. De gronden zijn ontleend aan de gronden voor schorsing van de leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie door de Hoge Raad op grond van artikel 28, eerste lid, onder a en b, van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Omdat de schorsing uit het ministersambt slechts een voorlopige maatregel betreft, is geen sprake van schending van de onschuldpresumptie, zoals onder meer neergelegd in artikel 28, tweede lid, van dit ontwerp.

Het is duidelijk dat het vervolgen van een politieke gezagsdrager op grond van dit ontwerp verstrekkende gevolgen heeft. Om te voorkomen dat lichtvaardig tot vervolging kan worden overgegaan door de officier van justitie, zijn twee procedurele waarborgen opgenomen. In de eerste plaats kan een vervolging van een minister of lid van de Staten wegens misdrijf slechts plaatsvinden door de procureur-generaal of een door hem aan te wijzen lid van het openbaar ministerie en daarnaast heeft de procureur-generaal een bevel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor de vervolging van een minister of Statenlid wegens misdrijf (artikel 123). Zie voor een nadere uitleg de toelichting op artikel 123.

*Artikel 36, derde lid*

Volgens het derde lid van de artikelen 36 en 50 wordt de minister die (of het Statenlid dat) is ontslagen, vervangen. Dit gebeurt door de partij waar de betrokkene deel van uitmaakt. Gedurende de vervanging wordt voorzien in bezoldiging. Op het moment dat de betrokkene onherroepelijk wordt veroordeeld, vervalt de bezoldiging. De minister die de uit zijn ambt ontheven minister vervangt, treedt af op hetzelfde tijdstip als de andere ministers. De omstandigheid dat betrokkene bij een onherroepelijke eindspraak niet wordt veroordeeld, kan aanleiding zijn voor een schadevergoeding.

**Artikel 37: Bloedverwantschap**

De inhoud van deze bepaling spreekt voor zich. Het voorschrift is een overname van artikel II.4 van de Arubaanse Staatsregeling.

**Artikel 38: Instelling ministeries**

De Antilliaanse Staatsregeling kent niet de bepaling dat ministeries worden ingesteld bij landsverordening. De Grondwet kent in artikel 44 wel een dergelijke bepaling. Hier wordt gesproken over ministerie waar de Grondwet vroeger sprak over de instelling van ministeriele departementen. In de Nederlandse Antillen is ook het begrip departement gangbaar. Overigens is daar in 2001 een Landsverordening houdende

vaststelling van de organisatie van de Landsverordening op hoofdlijnen en de bijbehorende formatieplaatsen vastgesteld. In deze landsverordening die dus niet rechtstreeks op de Antilliaanse Staatsregeling is gebaseerd, worden ministeries ingesteld. In artikel 38 van deze ontwerp-Staatsregeling wordt de term ministerie gehanteerd, naar analogie van de Grondwet en van de Arubaanse Staatsregeling, omdat met dit begrip het meest duidelijk wordt aangegeven dat het gaat om een onder de verantwoordelijkheid van de minister ressorterend organisatieonderdeel.

In de tweede zin van artikel 38 wordt gesteld dat de ministeries onder leiding staan van een minister. Indien een ministerie slecht wordt beheerd of ( op onderdelen ) slecht functioneert, kan de minister hierop worden aangesproken door de Staten. Om de Staten zeggenschap te geven in het aantal en de inrichting op hoofdlijnen van de ministeries worden ze ingesteld bij landsverordening. Bij wettelijke regeling kunnen bepaalde onderdelen van de ambtelijke dienst eigen bevoegdheden krijgen om waar nodig onafhankelijke dienstuitvoering mogelijk te maken ( bijv. de belastingdienst ).

### **Artikel 39: Ministerraad**

Artikel 39 regelt de positie van de ministerraad in het staatsbestel van het land Sint Maarten. Het ambt van minister-president krijgt met de bepalingen van dit artikel een basis in de Staatsregeling. Volgens het tweede lid zal de ministerraad bestaan uit zeven ministers. Het aantal van zeven sluit aan bij het bestuurscollege van Sint Maarten dat naast de gezaghebber bestaat uit vijf gedeputeerden, met daarbij de twee "nieuwe" ministers van Justitie en van Algemene Zaken. Bovendien wordt dit aantal passend geacht bij de huidige omvang van het land Sint Maarten. In verband daarmee is ook niet voorzien in regeling van Staatssecretarissen. Door de toevoeging "tenzij bij landsverordening anders wordt bepaald" is het mogelijk op een later moment te reorganiseren, zonder dat daarvoor eerst de Staatsregeling behoeft te worden gewijzigd.

Het derde lid van dit artikel geeft aan het ambt van minister-president, ook als voorzitter van de ministerraad een constitutionele" basis en geeft daarmee gewicht aan de belangrijke positie van de minister-president in de moderne bestuurlijke en politieke verhoudingen.

Het vierde lid bepaalt dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid teneinde de eenheid van dat beleid te bevorderen. Deze bepaling benadrukt het feit dat niet de minister-president noch de afzonderlijke ministers het " algemeen " regeringsbeleid bepalen, maar de ministerraad. Het staat vast dat de Minister president als voorzitter van de ministerraad de eerst verantwoordelijke is voor het algemeen regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van dat beleid. De ministerraad beraadslaagt en beslist in het algemeen over onderwerpen die een gemeenschappelijk overleg tussen de ministers vorderen teneinde eenheid in het regeringsbeeld te verzekeren. Dit "gemeenschappelijk overleg" dient ruim te worden opgevat. In het ontwerp-reglement van orde op de ministerraad worden voorts een zeer uitgebreid aantal onderwerpen genoemd waarover de ministerraad meer "in het bijzonder" beraadslaagt.

In het reglement van orde op de ministerraad worden aan de minister-president ook enkele bevoegdheden toegekend gericht op het bevorderen van de eenheid in het regeringsbeleid en op de coördinatie daarvan. Het RvO voor de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen kent deze bovenstaande bevoegdheden niet.

De Staatsregeling van Aruba geeft de Gouverneur de positie van voorzitter indien hij een vergadering van de ministerraad bijwoont. Hij heeft een raadgevende stem. De positie van voorzitter lijkt in de moderne staatsrechtelijke verhoudingen niet juist. Gesteld kan worden dat de aanwezigheid van de Gouverneur bij een vergadering van de ministerraad de aard van deze vergadering niet verandert. Het blijft een vergadering van de ministerraad wiens voorzitter de minister-president is.

Het zesde lid schrijft voor dat de ministerraad een intern werkend reglement van orde voor haar functioneren vaststelt, dat wordt bekend gemaakt. De vaststelling geschiedt bij landsbesluit. Zowel de Nederlands- Antilliaanse als de Arubaanse Staatsregeling schrijven voor dat het bij landsbesluit vastgestelde reglement van orde voor de ministerraad goedkeuring bij landsverordening behoeft. Deze goedkeuringsprocedure is niet meer opgenomen in dit artikel omdat niet valt in te zien waarom de Staten een rol zouden dienen spelen bij de vaststelling van een reglement dat slechts interne werking heeft voor de ministerraad. Wel is in het zesde lid bepaald dat het reglement van orde bekend wordt gemaakt door plaatsing in het Afkondigingsblad.

#### **Artikel 40: Ondertekening van landsverordeningen**

In het eerste lid van artikel 40 wordt de ondertekening van landsverordeningen en landsbesluiten geregeld. De ondertekening door een of meer ministers geeft aan wie, politiek, verantwoordelijk is ( zijn ) te achten voor de totstandkoming. Met dit artikel wordt aangesloten bij de Arubaanse Staatsregeling en niet bij de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen die, zoals eerder vermeld, de uitvoerende macht nog bij de Gouverneur legt en niet uitgaat van de constitutionele Gouverneur. De bovengenoemde verantwoordelijkheid kan ook civielrechtelijk en strafrechtelijk van belang zijn. Als daarvoor geen speciale regelingen zijn/ worden getroffen, moet worden aangenomen dat op hun handelen als minister het algemene privaatrecht en strafrecht van toepassing zijn.

De politieke verantwoordelijkheid kan zich mede uitstrekken over die ministers die niet hebben ondertekend, als de Staten dat van oordeel zijn. Indien de Staten bijv. menen dat een bepaald besluit een verantwoordelijkheid is van de gehele ministerraad, dan kunnen zij alle ministers gezamenlijk en/of afzonderlijk op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Met artikel 40, eerste lid wordt ook aangesloten bij artikel 47 van de Grondwet. In de terminologie van artikel 40, eerste lid stelt de regering, na verkregen goedkeuring door de Staten, landsverordeningen vast. Met de ondertekening door de Gouverneur en door een of meer ministers worden landsverordeningen derhalve ( formeel ) vastgesteld. De Gouverneur treedt in deze ook op als vertegenwoordiger van de Koning.

Het tweede lid van artikel 40 regelt het contraseign bij benoeming en ontslag van ministers. De eerste volzin bevat de bepaling dat de nieuw optredende minister-president geacht moet worden als eerste verantwoordelijk te zijn voor de totstandkoming van een nieuw kabinet. In Nederland is het een tijdlang gewoonte geweest dat bij kabinetswisselingen het Koninklijk Besluit welke het ontslag inhield van de oude premier en de benoeming van zijn opvolger, het contraseign droeg van de minister die van het oude kabinet overging naar het nieuwe kabinet. Indien er geen ministers overgaan van het oude naar het nieuwe kabinet, kan er op deze wijze geen contraseign plaatsvinden. Ook indien er wel een minister overgaat, behoeft dat nog niet te betekenen dat deze in de kabinetsformatie als formateur is opgetreden. Het is daarom het meest gewenst, dat een nieuw aantredende minister-president de



benoemingsbesluiten van zijn nieuwe collega's mede ondertekent. Het benoemingsbesluit van de nieuwe minister-president omvat tevens het ontslag van de oude premier. Na zijn eigen benoeming kan de nieuwe premier ontslag- en benoemingsbesluiten van de overige ministers mede ondertekenen. Ook is voorstelbaar dat de gaande minister-president, alvorens te worden ontslagen, eerst de ontslagbesluiten van de andere gaande ministers van zijn contraseign voorziet. Bij tussentijds ontslag of tussentijdse benoeming kan de zittende minister-president deze handeling verrichten. Alvorens echter een dergelijk contraseign wordt geplaatst, zal over het betreffende ontslag of de benoeming in de ministerraad een besluit moeten zijn gevallen, aangezien dergelijke onderwerpen gerekend moeten worden te behoren tot het algemeen regeringsbeleid.

#### **Artikel 41: Afleggen eed of belofte**

De in dit artikel opgenomen tekst voor de door ministers in handen van de Gouverneur af te leggen eed of belofte is dezelfde als die van artikel 38 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. In de Arubaanse Staatsregeling is dezelfde tekst opgenomen.

#### **Artikel 42: Bezoldiging en pensionering**

Terwijl in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen aparte artikelen voor de ministers ( artikel 40 ) en voor de gevolmachtigde minister ( artikel 43 ) voorschrijven dat voor deze functionarissen de bezoldiging, de vergoeding voor reis- en verblijfskosten alsmede het pensioen bij landsverordening worden vastgesteld, geeft het voorgestelde artikel 42 voor beide functionarissen een overeenkomstige regeling. In het voorgestelde artikel 42 echter wordt gesteld dat naast de bezoldiging en het pensioen ook overige geldelijke voorzieningen bij landsverordening worden geregeld. Bewust zijn in dit artikel de overige geldelijke voorzieningen ruimer gesteld dan de in de Antilliaanse artikelen genoemde vergoedingen voor reis- en verblijfskosten. Het artikel dient zo te worden begrepen dat er voor ministers geen verschil in bezoldiging zal kunnen bestaan. Het artikel laat ruimte om de minister-president anders te bezoldigen dan de ministers.

#### *§ 2. De gevolmachtigde minister*

#### **Artikel 43: Incompatibiliteiten gevolmachtigde minister**

De gevolmachtigde minister is een vertegenwoordiger van de regering van Sint Maarten die namens de regering een functie vervult bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden en daartoe in het Statuut enkele bijzondere bevoegdheden heeft gekregen. De gevolmachtigde minister wordt volgens artikel 8, eerste lid, van het Statuut door de regering benoemd en ontslagen. Hoewel uit de bepalingen van het Statuut niet volgt dat de gevolmachtigde minister een politieke functionaris is, heeft de functie in de praktijk van de coalitievorming na verkiezingen wel meer dat karakter gekregen. Desondanks deze politieke ontwikkeling is de gevolmachtigde minister geen verantwoording schuldig aan het parlement. De beleidsverantwoordelijke minister en de minister van algemene zaken blijven verantwoordelijk voor de instructies gegeven aan de gevolmachtigde minister. Hierbij wordt wel tevens aangetekend dat de gevolmachtigde minister uit hoofde van zijn functie als vertegenwoordiger en belangenbehartiger van Sint Maarten in Den Haag flexibiliteit bij de invulling van de functie vereist en een belangrijke mate van eigen inzicht.

Dit artikel bevat de voor de gevolmachtigde minister onverenigbare functies en is gebaseerd op artikel 43 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en artikel II.10 van de Arubaanse Staatsregeling. Voor een nadere toelichting op het eerste lid van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 33, eerste lid.

In het tweede lid van artikel 43, onderdeel g, is de functie van minister opgenomen in de lijst van met de functie van de gevolmachtigde minister incompatibele functies, anders dan uiteraard artikel 34. Hiermee wordt de verschillende aard van beide functies benadrukt. De gevolmachtigde minister handelt namens de regering van Sint Maarten. Hij doet dit aan de hand van een door de regering vastgestelde "instructie" voor de gevolmachtigde minister. Hij is daarmee ondergeschikt aan de regering.

Voor wat betreft een toelichting op de overige genoemde met de functie van gevolmachtigde minister onverenigbare functies, kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel 34.

Het derde lid van dit artikel is gebaseerd op gelijklopende regelingen in de Antilliaanse en Arubaanse Staatsregelingen. Het vijfde lid komt niet voor in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, terwijl het wel gebruik was dat de gevolmachtigde minister als hij in het Land was, in de gelegenheid werd gesteld de vergaderingen van de ministerraad bij te wonen met een raadgevende stem. De Arubaanse Staatsregeling regelt dit gebruik expliciet. Zo nu dus ook artikel 42, vijfde lid.

In het zevende lid zijn een aantal bepalingen over ministers van toepassing verklaard op de gevolmachtigde minister.

#### **HOOFDSTUK 4: DE STATEN**

##### *§ 1. Inrichting en samenstelling*

#### **Artikel 44: Volksvertegenwoordiging**

Sint Maarten is een parlementaire democratie. De wil van het volk is de grondslag van het gezag van de overheid. Deze wil komt tot uiting in een direct, periodiek, vrij en geheim gekozen volksvertegenwoordiging, de Staten.

Uiteraard dient de bepaling dat de Staten het gehele Sint Maartense volk vertegenwoordigen niet in privaatrechtelijke zin te worden opgevat. De Staten handelen niet namens het Sint Maartense volk, zoals een vertegenwoordiger optreedt namens een vertegenwoordigde. In staatsrechtelijk opzicht drukt de bepaling niet alleen uit dat de Staten een centrale functie vervullen in de eenheidsstaat Sint Maarten, maar ook dat de leden van de Staten zich niet mogen gedragen als behartigers van locale, regionale of op andere criteria gebaseerde deelbelangen, maar dat zij staan voor het algemeen belang van het gehele Sint Maartense volk. Deze bepaling betekent dat de vertegenwoordiging van het Sint Maartense volk strikt genomen geen verband houdt met het aantal kiezers van de Staten of met het kiesstelsel op grond waarvan de leden worden gekozen. Dit verband wordt ten principale geregeld in artikel 46 van de Staatsregeling.

#### **Artikel 45: Samenstelling Staten**

Toen per 1 januari 1986 het eilandgebied Aruba de status van Land in het Koninkrijk verkreeg werd in de Staatsregeling van Aruba geregeld dat de Staten zouden bestaan uit 21 leden, evenveel leden als de eilandsraad van Aruba kende. De Staten

van het nieuwe Land Curaçao zullen eveneens uit evenveel leden bestaan als de voormalige eilandsraad, 21. Aldus geredeneerd zouden de Staten van het land Sint Maarten uit evenveel leden kunnen worden samengesteld als de voormalige eilandsraad, namelijk 11.

Als uitgangspunt geldt het primaat van de politiek en het bestuur: de regering bepaalt het overheidsbeleid en is voor de kwaliteit van het bestuur politiek verantwoording verschuldigd aan de Staten. Het bestuur is dual ingericht. De leden van de regering maken geen deel uit van de Staten. Aldus wordt gewaarborgd dat de Staten hun primaire taken goed kunnen uitvoeren. De Staten controleren de regering. De belangrijke algemeen verbindende voorschriften kunnen uitsluitend met de medewerking van de Staten worden vastgesteld. Voor de uitoefening van deze voor de parlementaire democratie essentiële taken is een goed en ruim opgezet en goed uitgerust parlementair systeem nodig waarin de "checks and balances" volledig tot hun recht kunnen komen. Daarom is gekozen voor de Staten met 15 leden in plaats van de 11 leden waaruit de eilandsraad bestond. Met het aantal van 15 zal de verscheidenheid in de Sint Maartense bevolking ook eerder tot zijn recht kunnen komen. Omdat met het aantal van 15 de kiesdeler lager zal zijn dan bij een aantal van 11 zullen kleinere partijen meer kans maken deel uit te gaan maken van de volksvertegenwoordiging. Een en ander zal nader worden onderzocht in het kader van de ontwerp-kiesverordening van Sint Maarten.

Omdat het functioneren van de Staten een taakverzwaring voor de leden meebrengt vergeleken met het functioneren van de eilandsraad, zullen de Statenleden een volledige dagtaak aan het lidmaatschap hebben. De voorzieningen voor de leden zullen op de volledige dagtaak worden toegesneden.

Er is voorts een verband tussen de bevolkingsomvang en de omvang van de volksvertegenwoordiging. In artikel 8 van de Gemeentewet wordt bijvoorbeeld de omvang van de Gemeenteraad bepaald door het bevolkingstal. Het bestuurscollege acht het wenselijk zeker te stellen dat de in de Staatsregeling bepaalde omvang van de Staten niet behoeft te worden gewijzigd in verband met een toename van de omvang van de bevolking. Gelet op de recente geschiedenis van het eilandgebied is de kans op een bevolkingstoename namelijk niet ondenkbeeldig. In juni 2010 bestond het eilandgebied Sint Maarten volgens het bevolkingsregister uit 53.653 bij het bevolkingsregister geregistreerde inwoners. In verband daarmee wordt voorgesteld dat de Staten bestaan uit vijftien leden als het inwonertal van Sint Maarten 60.000 of minder bedraagt, zeventien leden als het inwonertal meer dan 60.000 en ten hoogste 70.000 bedraagt, negentien leden als het inwonertal meer dan 70.000 bedraagt en ten hoogste 80.000 en eenentwintig leden als het inwonertal meer dan 80.000 bedraagt.

#### **Artikel 46: Zittingsduur Staten**

De zittingsduur van de Staten is vier jaren. Dat wil zeggen: de Staten "zitten" onafgebroken en permanent voor de duur van vier jaren. Dit artikel is geen beletsel om de Staten tussentijds te ontbinden en daarmee de zitting te bekorten. Zie verder artikel 59.

Het tweede lid sluit aan bij de Antilliaanse Staatsregeling waarin is geregeld dat tijdens een bijzondere vergadering van de Staten op de tweede dinsdag van september het regeringsbeleid van het afgelopen jaar wordt besproken en tevens het regeringsbeleid en de begroting daarvoor voor het nieuwe parlementaire jaar door de

Gouverneur worden toegelicht. De bepaling is de tegenhanger van artikel 65 van de Grondwet, waarin de opening van het parlementair jaar is geregeld.

Het parlementair jaar hangt samen met de begrotingscyclus die de regering dient aan te houden bij de uitvoering van de begroting die door de Staten is vastgesteld. In navolging van de wijziging van de Antilliaanse Staatsregeling in 2008 is de rol van de Gouverneur aangepast. Anders dan oorspronkelijk het geval wordt het parlementair jaar niet langer door de Gouverneur geopend, maar door de Voorzitter van de Staten. De Gouverneur licht tijdens deze bijzondere bijeenkomst van de Staten het beleid van de regering voor de komende periode toe. Na deze bijzondere vergadering zal de bespreking van de ontwerp-begroting met de onderscheiden ministers worden ingezet. Deze besprekingen leiden tot de vaststelling van de begroting voor het daaropvolgende dienstjaar.

#### **Artikel 47: Verkiezing Statenleden**

Alle constituties van de Landen in het Koninkrijk gaan uit van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging "binnen door de wet te stellen grenzen" ( Kiesverordening ) en van vrije en geheime verkiezingen. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen regelt een en ander in artikel 44.

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging kenmerkt zich hierdoor dat het aantal behaalde zetels berekend wordt aan de hand van de deling van het totaal in het gehele land uitgebrachte aantal stemmen door het aantal beschikbare Statenzetels. Met andere woorden: een partij die bij de verkiezingen 10% van de stemmen haalt, krijgt ook 10% van de zetels. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging doet het meeste recht aan de verkiezingsuitslag. In alle andere stelsels, bijvoorbeeld het meerderheidsstelsel zoals dat aan de Franse kant van het eiland bestaat, wordt in meerdere of mindere mate "gemanipuleerd" met de verkiezingsuitslag. De winnende partij krijgt een bonus. Het achterliggende doel daarvan is om meer stabiliteit te bewerkstelligen. Zo nodig, kan dit ook op andere wijze worden bereikt dan door een complete stelselherziening, bijvoorbeeld door invoering van een kiesdrempel in de kiesverordening van het land.

In het stelsel van evenredige vertegenwoordiging geschiedt de verdeling van zetels door middel van de kiesdeler. Dit is het aantal stemmen dat genoeg is om een zetel te behalen, oftewel het totaal aantal uitgebrachte geldige stemmen (het stemcijfer), gedeeld door het aantal zetels. Bij een aantal van 30.000 uitgebrachte stemmen en 15 Statenzetels bedraagt de kiesdeler 2000. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen spreekt in het derde lid van artikel 4 nog over " kieskringen". Artikel 47 doet dat niet meer. Een mogelijke verdeling van het land in kieskringen heeft een louter administratieve betekenis en behoeft dus geen vermelding in de Staatsregeling. Integendeel, het begrip kieskring kan gemakkelijk verward worden met het begrip kiesdistrict. Een indeling in kiesdistricten indiceert een districtenstelsel en is daarmee in strijd met het stelsel van ( landelijke ) evenredige vertegenwoordiging.

#### **Artikel 48: Uitsluiting kiesrecht**

Rechtstreekse verkiezing van de volksvertegenwoordiging is in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geregeld in de artikelen 44, tweede lid, 45, eerste lid, en artikel 46. Ook het voorgestelde artikel 48 gaat uit van rechtstreekse verkiezing van het de Staten. Hiermee wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid van getrapte verkiezingen uitgesloten.

Hoewel de eis van ingezetenschap volgens de rechter geen onredelijke beperking in de zin van artikel 25 van het IVBP oplevert, is bij de herziening van het Statuut en de Nederlandse Grondwet het beginsel van ingezetenschap vervallen om kiesrecht aan niet ingezetene Nederlanders mogelijk te maken. Het land de Nederlandse Antillen heeft echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid ex artikel 46, tweede lid, van het Statuut om het kiesrecht uit te breiden tot niet ingezetenen. Dit systeem uit de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen wordt thans overgenomen.

Volgens het voorgestelde artikel 48 is uitgesloten van het kiesrecht degene die wegens het begaan van een daartoe bij landsverordening aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht. Deze grond is ontleend aan artikel 54, tweede lid, onderdeel a, van de Grondwet en artikel III,5, tweede lid, onderdeel a, van de Arubaanse Staatsregeling. De uitsluiting in het voorgestelde artikel 48 is veel beperkter vergeleken met de categorische uitsluitingsgronden in artikel 46 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen omdat het kiesrecht naar moderne opvatting een grondrecht is dat in beginsel een ieder toekomt, daargelaten de eisen van nationaliteit en leeftijd. Iemand die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, verliest naar huidig inzicht dan ook niet zonder meer zijn kiesrecht. Ook de uitsluiting vanwege een veroordeling terzake van landloperij en – in aansluiting op het Nederlandse wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht<sup>17</sup> van degene die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten, is geschrapt.

Daarnaast is van belang dat de artikelen 36 en 50, eerste lid, van dit ontwerp bepalen dat een minister en een Statenlid, dat wegens bepaalde ernstige misdrijven onherroepelijk is veroordeeld, van rechtswege zijn functie verliest. Deze regeling leidt tot een beperking van het passieve kiesrecht voor politieke ambtsdragers die ernstig in de fout zijn gegaan. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op die artikelen.

#### **Artikel 49: Vereisten lidmaatschap Staten**

De vereisten waaraan men moet voldoen om tot lid van de Staten te worden gekozen zoals geformuleerd in het eerste lid zijn ontleend aan artikel 47 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De leeftijd is teruggebracht van 21 naar 18 jaar omdat vandaag de dag niet goed valt in te zien waarom iemand van achttien per definitie dient te worden uitgesloten van het Statenlidmaatschap. Het lidmaatschap vangt aan op het moment van de eedaflegging.

Om de onafhankelijkheid van de Staten ten opzichte van de regering en de constitutionele Gouverneur te benadrukken is in het tweede lid van artikel 48 bepaald dat ontslagname gebeurt door een schriftelijke mededeling aan de voorzitter van de Staten en niet meer aan de Gouverneur zoals de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen in artikel 54 nog bepaalt en evenmin aan de regering zoals de Arubaanse Staatsregeling regelt in artikel III.6, tweede lid.

De inhoud van het derde lid is uitgebreider geregeld in het derde lid, onder punt 1, van artikel 54 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het vervallen van het lidmaatschap van de Staten door het opgeven van de vestiging in

---

<sup>17</sup> Kamerstukken 31 012.

het Land, is niet meer opgenomen. Artikel 49, derde lid, laat het lidmaatschap van de Staten vervallen door een onafgebroken verblijf buiten het Land van langer dan 8 maanden. Artikel 54 van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling voegt daaraan toe, "tenzij bij landsverordening een andere termijn is bepaald." Omdat dlt zou kunnen worden opgevat als een beperking van het mandaat dat de gekozene heeft verkregen, is die toevoeging geschrapt. Artikel 49, derde lid, moet aldus geïnterpreteerd worden dat het lid van de Staten dat als gevolg van de acht- maandentermijn het lidmaatschap heeft verloren na verloop van tijd, doch binnen de zittingsduur van vier jaren, niet opnieuw tot lid kan worden benoemd. De opengevallen Statenzetel zal alsdan, direct na ommekomst van de onafgebroken termijn van acht maanden, immers door een lijstopvolger kunnen worden ingenomen.

#### **Artikel 50: Schorsing, ontslag en uitsluiting verkiesbaarheid Statenleden**

Artikel 49 regelt voor leden van de Staten hetzelfde als artikel 35 voor veroordeelde ministers. Voor een toelichting op de beweegredenen deze artikelen op te nemen in de Staatsregeling wordt verwezen naar de toelichting op artikel 35.

#### **Artikel 51: Verbod om te stemmen**

Het eerste en tweede lid betreft een verbod voor leden van de Staten om te stemmen over zaken die hun persoonlijk aangaan en is overgenomen van artikel 38, eerste en derde lid van de ERNA, dat betrekking heeft op leden van de Eilandsraad. Het derde en vierde lid is een overname van artikel 13, eerste en tweede lid, van de ERNA dat eveneens betrekking heeft op leden van de eilandsraad. Er is geen reden om de bestaande verboden voor volksvertegenwoordigers van het Eilandgebied niet te laten gelden voor de nieuwe volksvertegenwoordigers van het Land Sint Maarten.

#### **Artikel 52: Incompatibiliteiten**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gaat in artikel 48 summier in op met het Statenlidmaatschap incompatibele functies. De tekst van artikel 52 is meer gerelateerd aan artikel III,7 van de Staatsregeling van Aruba en artikel 57 van de Nederlandse Grondwet.

Evenals in artikel 34 is gedaan, is ook in deze bepaling de functie van Ombudsman opgenomen als met het lidmaatschap van de Staten incompatibele functie. Zie artikel 57, tweede lid van de Nederlandse Grondwet. Kenmerkend voor het dualistische stelsel is dat een minister geen lid van de Staten kan zijn (zie ook algemeen deel van de toelichting). Evenals de Staatsregeling van Aruba en de Grondwet regelt artikel 52 dat bij landsverordening geregeld kan worden dat niet in het eerste lid genoemde openbare betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten kunnen worden uitgeoefend. Vanwege het belang van de ingreep in de bezetting van openbare functies dient een dergelijke landsverordening met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen te worden aangenomen.

#### **Artikel 53: Bloedverwantschap**

De inhoud van dit artikel is gerelateerd aan artikel 49 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Ook de Arubaanse Staatsregeling kent een dergelijke bepaling. De bepaling is ingegeven door de kleinschaligheid van de landen. Deze maakt het gevaar dat bloedverwanten tot en met de tweede graad tegelijkertijd tot lid van de Staten worden benoemd, reëel.

#### **Artikel 54: Onderzoek geloofsbrieven**

Dit artikel is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van het Reglement van Orde voor de Staten van Sint Maarten. Artikel 54 bevat een waarborg voor de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de Staten. Zie ook artikel 58 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Een nieuw element in de Staatsregeling van Sint Maarten ( zie ook artikel III,9 van de Staatsregeling van Aruba ) is dat: "over geschillen wordt beslist met inachtneming van bij landsverordening te stellen regels". Onder de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is namelijk de vraag gerezen of een bepaling van een landsverordening, die stelt dat het onderzoek van de geloofsbrieven zich niet uitstrekt tot de geldigheid van de lijsten zoals zij door het hoofdstembureau zijn openbaar gemaakt, niet in strijd is met de Staatsregeling. Een dergelijke discussie wordt met deze redactie overbodig. In het geval van goedkeuring van geloofsbrieven van Statenleden die zich na de verkiezingen melden, is de heersende opvatting dat de gekozen verklaarde Statenleden zelf over elkaars geloofsbrieven beslissen. Dat is ook verwoord in hoofdstuk 2 van het Reglement van Orde voor de Staten. De beoordeling van de geloofsbrieven door de nieuwe leden in plaats van door de "oude" Staten", heeft als voordeel dat deze nieuwe leden recent gekozen zijn en geacht moeten worden het laatst uitgesproken vertrouwen van de kiezers te genieten. In de Nederlandse Antillen is een andere Interpretatie gevolgd, namelijk dat door de "oude" Staten de geloofsbrieven behandeld worden. De vraag of de oude dan wel de nieuwe Staten moeten beslissen is een uitvloeisel van de opvatting dat de Staten een groep personen is. De Staten kunnen ook opgevat worden als een staatsrechtelijk instituut dat een eigen constitutioneel leven leidt, los van de personen die door de wet of staatsrechtelijke gewoonte geroepen zijn om in Statenverband overleg te plegen en besluiten van dit instituut tot stand te brengen. In artikel 54 ( zie ook artikel III, 9 van de Staatsregeling van Aruba ) wordt met de Staten de staatsrechtelijke instelling en niet de congregatie van beëdigde leden bedoeld. Het is aan het instituut zelf om in haar eigen Reglement van Orde de behandeling van de geloofsbrieven te regelen. Aldus is gebeurd in hoofdstuk II van het ontwerp RvO.

#### **Artikel 55: Verkiezingen**

Artikel 51 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen regelt wat het eerste lid van dit artikel 55 regelt. De betreffende landsverordening is de Kiesverordening. De inhoud van het tweede lid van dit artikel komt niet in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen voor, wel in die van Aruba. De bepaling dat bij landsverordening regels worden gesteld ter bevordering van een evenwichtig en verantwoord verkiezingsverloop kan worden gezien als complement op het voorschrift dat verkiezingen vrij en geheim zijn zoals artikel 47, tweede lid, voorschrijft. De bedoelde landsverordening zal regels moeten stellen, opdat een iedere politieke partij gelijke kansen heeft bij het dingen naar de gunst van de kiezer. De ontwerp landsverordening registratie en financiën politieke partijen van het land Sint Maarten stelt dat alleen politieke partijen, die een bij notariële akte vastgelegde verenigingsvorm hebben kunnen worden geregistreerd bij het hoofdstembureau i.v.m. deelname aan de verkiezingen, en stelt bovendien regels aan de financiële huishouding van de politieke partij en beperkingen aan de door de partij en kandidaten te ontvangen giften. Het doel van deze normering van de financiën is het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling en het bevorderen van de integriteit van politieke partijen. Overigens bevat ook het Wetboek van Strafrecht verschillende bepalingen die ertoe strekken een verantwoord verkiezingsverloop te bevorderen. Te wijzen valt

bijvoorbeeld op artikel 132 van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen dat luidt: "Hij die bij gelegenheid eener krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing, door gift of belofte iemand omkoopt om zijn kiesrecht hetzij niet, hetzij op bepaalde wijze uit te oefenen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden. Dezelfde straf wordt toegepast op de kiezer of de gemachtigde van een kiezer die zich door gift of belofte tot een of ander laat omkopen." Ook relevant in dit verband is artikel 136: "Hij die, bij gelegenheid eener krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing, opzettelijk eene plaats gehad hebbende stemming verijdelt of eenige bedriegelijke handeling pleegt waardoor aan de stemming een andere uitslag wordt gegeven dan door de wettig ingeleverde stembiljetten zou zijn verkregen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar en zes maanden."

#### **Artikel 56: Afliegen eed of belofte door Statenleden**

De tekst van het in artikel 56 opgenomen eedformulier voor de leden van de Staten is hetzelfde als opgenomen in artikel 52 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en in artikel III,11 van de Staatsregeling van Aruba.

#### **Artikel 57: Voorzitter, ondervoorzitter, griffier**

Volgens artikel 56 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen worden de voorzitter en de ondervoorzitter van de Staten nog benoemd door de Gouverneur. In de afgelopen jaren zijn binnen de parlementaire democratie ontwikkelingen geïnitieerd gericht op een daadwerkelijk van de regering onafhankelijk functioneren van de Staten. Deze ontwikkelingen zijn deels vertaald in de Staatsregeling van Aruba. Volgens artikel III,12 eerste lid, worden de voorzitter en de ondervoorzitter van de Staten op zijn voordracht benoemd bij landsbesluit. Ter vervolmaking van de onafhankelijke positie van de Staten is in het eerste lid van artikel 55 geformuleerd dat de Staten geheel zelf uitmaken wie voorzitter en ondervoorzitter worden. Een en ander is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het ontwerp-Reglement van Orde voor de Staten.

Het tweede lid van dit artikel regelt wie het voorzittersambt bekleedt in de periode tussen de verkiezingen en het stemmen door de nieuwe leden van de Staten nadat zij zijn beëdigd. De voorzitter is een belangrijke persoon voor het goed kunnen functioneren van de Staten. Degene die volgens deze bepaling als voorzitter fungeert heeft als voornaamste taak de eerste vergadering, waarin alsdan de benoeming van de voorzitter en de ondervoorzitters aan de orde zal komen, bijeen te roepen. Deze regeling is afkomstig uit het Antilliaanse Staatsrecht: artikel 56, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het derde lid bepaalt: de Staten benoemen, schorsen en ontslaan hun Griffier en is een overname van artikel 57, eerste lid, van de Antilliaanse Staatsregeling en artikel III,12, derde lid, van de Staatsregeling van Aruba. Het derde geeft een extra incompatibele functie met die van Statenlid aan. Dat geldt ook voor het personeel van de griffie.

Om de onafhankelijkheid van de Staten te benadrukken is later aan artikel 57 van de Antilliaanse Staatsregeling een tweede lid toegevoegd. De rechtspositie van de griffier moet bij landsverordening worden geregeld. In dit verband zijn aan artikel 57 van dit ontwerp een vijfde en zesde lid toegevoegd. Ze regelen dat alle aspecten van de rechtspositie van de griffier van de Staten van Sint Maarten en van het griffiepersoneel worden geregeld bij landsverordening.



### **Artikel 58: Bezoldiging en pensioen Statenleden**

Artikel 53 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bepaalt dat de schadeloosstelling, de vergoeding voor reis- en verblijfskosten, alsmede het pensioen van de leden van de Staten bij landsverordening worden geregeld. In tegenstelling tot de situatie in de Nederlandse Antillen hebben de leden van de Staten van Sint Maarten een volledige dagtaak. Het land Sint Maarten kent, evenals het land Aruba, slechts één bestuurslaag. De geldelijke voorzieningen voor leden van de Staten behoeven niet voor alle leden hetzelfde te zijn. Zo kan aan fractievoorzitters en aan de voorzitter een extra toelage worden verleend. De formulering "regeling" bij landsverordening maakt delegatie mogelijk. De hoofdzaken van de bezoldiging en overige geldelijke voorzieningen dienen echter bij landsverordening met een gekwalificeerde meerderheid te worden vastgesteld.

### **Artikel 59: Ontbinding Staten**

De materie van de ontbinding van de Staten is geregeld in artikel 66 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De waarborg dat de Staten tussentijds kunnen worden ontbonden met de zekerheid dat de nieuw gekozen Staten binnen een bepaalde termijn bijeen moeten komen, is in het voorgestelde artikel 59 gehandhaafd. In het eerste lid van artikel 59 is de formulering bij landsbesluit gekozen, omdat daarmee het feit dat ontbinding onder ministeriele verantwoordelijkheid valt, beter tot uitdrukking komt. Volgens de Antilliaanse Staatsregeling ontbindt de Gouverneur de Staten nog. In het tweede lid van artikel 59 vervalt de in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen voorkomende opdracht om binnen een vooraf gestelde termijn nieuwe Staten te kiezen. Het bepalen van een termijn waarbinnen verkiezingen moeten plaatsvinden is immers niet nodig als vaststaat dat binnen drie maanden na het ontbindingsbesluit de nieuw gekozen Staten moeten samenkomen. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk om de ontbinding steeds op termijn te doen geschieden en niet met ingang van de dag waarop het ontbindingsbesluit is gevallen. Hiermee wordt aangesloten bij de Staatsregeling van Aruba en bij artikel 64 van de Grondwet. Allerlei zaken kunnen op deze wijze nog worden afgedaan door de Staten die op deze manier bovendien in functie blijven voor het geval zich bijzondere omstandigheden voordoen. Continuïteit van bestuur is dan gewaarborgd.

Het vierde lid van artikel 66 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is niet overgenomen – dat gebeurde ook niet in de Arubaanse Staatsregeling. Artikel 66, vierde lid, de tegenhanger is van artikel 64, vierde lid, van de Grondwet. De bepaling voorziet in de mogelijkheid dat het zittende parlement de zittingsduur van het volgende parlement aanpast. In het geval van artikel 66, vierde lid, van de Antilliaanse Staatsregeling kan de periode korter worden gemaakt dan de voorgeschreven vier jaar. Ingevolge artikel 64, vierde lid, van de Grondwet kan de periode langer zijn dan de voorgeschreven vier jaar.

In het gevoelen van de regering van het Koninkrijk is voorgesteld artikel 64, vierde lid, van de Grondwet alsnog op te nemen in de Staatsregeling, of de toelichting nader aan te vullen indien deze bepaling niet wordt overgenomen (Brief van de staatssecretaris van BZK van 2 juni 2010 aan de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen). Besloten is het voorstel niet over te nemen. Het door de Nederlandse grondwetgever geachte voordeel van het aanhouden van een vast tijdstip in het jaar voor het aantreden van een nieuw parlement weegt niet op tegen de extra belasting voor het democratisch systeem om vast te stellen welke zittingsperiode redelijk is voor de nieuwe Staten. Gelet op de zeer korte periode die staat voor het

aantreden van de nieuw verkozen Statenleden verdient het aanbeveling vooralsnog af te zien van deze mogelijkheid.

#### **Artikel 60: Vergaderingen Staten**

De Staten vergaderen altijd in het openbaar. Dit uitgangspunt staat in alle constituties van het Koninkrijk ( zie artikel 60 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en artikel III,15 van de Staatsregeling van Aruba en artikel 66, eerste lid, van de Grondwet ). Het Reglement van Orde voor de Staten werkt in hoofdstuk 13 het tweede lid van dit artikel, de vergadering met gesloten deuren, uit. Nadat de deuren op verzoek zijn gesloten bepalen de Staten, met een gekwalificeerde meerderheid, of de vergadering al dan niet in de openbaarheid zal geschieden.

#### **Artikel 61: Quorum**

In overeenstemming met artikel 62 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en artikel III.16 van de Staatsregeling van Aruba wordt in het eerste lid van dit artikel voor de beraadslagingen en de besluitvorming een quorum vereist. Anders dan in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen wordt niet gesproken over de helft van het aantal leden, maar over de helft van het aantal zitting hebbende leden; er wordt rekening gehouden met vacatures.

De leden stemmen, overeenkomstig het derde lid, zonder last of ruggespraak met hen door wie zij zijn gekozen. Uiteraard mogen de leden overleg plegen met hun achterban. Het is echter niet mogelijk om aan een lid een naar het staatsrecht bindend mandaat te geven.

Nadere regels over het houden van openbare vergaderingen van de Staten en omtrent de procedures met betrekking tot het stemmen ( bij handopsteken, hoofdelijk ) zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van het ontwerp van het Reglement van Orde voor de Staten.

#### **Artikel 62: Vragenrecht**

Het individuele vragenrecht van Statenleden komt in vele parlementaire stelsels voor. In hoeverre is een minister verplicht te antwoorden op vragen van individuele leden? Artikel 65, tweede lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bepaalt dat de Ministers aan de Staten de verlangde inlichtingen geven, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van het Koninkrijk of van de Nederlandse Antillen. Dit voorschrift zou zo kunnen worden uitgelegd dat alleen de Staten als geheel een recht op vragen hebben en niet het individuele Statenlid. Naar ongeschreven Nederlands-Antilliaans staatsrecht, nu dus opgeschreven in artikel 60 ( zo ook in de Arubaanse Staatsregeling, artikel III,17 ), kan men verdedigen dat de regering verplicht is om een individueel Statenlid de gevraagde informatie te verschaffen. Een en ander is uitgewerkt in artikel 63 van het ontwerp van het Reglement van Orde voor de Staten. Dat gaat ervan uit dat een individueel Statenlid, ook zonder toestemming van de Staten, vragen kan stellen aan een of meer ministers, altijd via de voorzitter. Het ontwerp RvO geeft aan de voorzitter van de Staten het recht om vragen niet door te zenden om in het tweede lid van artikel 63 RvO genoemde redenen. De minister(s) beantwoorden vragen en verzoeken om inlichtingen, echter altijd via de voorzitter. Het Antilliaanse recht kent op Staten-niveau dus de passieve informatieplicht en niet de actieve informatieplicht zoals bijvoorbeeld in de Nederlandse Gemeentewet opgenomen.

De redelijke termijn waarop geantwoord moet worden hangt van de ( politieke ) omstandigheden af. Een minister is niet verplicht vragen te beantwoorden indien het antwoord strijdig kan worden geoordeeld met het belang van het land Sint Maarten of van het Koninkrijk. Een belangenafweging is derhalve noodzakelijk. De betreffende minister zal aan de Staten duidelijk moeten maken wat zijn beweegredenen zijn zich te beroepen op deze verschoningsgronden. De Staten zullen in de praktijk moeten uitmaken of in ieder concreet geval een beroep van een bewindspersoon op deze verschoningsgrond hem/haar kan vrijwaren voor consequenties.

#### **Artikel 63: Verschaffen inlichtingen door ministers aan de Staten**

Het eerste lid van dit artikel regelt het recht van ministers om vergaderingen van de Staten bij te wonen ook zonder daartoe te zijn uitgenodigd. "Hebben toegang tot de Staten" verwoordt de praktijk beter dan de zinsnede "hebben zitting in de Staten" zoals die wordt gebruikt in artikel 65 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het duale samenspel tussen ministers en Statenleden komt beter tot zijn recht met de formulering van het voorgestelde artikel 60, dan met de zinsnede "hebben zitting in de Staten en hebben alsdan slechts een raadgevende stem ". Het tweede lid van dit artikel sluit aan bij het tweede en derde lid van de Antilliaanse Staatsregelling waarin op een enigszins uit de tijd zijnde manier het vragenrecht en het recht van interpellatie zijn uitgedrukt. In de Staatsregeling van Sint Maarten is het vragenrecht geformuleerd in artikel 61, zie hierboven. Het recht van interpellatie is opgenomen in artikel 63, tweede lid en uitgewerkt in artikel 62 van het ontwerp RvO voor de Staten. De Staten machtigen een daarom verzoekend lid een aangelegenheid die niet tot de op haar agenda staande onderwerpen behoort, in haar vergadering aan de orde te stellen. De daarbij betrokken minister wordt uitgenodigd in de Staten bij de vergadering aanwezig te zijn. Hij kan zich doen bijstaan door personen die door hem daartoe zijn aangewezen, aldus het derde lid van artikel 63.

#### **Artikel 64: Recht van onderzoek**

Het recht van onderzoek, enquête is in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen opgenomen in artikel 82. Het recht van onderzoek moet worden geregeld bij landsverordening, de Enquêteregeling. Het enquêterecht is een ingrijpend middel en wordt pas gebruikt als telkens blijkt dat de andere rechten van de Staten om de regering te bevragen of van de regering inlichtingen te verlangen en verkrijgen, niet goed functioneren. Het enquêterecht is een van de zwaarste controlemiddelen van de Staten. De Enquêteregeling van het land de Nederlandse Antillen dateert van 1948 en is gebaseerd op de Nederlandse wet uit 1850. In 2008 is in Nederland een geheel nieuwe enquêtetwet in werking getreden omdat de bestaande wet, ondanks verschillende wijzigingen, op tal van punten onduidelijk was. De ontwerp landsverordening enquêteregeling van het land Sint Maarten is gebaseerd op de recente Nederlandse wet.

#### **Artikel 65: Immuniteit leden**

Deze bepaling inzake de immuniteit van leden van de Staten, de ministers en andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen bevat inhoudelijk hetzelfde als in artikel 64 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is geregeld. De commissies, die in het Antilliaanse artikel nog ontbreken, zijn wel opgenomen in het voorgestelde artikel 65, omdat veel beraadslagingen tegenwoordig in commissieverband plaatsvinden. De immuniteit geldt niet voor deelnemers aan

fractievergaderingen en ook niet voor leden van commissies, die weliswaar door de Staten zijn ingesteld, doch niet als officiële Statencommissies worden gehoord. Zij geldt slechts voor degenen, die door een minister, Statenlid of de Staten zijn aangewezen om aan de beraadslagingen deel te nemen.

#### **Artikel 66: Reglement van Orde**

De volksvertegenwoordiging, de Staten functioneren geheel onafhankelijk van de regering en bepalen zelf, met in achtneming van het daarover gestelde in de Staatsregeling, hun wijze van functioneren. De Staten stellen daartoe hun eigen Reglement van Orde vast. Dit Reglement ordent en regelt het functioneren van de volksvertegenwoordiging en haar leden, de vergaderingen, de commissies, het voorzitterschap, de toepassing en gebruikmaking van de haar toekomende instrumenten en bevoegdheden om de regering te controleren en om de rol van medewetgever adequaat te kunnen spelen. In het Reglement worden regels gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering van de Staten. Het wordt openbaar gemaakt op dezelfde wijze als waarop landsverordeningen bekend worden gemaakt.

#### **Artikel 67: Voorstaan belangen Sint Maarten**

Zie ook artikel 80 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De Staten zijn bevoegd de belangen van de Nederlandse Antillen voor te staan bij de Koning, de Staten- Generaal en bij de Gouverneur. De Eilandenregeling kent in artikel 26 een dergelijke bevoegdheid toe aan de eilandsraad. Volgens artikel 67 kunnen de Staten de belangen van Sint Maarten voor staan bij de belangrijke Koninkrijksorganen, de Koninkrijksregering en de Staten- Generaal. In dit artikel wordt de Gouverneur niet meer genoemd. Dat lijkt logisch omdat mag worden aangenomen dat het in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gaat om de Gouverneur als Koninkrijksorgaan, wiens positie in die zin wordt afgedekt door de Koninkrijksregering. Immers kan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan niet in de plaats treden van de Koninkrijksregering. Het voorschrift is een overname van artikel III.22 van de Arubaanse Staatsregeling.

#### **Artikel 68: Onderzoek van petities**

Artikel 24 van de ontwerp-Staatsregeling regelt als grondrecht het recht om schriftelijk verzoeken in te dienen bij het bevoegd gezag. Dit recht houdt in dat een ieder onbelemmerd zich schriftelijk tot het bevoegd gezag kan richten (zie de toelichting op het recht van petitie). Het derde lid van dat artikel is nieuw, en bevat een antwoordplicht.

Artikel 66 geeft invulling aan de stelling dat overheidsorganen, dus zeker ook de Staten te allen tijde bij haar binnenkomende schriftelijke verzoeken niet alleen moet bekijken, maar ook in behandeling nemen. In artikel 12 van het ontwerp van het Reglement van Orde voor de Staten is opgenomen dat de commissie voor de verzoekschriften binnen 12 weken schriftelijk antwoordt op een ingekomen verzoekschrift.

### **HOOFDSTUK 5: RAAD VAN ADVIES, ALGEMENE REKENKAMER, OMBUDSMAN EN VASTE COLLEGES VAN ADVIES**

Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de verschillende permanente colleges die naast de Staten en de regering een essentiële rol in het staatsbestel van het Land Sint

Maarten spelen. Het zijn de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman als Hoge Colleges van Staat en de vaste colleges van advies, waaronder in elk geval wordt gerekend: de Sociaal-Economische Raad. In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen komen in het derde hoofdstuk voorschriften voor met betrekking tot de Raad van Advies. Een Algemene Rekenkamer en een Ombudsman kent de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen niet met zoveel woorden. Wel voorziet artikel 134 van die Staatsregeling in een onafhankelijk orgaan belast met het toezicht op de besteding van de geldmiddelen. Ook bevat de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geen bepalingen met betrekking tot de vaste colleges van advies. De opzet van de adviescolleges in dit hoofdstuk is gerelateerd aan de opzet uit de Staatsregeling van Aruba, hoofdstuk IV.

#### *§ 1. De Raad van Advies*

##### **Artikel 69: Horen Raad van Advies**

De Raad van Advies adviseert de regering en de Staten over wetgeving en bestuur. Het doel van de advisering door de Raad is kort gezegd de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en bestuur. De Raad is adviseur van de regering; hij neemt niet zelf initiatieven tot ontwerpen van een landsverordening; hij is niet de beslissende instantie. De Raad is de laatste algemene adviseur van de regering en bij initiatief voorstellen tevens de laatste adviseur aan de Staten. De Raad is onafhankelijk. De deskundigheid van de Raad ligt vooral op het vlak van het juridische, het algemeen-bestuurlijke en de wetgevingstechniek.

De werkzaamheden van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen zijn opgenomen in artikel 32 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De Raad wordt door de ( constitutionele) Gouverneur gehoord over ontwerpen van landsverordeningen, rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur, verdragen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen etc.

Volgens artikel 69, tweede lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten wordt de Raad van Advies door de regering gehoord over alle ontwerpen van landsverordening en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, over goedkeuringsvoorstellen van koninkrijksverdragen en over rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur.

Het derde lid expliciteert dat de Staten de Raad horen over initiatiefontwerpen voordat zij deze in behandeling nemen. Deze bepaling is ontleend aan de Nederlandse wet op de Raad van State en geeft meer duidelijkheid dan artikel 32, eerste lid, onder 1, van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling dat bepaalt dat de Raad van Advies door de Gouverneur wordt gehoord "nopens alle ontwerpen van landsverordeningen die de Staten aan de Gouverneur ter vaststelling hebben aangeboden."

Het vierde lid bepaalt dat de Raad de regering ook op eigen beweging van advies kan dienen en sluit aan bij artikel 32, tweede lid, van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling. In het vijfde lid wordt bepaald dat de Raad wordt gehoord in de gevallen dat de landsverordening dit voorschrijft en in alle andere zaken waarin de regering dit nodig acht; het voorschrijft is ontleend aan artikel 32, eerste lid, onder 4, 5 en 6 van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling.

##### **Artikel 70: Samenstelling Raad van Advies en incompatibiliteiten**

De Raad van Advies van Sint Maarten telt vijf leden, de vicevoorzitter daaronder begrepen. De Gouverneur kan het voorzitterschap van de Raad bekleden, zo dikwijls

hij dit nodig oordeelt. Hier wordt de constructie gekozen zoals die altijd voor de Nederlandse Antillen gegolden heeft en zoals in artikel 28 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is neergelegd. De Staatsregeling van Aruba wijkt van deze constructie af. De Gouverneur van Aruba is geen voorzitter van de Raad van Advies. Eveneens conform de Antilliaanse regeling is gekozen voor de mogelijkheid van benoeming van buitengewone leden van de Raad van Advies, onder meer ter vervanging van de leden. In de ontwerp landsverordening Raad van Advies is tevens bepaald dat de staatsraad van Sint Maarten in de Raad van State van het Koninkrijk tevens buitengewoon lid van de Raad van Advies is. Op deze wijze kan de expertise over en weer worden benut.

Het derde lid regelt dat de vicevoorzitter en de vier overige leden bij landsbesluit worden benoemd. Zij worden benoemd voor een periode van zeven jaren en kunnen worden herbenoemd. Dit laatste is opgenomen om de continuïteit te bevorderen. Schorsing en ontslag van de vice-voorzitter, leden en buitengewone leden wordt bij landsverordening geregeld.

Om de onafhankelijkheid van het landsbestuur te waarborgen bepaalt het vierde lid dat de rechtspositie van de vicevoorzitter en de leden van de Raad bij landsverordening wordt geregeld. In tegenstelling tot de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gaan het vijfde, zesde en zevende lid uitgebreid in op de met het lidmaatschap van de Raad incompatibele functies. Het zevende lid geeft de wetgever de mogelijkheid de incompatibiliteiten uit te breiden. Op grond van het achtste lid geldt hiervoor een verzwaarde procedure.

#### **Artikel 71: Inrichting en bevoegdheden Raad van Advies**

Met inachtneming van het eerste lid van dit artikel is de ontwerp-landsverordening op de Raad van Advies opgesteld. Hierin zijn regels opgenomen met betrekking tot de inrichting en de taken en bevoegdheden van de Raad. In het ontwerp zijn ook andere dan in artikel 69 genoemde taken en bevoegdheden opgenomen. Hiervoor wordt verwezen naar de tweede paragraaf van de ontwerp-landsverordening Raad van Advies.

#### **Artikel 72: Afleggen eed of belofte door leden Raad van Advies**

De tekst van de eed welke de vice-voorzitter en leden in handen van de Gouverneur afleggen is overgenomen uit artikel IV,4 van de Staatsregeling van Aruba. De tekst is ingekort in vergelijking tot artikel 30 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.

#### **Artikel 73**

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 31, eerste lid, van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling en spreekt voor zich.

### *§ 2. De Algemene Rekenkamer*

#### **Artikel 74: Algemene Rekenkamer**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kent niet een apart hoofdstuk over de colleges van advies. De instelling, taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen zijn gebaseerd op artikel 134 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en uitgewerkt in de Landsverordening Algemene Rekenkamer van 1965. Vanwege het grote belang van het college wordt in

dit ontwerp de Algemene Rekenkamer uitdrukkelijk genoemd. Het voorgestelde artikel 74 sluit aan bij artikel IV.5 van de Staatsregeling van Aruba en de Antilliaanse regeling daaromtrent. De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het land.

#### **Artikel 75: Samenstelling Algemene Rekenkamer**

Waar de benoemingsprocedure van de leden van de Algemene Rekenkamer in de Nederlandse Antillen in de Landsverordening 2002 is geregeld, geeft artikel 75, evenals artikel IV.6 van de Arubaanse Staatsregeling, aan de benoemingsprocedure en ontslagname een constitutioneel karakter. Hiermee wordt beoogd de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer verder te waarborgen, die essentieel is voor het goed functioneren van dat orgaan. Volgens een eerder ontwerp werden de leden van de Rekenkamer voor het leven benoemd. Mede met het oog op het voeding houden met nieuwe ontwikkelingen is bij nader inzien gekozen voor een termijn van zeven jaar, in lijn met de regeling van de Raad van Advies. De voordracht voor het lidmaatschap door de Staten kan alleen met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld. Dit is geregeld omdat de bekleeders van een dergelijk ambt boven de partijen moet staan.

Het vierde lid verwijst naar de artikelen 9 en 10 van de ontwerp-landsverordening Algemene Rekenkamer. Hierin staan alle gevallen aangegeven waarin de leden al dan niet op eigen verzoek, door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie kunnen worden geschorst en ontslagen. Door de schorsing en het ontslag in handen te geven van de onafhankelijke rechter, wordt de onafhankelijkheid verder bevorderd. De rechtspositie van de leden van de Algemene Rekenkamer wordt overigens geregeld bij landsverordening.

De regeling van de met de functie van voorzitter en lid van de Algemene Rekenkamer incompatibele functies heeft plaatsgevonden doordat het zesde lid van dit artikel 75 artikel 70, vijfde, zesde, zevende en achtste lid, van overeenkomstige toepassing verklaart. Die bepalingen regelen de onverenigbaarheden voor de leden van de Raad van Advies. Zie de toelichting op artikel 70.

#### **Artikel 76: Inrichting en bevoegdheden Algemene Rekenkamer**

Het eerste lid bepaalt de inrichting en de bevoegdheden bij landsverordening worden geregeld. De wetgever kan, volgens het tweede lid, tevens bepalen dat aan de Algemene Rekenkamer andere taken dan de in artikel 74 genoemde taken, worden opgedragen. De ontwerp-landsverordening Algemene Rekenkamer voor het land Sint Maarten is grotendeels gebaseerd op de geldende Landsverordening Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen 2002.

#### **Artikel 77: Aflleggen eed of belofte door leden Algemene Rekenkamer**

De leden leggen in handen van de Gouverneur de eed of belofte af.

### *§ 3. Ombudsman*

#### **Artikel 78: Ombudsman**

Dit artikel vormt de basis voor het nieuwe instituut van de Ombudsman. Aangegeven wordt wat de hoofdtaak is van de Ombudsman, het op verzoek of uit eigen beweging doen van onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen. De Ombudsman is internationaal inmiddels een erkend instituut en daarom ook neergelegd in deze ontwerpconstitutie. Anders dan in de Grondwet is ook de benoemingstermijn

constitutioneel verankerd. Gekozen is voor een periode van zeven jaar, conform de leden van de Raad van Advies, met de mogelijkheid van herbenoeming voor één termijn. De taakuitoefening brengt mee dat de onafhankelijkheid van de Ombudsman dient te zijn gewaarborgd. In artikel 78 wordt ook de kern van rechtspositie van de Ombudsman geregeld. In de ontwerp-landsverordening Ombudsman wordt de onafhankelijkheid van de Ombudsman uitgewerkt, zijn de ontslaggronden en rondes voor schorsing opgenomen, evenals bepalingen over de bevoegdheid en werkwijze van de Ombudsman.

Van groot belang is dat artikel 127 van dit ontwerp aan de Ombudsman een bijzondere taak toebedeelt, namelijk als "geweten" van de Staatsregeling in het kader van abstracte constitutionele toetsing (zie daarvoor het algemeen deel, alsmede de toelichting op artikel 127).

#### *§ 4. Overige bepalingen*

##### **Artikel 79: Vaste colleges van advies en bijstand**

Onder de werking van dit artikel vallen niet commissies of colleges van tijdelijke aard of ambtelijke commissies, die bewindslieden of hun ministers adviseren. In tegenstelling tot artikel 79 van de Grondwet laat dit artikel geen delegatie toe.

Artikel 79 van dit ontwerp maakt in elk geval de instelling en inrichting bij wet van een voor de sociaal- economische ontwikkeling van het land Sint Maarten onontbeerlijk adviescollege mogelijk: de Sociaal Economische Raad, de SER. De SER is, zoals gebruikelijk in de Nederlandse Antillen en Aruba, trlpartiete samengesteld. Naast vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers worden drie vertegenwoordigers van de regering benoemd.

De inrichting, samenstelling en bevoegdheid van dit adviescollege is geregeld in de ontwerp-landsverordening Sociaal- Economische Raad. Dit ontwerp is gebaseerd op de Nederlands- Antilliaanse en Arubaanse landsverordeningen regelende de instelling van de SER. De leden van de SER leggen geen eed af.

##### **Artikel 80: Openbaarmaking van adviezen**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kent geen regeling met betrekking tot de openbaarheid van de adviezen van de in dit hoofdstuk genoemde colleges. Artikel 80 van de Grondwet bevat wel een regeling terzake waarop het voorgestelde artikel 78 is gebaseerd. Anders dan in artikel 80 van de Grondwet is in dit artikel 80 niet voorzien in de mogelijkheid van delegatie.

Mede met het oog op het publieke debat is openbaarmaking van de adviezen uitgangspunt van de bepaling. In artikel 25a vierde lid, en artikel 25b, derde lid, van de Wet op de Raad van State en artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is voorzien in gevallen van achterwege laten van openbaarmaking. In de ontwerp-landsverordening Raad van Advies en de ontwerp-landsverordening openbaarheid van bestuur zijn deze beperkingen opgenomen, conform de Nederlandse regeling.

### **HOOFDSTUK 6: WETGEVING EN BESTUUR**

#### *§ 1. Algemene bepaling*

##### **Artikel 81: Wettelijke regelingen**



Het eerste artikel van dit hoofdstuk geeft een overzicht van alle wettelijke regelingen in het land Sint Maarten. De bepaling is qua opbouw ontleend aan artikel 1 van de Antilliaanse Staatsregeling, toegespitst op de Sint-Maartense situatie. Toegevoegd zijn een algemene verwijzing naar mogelijke onderlinge regelingen, al dan niet bij rijkswet vastgesteld, alsmede de eenvormige landsverordeningen en verordeningen van openbare lichamen als bedoeld in artikel 97 en zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 98.

*§ 2. Landsverordeningen, eenvormige landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen*

**Artikel 82: Vaststellen van landsverordeningen**

Artikel 67 en volgende van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geven de hoofdlijnen van de procedure van de totstandkoming van landsverordeningen aan zoals die plaatsvindt in overleg tussen de Gouverneur, lees de regering van de Nederlandse Antillen en de Staten. Deze artikelen kenmerken zich door de opname van de teksten van de formulieren van aanbidding, kennisgeving etc. In deze Staatsregeling is de wetgevingsprocedure opgenomen in de artikelen 82 tot en met 90. De formulieren van aanbidding en kennisgeving zijn niet meer opgenomen.

Met de term "vaststelling" in artikel 82 wordt geduid op het wetgevingsproces als geheel. In de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling wordt de term "vaststelling" echter gebruikt voor de actie van de regering na de goedkeuring van het ontwerp door de Staten. In het Koninkrijk is het gebruikelijk om hiervoor de term "bekrachtiging" te gebruiken: de regering dient een ontwerp van landsverordening in, de Staten keuren het ontwerp goed (of in Nederland: nemen aan) en de regering bekrachtigt. In dit ontwerp is ervoor gekozen om de in het Koninkrijk gangbare terminologie te gebruiken (zie ook artikel 83).

Artikel 82 vormt de basisregel van het democratische, op de wil van het volk gebaseerde, staatsbestel van het land Sint Maarten: de wetgevende macht wordt uitgeoefend door de regering en de volksvertegenwoordiging, de Staten gezamenlijk. Door samenwerking tussen Staten en de regering komen landsverordeningen, tot stand. De hier in de Staatsregeling genoemde landsverordeningen worden in de juridische dogmatiek wetten in formele zin genoemd, dit ter onderscheiding van andere besluiten met een regelgevend karakter zoals landsbesluiten, houdende algemene maatregelen of ministeriële regelingen.

**Artikel 83: Bekrachtigen van landsverordeningen**

Volgens artikel 18 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen stelt de Gouverneur, na verkregen goedkeuring van de Staten, de landsverordeningen vast. In de Grondwet en de Arubaanse Staatsregeling is gekozen voor de term "bekrachtiging" door de Gouverneur. Artikel 83 van deze ontwerp-Staatsregeling stelt dat de bekrachtiging van ontwerpen van landsverordening door de regering geschiedt na verkregen goedkeuring of op voordracht van de Staten. De term bekrachtiging is gekozen omdat de in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gehanteerde term "vaststelling" in het spraakgebruik tot enig misverstand aanleiding zou kunnen geven. Bij bekrachtiging gaat het niet zozeer om de ( definitieve ) vaststelling van de tekst van de landsverordening, maar met name om het rechtsgevolg dat door de bekrachtiging intreedt: het ontwerp van landsverordening verkrijgt kracht van landsverordening, aldus ook artikel 83.

#### **Artikel 84: Indienen van ontwerpen van landsverordening**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gaat er in artikel 68 vanuit dat ontwerp- landsverordeningen door de Gouverneur ter goedkeuring aan de Staten worden aangeboden. Dit artikel geeft tevens de tekst van het aanbiedingsformulier aan.

Artikel 84 gaat ervan uit dat de regering de ontwerpen van landsverordening indient bij de Staten ter goedkeuring. De indiening gebeurt met een specifiek aanbiedingsformulier dat gedagtekend en ondertekend wordt door de Gouverneur. Vergelijk in Nederland de Koninklijke boodschap. Voordat de regering een ontwerp van landsverordening indient bij de Staten wordt advies gevraagd aan de Raad van Advies, aldus het tweede lid. Op dit advies reageert de regering in een nader rapport. Bij de indiening door de regering van het ontwerp van landsverordening worden tevens het advies van de Raad van Advies, het nader rapport en eventueel andere adviezen overgelegd.

#### **Artikel 85: Recht van initiatief**

Het recht van initiatief van de leden van de Staten, d.w.z. het recht van een of meer leden van de Staten om een ontwerp van landsverordening voor behandeling en goedkeuring bij de Staten in te dienen is neergelegd in dit artikel. Volksvertegenwoordigers in het Koninkrijk hebben van oudsher het recht van initiatief. Voor de Staten van de Nederlandse Antillen is dit neergelegd in artikel 77 van de Antilliaanse Staatsregeling. De Raad van Advies verleent ook advies op door de Staten geïnitieerde ontwerpen van landsverordening. Na goedkeuring dragen de Staten het initiatiefontwerp van landsverordening voor bekrachtiging voor aan de regering. Het recht van initiatief is voor de Staten van Sint Maarten uitgewerkt in artikel 60 van het Reglement van orde voor de Staten. Het derde lid van artikel 85 is opgenomen om te voorkomen dat de Staten een landsverordening goedkeuren die pas daarna door de regering aan de Raad van Advies wordt voorgelegd, zoals dat gebeurde op basis van de Nederlands Antilliaanse Staatsregeling.

#### **Artikel 86: Recht van amendement**

Artikel 86 regelt het wijzigen van ontwerpen van landsverordening, ingediend zowel door de regering ( eerste lid ), als door een of meer leden van de Staten ( tweede lid ). Deze materie wordt slechts gedeeltelijk geregeld in artikel 74 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Dat artikel regelt alleen het recht van amendement van de Staten van door de regering ingediende ontwerpen van landsverordeningen. De bevoegdheid tot wijziging door de regering van haar eigen ontwerpen, mits nog niet door de Staten goedgekeurd, is dan wel niet expliciet geregeld, maar toch wel steeds aanwezig geacht. In navolging van de herziene Grondwet ( artikel 84 ) is dit recht van de regering in de Staatsregeling van Aruba opgenomen en nu dus ook in deze ontwerp-Staatsregeling van het land Sint Maarten. In het tweede lid is het recht van amendement opgenomen voor het lid van de Staten of de leden die een initiatiefontwerp van landsverordening heeft c.q. hebben aanhangig gemaakt. Het recht van amendement is uitgewerkt in Hoofdstuk 10, artikel 52 e.v. van het Reglement van orde voor de Staten.

#### **Artikel 87: Intrekking van ontwerpen van landsverordening**

Zolang een ontwerp van landsverordening niet is goedgekeurd door de Staten kan de indiener ervan, de regering ( eerste lid ) dan wel een of meer leden van de Staten ( tweede lid ), het ter goedkeuring ingediende ontwerp weer intrekken. Dit is niet geregeld in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, wel in de Staatsregeling van Aruba. Deze regel vindt eveneens zijn grondslag in artikel 86 van de Nederlandse Grondwet.

#### **Artikel 88: Procedures**

Dit artikel schrijft in het eerste lid de wederzijdse kennisgeving van regering en Staten inzake hun besluit over ontwerpen van landsverordening, voor. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen gaat hier ook vanuit, maar formuleert dat anders in de verschillende formulierenartikelen. Het tweede lid bepaalt de vorm van de kennisgeving, namelijk door tussenkomst van de Gouverneur, in de hoedanigheid van het ( onschendbare ) hoofd van de regering.

De kennisgeving van de regering bevat de volgende tekst: " de regering heeft bekrachtigd de landsverordening ( titel ) ". De kennisgeving wordt ondertekend door de Gouverneur en door een of meer ministers mede-ondertekend.

De kennisgeving door de Staten luidt: " De Staten keuren goed de bij hun door de regering ingediende landsverordening ( titel ) ". Het formulier wordt gedagtekend door de voorzitter en de griffier.

Indien de regering bezwaar heeft de landsverordening, door de Staten goedgekeurd, te bekrachtigen, geeft zij daarvan aan de Staten als volgt kennis: " De regering heeft bezwaar om te bekrachtigen de in ontwerp door de Staten goedgekeurde landsverordening ( titel ) ". Het formulier wordt ondertekend door de Gouverneur en een of meer ministers.

Indien de Staten het ontwerp niet goedkeuren geven zij hiervan met het volgende formulier, kennis met de volgende tekst: " De Staten hebben bezwaar tegen de goedkeuring van het bij hem door de regering ingediende ontwerp van landsverordening ( titel ) ". Het formulier wordt ondertekend door de voorzitter en de griffier.

Toegevoegd ten opzichte van de Antilliaanse Staatsregeling is dat de Staten de regering kennis geven over hun besluit om een ontwerp van landsverordening te onderwerpen aan een referendum al bedoeld in artikel 92 e.v. Hoofdstuk 6, paragraaf 3, voorziet in regeling van het raadplegend referendum, dat wil zeggen een referendum op initiatief van de Staten.

#### **Artikel 89: Inwerkingtreding van landsverordeningen**

De bekendmaking en inwerkingtreding van landsverordeningen en andere wettelijke regelingen wordt bij landsverordening geregeld. Dit is de landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding. Hierin zijn ook de formulieren van de bekendmaking van landsverordeningen ( en besluiten opgenomen ). In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is de afkondiging van landsverordeningen in artikel 22 geregeld. Het formulier van afkondiging ( bekendmaking ) is in dit artikel zelf opgenomen. Voor de Staatsregeling van Sint Maarten is ervoor gekozen de teksten van de verschillende formulieren niet meer in de constitutie zelf op te nemen. De afkondiging van rijks wetten en algemene maatregelen van rijksbestuur is geregeld in artikel 22 van het Statuut.

#### **Artikel 90: Eenvormige landsverordeningen**

In het kader van het uittreden van Aruba uit het Nederlands-Antilliaanse staatsverband ingaande 1986, is de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba tot stand gekomen. De Samenwerkingsregeling is een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Belangrijk element van de Samenwerkingsregeling is de introductie van de eenvormige landsverordening. Voor bepaalde specifieke rechtsgebieden die verband hielden met het functioneren van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie diende de eenvormige landsverordening als wettelijke basis. In de praktijk is geen consensus bereikt over de status van de eenvormige landsverordening. Bij het ontbreken van een gezamenlijke volksvertegenwoordiging wordt er immers niet één regeling vastgesteld. Elk land stelt een eigen regeling vast in het eigen parlement. Er is wel een bijzondere procedure die ervoor dient te zorgen dat beide parlementen een gelijklopende tekst vaststellen. In het kader van de onderhandelingen omtrent de voortzetting van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie als rechtscollege voor Aruba, de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en Nederland wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zijn ook politieke afspraken gemaakt omtrent het hanteren van de eenvormige landsverordening als wettelijke basis voor regelingen die essentieel zijn voor het functioneren van het Hof. Hierbij komt kijken dat de basisregeling voor het Hof is neergelegd in een rijkswet als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut en niet in een vormvrije onderlinge regeling zoals sinds 1986 het geval was.

Zoals hiervoor aangegeven is het kenmerkende van de eenvormige landsverordening de procedure die gevolgd dient te worden ter vaststelling ervan. Deze procedure wijkt af van de normale procedure en taakverdeling tussen regering en parlement. Deze organen zijn immers niet vrij in hun besluitvorming omtrent de regeling, aangezien elke wijziging van de tekst dient te worden afgestemd met de andere landen. Afwijking van de gebruikelijk parlementaire procedure voor de totstandkoming van landsverordeningen vereist een verankering in de Staatsregeling. Zodoende wordt de eigenlijke rol van de regering en het parlement in het wetgevingsproces ook in het geval van een procedure voor vaststelling van een eenvormige landsverordening, gewaarborgd.

Artikel 90 spreekt dan ook dat bij onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut, kan worden afgeweken van de procedure die is beschreven in paragraaf 2. De bepaling is facultatief geformuleerd met het oog op de bestendigheid van de Staatsregeling. Politieke overwegingen en veranderde omstandigheden kunnen in de toekomst de noodzaak van een eenvormige landsverordening, wegnemen. Alsdan is het niet noodzakelijk om de Staatsregeling zelf aan te passen.

#### **Artikel 91: Landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen**

Het eerste lid van dit artikel geeft de regering de bevoegdheid landsbesluiten, houdende algemene maatregelen (hierna: h.a.m.) vast te stellen. Voor de ondertekening van de landsbesluiten, h.a.m., is artikel 35 van toepassing. Landsbesluiten, h.a.m. hebben het karakter van algemeen verbindende voorschriften. Daarnaast kunnen er nog landsbesluiten zijn die naar hun inhoud een algemeen karakter hebben maar die niet vallen onder de categorie algemeen verbindende voorschriften, bijvoorbeeld het instellen van een dienstverlenende instantie; ook deze besluiten dienen te worden gegeven in de vorm van een landsbesluit, h.a.m.

Indien de regering dus zelfstandig overgaat tot het geven van een algemeen verblindend voorschrift dan wel zelfstandig een besluit van algemene strekking neemt, dient zij de rechtsvorm van een landsbesluit, h.a.m. te kiezen.

Naar modern inzicht kunnen zelfstandige (lands)besluiten houdende algemene maatregelen overigens slechts in uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening worden vastgesteld voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

De eerste volzin van het tweede lid is ontleend aan het tweede lid van artikel 24 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De terminologie "krachtens een algemene verordening" is in artikel 91, tweede lid, echter niet overgenomen, aangezien deze aanduiding volgens artikel 2 van die Staatsregeling betrekking heeft op vele soorten van regelgeving. Met de aanduiding "krachtens landsverordening" wordt bedoeld aan te geven dat slechts de formele wetgever bevoegd is de regering te machtigen om bij landsbesluit, h.a.m. voorschriften te geven die door middel van straffen zijn te handhaven. De tweede volzin van het tweede lid loopt parallel met het derde lid van artikel 24 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. In tegenstelling tot dit derde lid is in artikel 89 niet gekozen voor de formulering "regelt op te leggen straffen" maar voor de formulering "bepaalt" de op te leggen straffen. Met deze laatste formulering wordt duidelijk aangegeven dat de wetgever het regelen van straffen niet mag delegeren. Een systeem waarbij de formele wetgever een minimum- en een maximum strafmaat aangeeft, waaruit vervolgens de regering een keuze maakt, is niet mogelijk. Het is niet de bedoeling dat de formele wetgever voor een onbestemd aantal gevallen tegelijk delegatie, zoals toegestaan in het tweede lid, mogelijk maakt of voor een onbestemd aantal besluiten, h.a.m., tegelijk de straffen bepaalt. Een zogenaamde "Blanketwet" is niet toegestaan.

Per landsverordening zal de formele wetgever moeten bekijken in hoeverre delegatie mogelijk moet zijn en per landsverordening zal hij de straffen moeten bepalen met betrekking tot voorschriften bij landsbesluit, h.a.m. te geven.

In het vijfde lid wordt gesproken over ministeriele regelingen. Hiermee wordt niet aan de minister een zelfstandige bevoegdheid gecreëerd om algemeen verbindende regels te stellen. Een minister kan in een ministeriele regeling slecht algemeen verbindende voorschriften geven ter uitvoering van andere voorschriften. Het vierde lid maakt artikel 89 van toepassing op de bekendmaking en inwerkingtreding van landsbesluiten, h.a.m. De landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding regelt eveneens de bekendmaking en inwerkingtreding van landsbesluiten, h.a.m. en van ministeriele regelingen.

### *§ 3. Raadplegend referendum*

#### **Artikel 92: Raadplegend referendum**

Deze paragraaf te beginnen bij artikel 92, stelt enige regels met betrekking tot het raadplegend referendum; daarmee wordt bedoeld het raadplegen van de bevolking op initiatief van de overheid. Terwijl het land Sint Maarten een vertegenwoordigend stelsel kent (zie artikel 44), wordt het wenselijk geacht dat op initiatief van de Staten over nader bij landsverordening aan te duiden belangrijke beslissingen het oordeel van de kiezers kan worden gevraagd in een zogenaamd raadplegend referendum. Dit instrument voor de Staten wordt beschouwd als een welkome aanvulling op de representatieve democratie en een middel om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Met een raadplegend referendum kunnen de Staten de kiezers actief

betrekken bij de publieke zaak en daarmee het debat over zaken van gemeenschappelijk belang stimuleren. Een door de Staten te initiëren referendum kan goede diensten bewijzen ten aanzien van onderwerpen waarover de meningen en opvattingen dwars door die van de in de Staten vertegenwoordigde politieke partijen heen lopen. Deze voordelen wegen niet op tegen mogelijke nadelen van het raadplegende referendum, zoals het risico van politiek strategisch gebruik door de Staten. Mochten de kiezers niettemin in een voorkomend geval tot een dergelijk oordeel komen, dan zal dit tot uitdrukking kunnen komen in het stemgedrag bij de verkiezingen. Er is vooralsnog niet voor gekozen om in dit ontwerp ook het raadgevend referendum te regelen, dat is een referendum op initiatief van het volk, bijvoorbeeld bij een bij landsverordening te bepalen aantal handtekeningen. Het is verstandig om eerst de ervaringen met het raadplegend referendum af te wachten en wellicht op een later moment over te gaan tot regeling van het raadgevend referendum in de constitutie.

Afhankelijk van wat de landsverordening bepaalt, gaat het om een bindend of om een niet-bindend referendum. Algemeen wordt aangenomen dat bindende wetgevingsreferenda een basis in de constitutie behoeven omdat deze referenda zich niet verdragen met het gesloten stelsel van de constitutioneel vastgelegde wetgevingsprocedure (Kamerstukken II, 2002/03, 23 987, nr. 28). Artikel 92, tweede lid, geeft deze grondslag.

Voor een niet bindend referendum is niet noodzakelijk een basis in de constitutie nodig. Wel heeft de Raad van State in zijn advies van 12 september 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4) met betrekking tot het houden van een referendum in het kader van de goedkeuringsprocedure inzake een verdrag daaraan enige voorwaarden verbonden.

#### **Artikel 93: Onderwerpen referendum**

Voorgesteld wordt in de eerste plaats een correctief wetgevingsreferendum: Daarmee wordt bedoeld dat het referendum alleen betrekking kan hebben op een ontwerp van landsverordening dat door de Staten is goedgekeurd. Aldus wordt voorkomen dat een referendum plaatsvindt voordat de Staten zich over een ontwerp hebben uitgesproken. Naast wetgeving kan het referendum volgens het eerste lid ook betrekking hebben op een onderwerp van groot maatschappelijk belang, waarover een beslissing is genomen. Zeker bij onderwerpen van groot maatschappelijk belang is het zaak dat de regering de Staten in de gelegenheid stelt om zich uit te spreken over de wenselijkheid van een referendum.

#### **Artikel 94: Niet referendabele onderwerpen**

In deze bepaling worden enkele onderwerpen genoemd die in geen geval referendabel zijn, zoals voorstellen van rijkswetgeving en ontwerpen van landsverordening inzake belastingen.

#### **Artikel 95: Gevolgen van een referendum**

Volgens artikel 95, eerste lid, wordt bij landsverordening "steeds" het rechtsgevolg van een referendum bepaald. Een raadplegend referendum wordt in alle gevallen bij landsverordening uitgeschreven. Daarin wordt in ieder geval het rechtsgevolg bepaald. Het kan gaan om een bindend of een niet bindend referendum (artikel 95, tweede lid), afhankelijk van wat de betreffende landsverordening bepaalt. Een niet bindend raadplegend referendum geldt als een advies aan de Staten, alhoewel de perikelen

rond het niet bindende referendum over de Europese Grondwet in Nederland hebben geïllustreerd dat een duidelijke uitslag van een volksraadpleging niet zomaar kan worden genegeerd. Een bindend referendum dient dan ook het uitgangspunt te zijn, tenzij bijzondere omstandigheden een niet bindend referendum rechtvaardigen.

Een referendum zou op initiatief van de Staten afhankelijk van het onderwerp per keer georganiseerd kunnen worden; bij voorkeur tegelijkertijd met de Statenverkiezingen, vanwege de kostenbesparing. Uiteraard is het ook mogelijk bij andere gelegenheden dan bij Statenverkiezingen.

#### **Artikel 96: Regeling referendum bij landsverordening**

Alles wat verder het referendum betreft, wordt geregeld bij landsverordening. Daarin komen zaken als referendumgerechtigden en opkomstvereiste aan de orde. Het zal duidelijk zijn dat bij landsverordening niet kan worden afgeweken van de regeling in de Staatsregeling.

#### *§ 4. Overige bepalingen*

#### **Artikel 97: Instellen openbare lichamen**

De Arubaanse Staatsregeling heeft, gerelateerd aan artikel 134 van de Nederlandse Grondwet een regeling opgenomen (Artikel V.10) betreffende de instelling van openbare lichamen ter behartiging van bepaalde belangen, bij landsverordening. Het artikel is opgenomen om eventueel gewenste in te voeren functionele decentralisatie mogelijk te maken. De voorgestelde bepaling is een overname van de Arubaanse regeling.

#### **Artikel 98: Instellen zelfstandige bestuursorganen**

In de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) is in artikel 104a een regeling getroffen voor zelfstandige bestuursorganen. Dit artikel is daarop gebaseerd. Op grond van het eerste lid kan een zelfstandig bestuursorgaan bij landsverordening worden ingesteld en opgeheven. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een instelling als de Sociale Verzekeringsbank. Het is niet de bedoeling dat een zelfstandig bestuursorgaan een omvangrijk takenpakket krijgt toebedeeld. Er zijn taken die moeten blijven behoren tot het door algemene verkiezingen gelegitimeerde algemeen bestuur. Het tweede lid bepaalt onder meer dat de inrichting samenstelling en bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan bij landsverordening worden geregeld. Het tweede lid heeft ook betrekking op de openbaarheid van de vergaderingen. Het derde lid opent de mogelijkheid om aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid toe te kennen. Het vierde lid bepaalt dat het toezicht op deze besturen bij landsverordening wordt vastgesteld. Afhankelijk van de taakstelling van zelfstandige bestuursorganen kan het toezicht min of meer uitgebreid zijn. Indien in een bepaald geval het goedkeurings- of vernietigingsrecht aangewezen is, is het bepaalde in het vijfde lid van toepassing.

#### **Artikel 99: Vaststellen belastingen en retributies**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geeft in artikel 129 aan dat belastingen alleen kunnen worden geheven uit kracht en volgens de voorschriften van een landsverordening; andere heffingen behoeven geen wettelijke basis.

De Staatsregeling van Sint Maarten gaat er vanuit dat verplichtingen tot het doen van vermogensoverdrachten aan de overheid in de vorm van belastingen of

retributies anders dan op basis van privaatrechtelijke rechtsregels, altijd een wettelijke basis zullen moeten hebben. De ontwerpen van landsverordening terzake van belastingen zullen bovendien steeds met volstreekte meerderheid van stemmen van de zitting hebbende leden, moeten worden goedgekeurd. Vanwege het grote belang van fiscale regelingen is een extra draagvlak bij de Staten wenselijk. Bij 15 zittende hebbende leden komt dit neer op 8 stemmen. Het gaat niet aan in dit geval de elders in dit ontwerp voorgeschreven verzwaarde procedure van twee derden van de stemmen van de zitting hebbende leden voor te schrijven die ook geldt voor een wijziging van de Staatsregeling zelf (zie artikel 129, eerste lid). De eis van volstreekte meerderheid van de zitting hebbende leden is overgenomen uit artikel V.11, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba. Retributies worden bij landsverordening geregeld, aldus het derde lid. Anders dan belastingen zijn retributies betalingen aan de overheid voor het verlenen van individuele diensten door de overheid. Aangenomen wordt dat voor de goedkeuring van zodanig ontwerp geen gekwalificeerde meerderheid vereist is.

Met de term "uit kracht van een landsverordening" uit het eerste lid wordt aangegeven dat al hetgeen de wezenlijke structuur van de belasting betreft in de landsverordening zelf wordt geregeld. Dat zijn de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. De regeling van bijzondere technische details kan door middel van delegatie aan andere organen worden overgelaten.

#### **Artikel 100: Begroting**

De materie van het eerste lid van artikel 100 is in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen geregeld in de artikelen 83 en 85. Waar de Antilliaanse Staatsregeling nog spreekt over alleen die middelen die dienen ter dekking van de uitgaven, spreekt artikel 100, evenals artikel V.12, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba, over de begroting van ( alle ) ontvangsten en uitgaven.

Het tweede lid is nieuw en ook niet in andere constituties van het Koninkrijk opgenomen. De eis van een sluitende begroting als uitgangspunt is gericht op de waarborging van een degelijk begrotingsproces. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarin een sluitende begroting niet haalbaar is en zelfs misschien zelfs nadelig voor de samenleving. Gelet op de samenhang met de Rijkswet financieel toezicht, is een afwijkmingsmechanisme ingebouwd van dezelfde strekking als artikel 25 van die rijkswet. Nadat de rijkswet is vervallen zal deze bepaling deel kunnen blijven uitmaken van de Staatsregeling. De nadere uitwerking van dit artikel wordt neergelegd in de Comptabiliteitslandsverordening.

Het derde lid komt inhoudelijk overeen met artikel 84 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het geeft aan dat de regering het initiatief behoort te nemen tot het indienen van een begrotingslandsverordening. Het is wenselijk om per departementaal beleidsveld een ontwerp-begrotingsverordening in te dienen. Iedere minister kan bij de behandeling van de begroting van zijn ministerie zijn beleid uiteenzetten en verantwoorden. Op deze wijze komt de individuele ministeriele verantwoordelijkheid goed tot uitdrukking.

Het vierde lid legt de nadruk op de verantwoordingsplicht van de ministers aan de Staten dat het financieel beheer door de minister zal toetsen aan het realiseren van politieke ambities. Een dergelijke formulering kent de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen niet. Deze regeling legt in artikel 134 het toezicht op de besteding van 's- landsfinanciën bij de Algemene Rekenkamer. In de opzet van de Sint



Maartense constitutie zal de Algemene Rekenkamer vooral toezien op de rechtmatigheid van het financieel beheer. Daarbij heeft de Rekenkamer tegenwoordig ook de bevoegdheid opmerkingen te maken die de doelmatigheid van de bestedingen betreffen. Omtrent het financieel beheer van de financiën van het land worden regels gesteld bij landsverordening. Dat betreft de Comptabiliteitsverordening. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kende geen opdracht aan de wetgever dit te regelen.

#### **Artikel 101: Waarborgen integriteit van bestuur en financieel beheer**

Het doel van deze bepaling is een zuiver bestuur in alle opzichten te bewerkstelligen. De formele wetgever dient de regels om dit doel te bereiken vast te stellen. Het voorschrift is ontleend aan artikel V.13 van de Arubaanse Staatsregeling; de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kent geen overeenkomstige regeling. Wel is door de regering van de Nederlandse Antillen op basis van de aanbevelingen van het rapport "Konfiansa, bestuurlijke verbetering en integriteit" van het Bureau Constitutioneel Zaken Nederlandse Antillen, 1999, een aantal (ontwerp)landsverordeningen ontwikkeld gericht op de verbetering van de rechtmatigheid en de integriteit van het handelen door de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Enkele belangrijke onderwerpen in dit verband zijn inmiddels in werking getreden zoals een herziening van de landsverordening op de Algemene Rekenkamer. De in het kader van de staatkundige ontwikkelingen in het leven geroepen Voorbereidingscommissie RTC heeft bij het ontwikkelen van het stelsel van normen waaraan de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk moeten voldoen, ook de focus gericht op het ontwikkelen van integriteitswetgeving zoals die uit het rapport "Konfiansa" voortvloeit.

Bij het opstellen van integriteitsontwerpen voor het land Sint Maarten is acht geslagen op de wijze waarop de Nederlands-Antilliaanse regering het rapport "Konfiansa" heeft uitgewerkt. Het ontwerp van landsverordening integriteitsbevordering gezagdragers houdt een meldplicht in voor ministers om nevenfuncties en bepaalde zakelijke belangen van henzelf, partner of kinderen te melden aan de minister-president. Daarnaast is de ontwerp landsverordening registratie en financiering politieke partijen van belang. De daarin op te nemen plicht voor politieke partijen zich als rechtspersoonlijke vereniging te laten registreren bevordert de transparantie in het functioneren van de politieke partijen. De daarin op te nemen regels met betrekking tot de financiering van politieke partijen zien vooral op beperkingen in het ontvangen van giften aan de politieke partijen. Het doel daarvan is het voorkomen van een eventuele belangenverstremming.

Op de waarborging van de deugdelijkheid van het financieel beheer ziet vooral de in het zesde lid van het vorige artikel genoemde Comptabiliteitsverordening. Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat jaarlijks verantwoording voor het gevoerde financieel beheer wordt afgelegd. Dat gebeurt door tijdig de jaarrekeningen en de rapportages van de Algemene Rekenkamer aan de Staten voor te leggen.

#### **Artikel 102: Geldleningen**

Het eerste lid heeft grotendeels dezelfde inhoud als artikel 132, eerste lid, van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Het aangaan en garanderen van geldleningen ten name of ten laste van het Land dient te geschieden krachtens landsverordening (eerste lid), waarvoor een verzwaarde goedkeuringsprocedure geldt (tweede lid). In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is omtrent het aangaan

of garanderen van geldleningen buiten het Koninkrijk in artikel 132, tweede lid, dezelfde tekst opgenomen als die van artikel 29 van het Statuut, maar dan uiteraard gericht op het land de Nederlandse Antillen. In de Staatsregeling van Sint Maarten, evenals in die van Aruba, is geen aparte regeling opgenomen voor het aangaan of garanderen van geldleningen buiten het Koninkrijk. Voor de procedure m.b.t. deze leningen kan immers gewezen worden op artikel 29 van het Statuut.

In het eerste lid is een financiële norm opgenomen, n.l. dat geldleningen alleen kunnen worden aangegaan of gegarandeerd ter dekking van de uitgaven van de kapitaalsdienst van het Land.

De tekst van dit artikel dient aan te sluiten bij de systematiek van financieel toezicht zoals voor de nieuwe landen is afgesproken in de slotverklaring van 2 november 2006. Voor de uitvoering van de specifieke financiële normen zal gebruik worden gemaakt van de Comptabiliteitsverordening. Dit is in lijn met de systematiek dat de uitgangspunten worden neergelegd in de Staatsregeling en de uitvoering wordt geregeld bij landsverordening. Daarin zal bijvoorbeeld de rentelastnorm worden opgenomen. Daarnaast zullen in elke landsverordening waarin het aangaan of garanderen van geldleningen worden goedgekeurd nadere regels omtrent de lening of de garantie kunnen worden opgenomen.

#### **Artikel 103: Centrale bank**

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat er een Centrale bank is die het toezicht op het geldstelsel uitoefent. Het tweede lid bepaalt dat het geldstelsel bij of krachtens landsverordening wordt geregeld. In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen regelen de artikelen 128 ( muntstelsel ) en artikel 144 ( circulatiebank, centrale bank, Bank Nederlandse Antillen ) deze materie. De formulering van artikel 103 is gerelateerd aan de tekst van artikel V.15 van de Staatsregeling van Aruba. Artikel 103 is ruimer geformuleerd dan het eerder genoemde artikel 128, zo wordt gesproken van geldstelsel in plaats van muntstelsel. Met de regeling van een geldstelsel bij landsverordening zullen tevens regels worden gesteld terzake de uitgifte en circulatie van het geld en de bevoegdheden van de Centrale Bank die daarmee is belast.

Volgens afspraak uit de slotverklaring zal van 2 november 2006 zal er overigens één Centrale Bank zijn voor het land Curaçao en Sint Maarten met één set wetgeving en met één toezichthouder voor het regulier monetair en financieel toezicht (gedrags- en prudentieel) en het integriteitstoezicht.

#### **Artikel 104: Codificatie burgerlijk (proces)recht en staf(proces)recht**

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk dat belangrijke rechtsgebieden zoals het straf(proces)recht en het burgerlijk (proces)recht, in algemene wetboeken worden geregeld. Deze bepaling bevat daartoe de opdracht van de wetgever.

Overigens zij erop gewezen dat artikel 39 van het Statuut voorschrijft dat deze en enige andere genoemde rechtsgebieden in de landen van het Koninkrijk zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze worden geregeld. Het tweede lid bevat daartoe een procedure. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen sloot hierop aan met artikel 98. In dat artikel is bepaald dat de wetgever ervoor zorg draagt dat een aantal belangrijke rechtsgebieden ( burgerlijk en handelsrecht, burgerlijke rechtsvordering, strafrecht, strafvordering ) zoveel mogelijk overeenkomstig de in Nederland geldende regelingen worden vastgesteld.

Van belang is dat in de slotverklaring van het bestuurlijk overleg van 2 november 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten is afgesproken dat er ten behoeve van de rechtsprekende taak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Hoge Raad eenvormigheid dient te bestaan in het procesrecht, evenals voor wat betreft het strafrecht en burgerlijk recht, inclusief het faillissementsrecht. Eenvormig is in de slotverklaring niet omschreven, maar duidt op identiek. Met betrekking tot de overige delen van het materiële recht wordt gestreefd naar concordantie. In de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba zijn procedureregels opgenomen ter bevordering van de eenvormigheid en concordantie van deze stukken wetgeving. Deze regeling zal vervallen met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen. Ter bevordering van eenvormigheid en concordantie in de genoemde wetgeving van de (toekomstige) landen, zullen nieuwe procedureregels gesteld worden (zie verder artikel 90 van dit ontwerp van Staatsregeling).

#### **Artikel 105: Codificatie algemene regels van bestuursrecht**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bevat geen opdracht aan de wetgever over te gaan tot het vastleggen van algemene regels van bestuursrecht. De Arubaanse Staatsregeling (artikel V.17) en de Grondwet (artikel 107, tweede lid) bevatten die verplichting wel. Volgens de toelichting bij die bepaling schept het artikel ruimte voor het in het leven roepen van wettelijke regelingen m.b.t. de beschikkingen, de motivatieplicht daarbij en het bezwaar tegen beschikkingen.

In Nederland is het complex van algemene regels van bestuursrecht neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Ook artikel 105 van de Staatsregeling van Sint Maarten nodigt de wetgever uit een algemene regeling van het bestuursrecht op te stellen. Daarbij kan de bestaande Landsverordening administratieve rechtspraak als uitgangspunt dienen.

#### **Artikel 106: Rechtspositie ambtenaren**

De rechtspositie van ambtenaren en werklieden wordt bij landsverordening geregeld. Het betreft een complex stelsel van van de Nederlandse Antillen overgenomen landsverordeningen ( m.n. die betreffende het materiële ambtenarenrecht ) die tot landsverordening van het land Sint Maarten worden getransformeerd, van nieuwe wetgeving en van vele uitvoeringsregelingen.

#### **Artikel 107: Openbaarheid van bestuur**

De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen kent niet een opdracht aan de wetgever om regels te stellen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Sinds 1995 kennen de Nederlandse Antillen wel een Landsverordening openbaarheid van bestuur. Deze is gebaseerd op het Statuut: "dat het gelet op artikel 43 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden en met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is regels op te stellen met betrekking tot de openheid en de openbaarheid van bestuur." Artikel 107 is gebaseerd op artikel V.19 van de Staatsregeling van Aruba. De Nederlands- Antilliaanse Landsverordening openbaarheid van bestuur ( PB 1995, nr. 211 ) zal als basis dienen.

#### **Artikel 108: Concessies voor ondernemingen van openbaar nut**

Dit artikel vindt zijn oorsprong in artikel 147 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. De regels volgens welke vergunning voor een

mijnbouwonderneming en/of een onderneming van openbaar nut kan worden verkregen, dienen bij landsverordening te worden vastgesteld. Men kan zich op dit punt algemene regels voorstellen op basis waarvan de regering concessies verleent bijv. voor de winning van delfstoffen, men kan zich ook voorstellen dat de landsverordening zelf het specifieke concessierecht vestigt.

#### **Artikel 109: Beheer domaniale gronden**

Met de term domaniale gronden en andere domaniale rechten worden bedoeld gronden en opstallen ten aanzien waarvan de overheid zakelijke rechten heeft en op de delfstoffen in de bodem en de zeebodem. Artikel 109 is gebaseerd op artikel V.21 van de Staatsregeling van Aruba. De in dit artikel bedoelde landsverordening is de ontwerp landsverordening tot regeling van de uitgifte in eigendom of pacht en van het beheer van de domaniale gronden, alsmede die van de uitoefening van andere domaniale rechten. Het gaat in artikel 108 om een ander aspect van delfstoffenwinning dan in artikel 109. Waar in artikel 108 door middel van een vergunningstelsel regulering van de winning van delfstoffen mogelijk wordt gemaakt om te verzekeren dat de winning vanuit een bestuurlijk oogpunt gezien op verantwoorde wijze geschiedt, gaat het in artikel 109 om de overdracht van zakelijke rechten door het land Sint Maarten als eigenaar van de delfstoffen en om de voorwaarden waaronder die overdracht geschiedt.

#### **Artikel 110: Dienstplicht**

Dit artikel is gebaseerd op artikel 31 van het Statuut en ontleend aan artikel 135 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en artikel V. 27 van de Staatsregeling van Aruba. Artikel 110, eerste lid, komt inhoudelijk overeen met artikel 31, eerste lid, van het Statuut. Er is een krijgsmacht van het Koninkrijk. Per land moet bij landsverordening de dienstplicht voor de krijgsmacht geregeld worden. Het tweede lid is opgenomen om uitvoering te geven aan artikel 31, tweede lid, van het Statuut, dat bepaalt dat aan de Staatsregeling is voorbehouden te bepalen dat de dienstplichtigen, dienende bij de landmacht, zonder hun toestemming niet dan krachtens wet naar elders kunnen worden gezonden.

#### **Artikel 111: Buitengewone dienstplicht**

Dit artikel correspondeert min of meer met artikel 136, lid 1 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en geheel met artikel V.28 van de Staatsregeling van Aruba. In artikel 111 is de zinsnede uit artikel 136 van de Antilliaanse Staatsregeling: " onverminderd de bevoegdheid van de Koning overeenkomstig artikel 4 van de Defensiewet voor de Nederlandse Antillen" , niet overgenomen. Een en ander spreekt voor zich zelf, de Defensiewet is een rijkswet en geldt dus ook voor het land Sint Maarten. De zinsnede " oorlog en oorlogsgevaar " zijn ook niet overgenomen om niet de indruk te wekken dat de regering van Sint Maarten zich zou moeten bezighouden met zaken betreffende de defensie, volgens artikel 3 van het Statuut een Koninkrijksaangelegenheid.

Indien de regering van Sint Maarten van de in dit artikel genoemde bevoegdheid gebruik maakt dan dient dit te geschieden met het oog op doeleinden die vallen binnen de autonomie van het Land. Het gaat dan om buitengewone omstandigheden zoals de inwendige veiligheid, de bescherming van de bevolking etc.

#### **Artikel 112: Uitzonderingstoestanden**

De redactie van artikel 112, gerelateerd aan de tekst van artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba, wijkt op een aantal essentiële punten af van artikel 138 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. In artikel 138 wordt impliciet verwezen naar algemene bij rijkswet te stellen regels met betrekking tot de staat van oorlog of de staat van beleg. In artikel 112 komt die verwijzing niet meer voor. Nu die verwijzing naar een rijkswet achterwege wordt gelaten heeft de formele wetgever een meer algemene bevoegdheid om uitzonderingstoestanden te regelen. In dit verband is aangesloten bij de formulering van artikel 103, eerste lid, van de Grondwet. In navolging van dit Grondwetsartikel is in artikel 109, eerste lid, nagelaten te bepalen dat de landsverordening ook de manier bepaalt waarop de uitzonderingstoestand wordt afgekondigd.

Artikel 112, tweede lid, schept mogelijkheden om in uitzonderingstoestanden af te kunnen wijken van een aantal grondrechten. In artikel 103 zijn dezelfde afwijkmogelijkheden opgenomen als in de Staatsregeling van Aruba ( artikel V.29, tweede lid ). Artikel 112 geeft enige ruimere afwijkmogelijkheden dan artikel 103 van de Grondwet en wel op het gebied van de vrijheid van beweging en de vrijheid van eigendom ( onteigening ). In dat verband valt met name te denken aan de ligging van Sint Maarten in een orkaangebied.

Het derde lid is opgenomen om de Staten zo spoedig als mogelijk is hun oordeel uit te laten spreken over de vraag of de regering terecht de omstandigheden zodanig geïnterpreteerd heeft dat een uitzonderingstoestand afgekondigd diende te worden.

#### **HOOFDSTUK 7: RECHTSPRAAK, OPENBAAR MINISTERIE EN POLITIE**

Volgens het Statuut voor het Koninkrijk is de staatsinrichting, waaronder de rechtspraak, autonome aangelegenheid van de landen. Sint Maarten heeft er echter voor gekozen om de inrichting van de rechterlijke organisatie en de inrichting, de organisatie, het beheer van het openbaar ministerie en de politie en de samenwerking op basis van een onderlinge regeling in de zin van artikel 38, tweede lid, Statuut bij of krachtens rijkswet te regelen. Een en ander is neergelegd in de ontwerp-rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie Curaçao, Sint Maarten, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ontwerprijkswet Hof) de ontwerprijkswet openbare ministeries van Curaçao, Sint Maarten, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ontwerprijkswet OM) en de ontwerprijkswet politie.<sup>18</sup> Uitgangspunt van de rijkswet Hof is de huidige, goed functionerende, rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba die zijn basis vindt in de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (SWR) en nader is uitgewerkt in de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (ELRO).<sup>19</sup>

In deze ontwerp-Staatsregeling zijn de uitgangspunten voor de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie neergelegd die dienen te worden in acht genomen bij de consensus rijkswetgeving. Regeling in de Staatsregeling van de rechtspraak en het openbaar ministerie is belangrijk omdat het hier gaat om onderdelen van de trias. Maar ook een constitutionele verankering van de politie is belangrijk omdat de politie een essentiële instelling in het Land is die bovendien over het geweldsmonopolie beschikt en omdat, zoals gezien, een aantal aspecten met

<sup>18</sup> Kamerstukken 32 017 (R 1884), 32 018 (R 1885), 32 019 (R 1886).

<sup>19</sup> Staatsblad 1985, 542, P.B. 1985, 88, Afkondingsblad van Aruba 1985, 28 en Publicatieblad van de Nederlandse Antillen 1985, 170.

betrekking tot de politie bij rijkswet zullen worden geregeld. Ook veel constituties in de regio bevatten een apart hoofdstuk over de politie.

Wat betreft de rechtspraak (§ 1) gaat het om de grondslag en de taak van de rechterlijke macht, de tot de rechterlijke macht behorende gerechten alsmede enige waarborgen voor een onafhankelijke rechtspraak, te weten de benoeming van rechters voor het leven en de waarborg dat rechtspraak in het openbaar geschiedt. Wat betreft het openbaar ministerie (§ 2) en de politie (§ 3) gaat het met name om de grondslag, de inrichting en de hoofdtaken.

Enkele bepalingen zijn overgenomen uit de genoemde consensusrijkswetten. Die constructie is niet uniek. Hoofdstuk 6 van de Staatsregeling van Aruba (Het rechtswezen en de rechterlijke macht) bevat ook veel bepalingen die identiek zijn aan bepalingen uit Hoofdstuk 6 van de SWR (Het rechtswezen en de rechterlijke macht), die tegelijk met de Arubaanse Staatsregeling in werking trad en van een hogere orde is dan de Staatsregeling.

### *§ 1. Rechtspraak*

#### **Artikel 113: Rechterlijke macht en onafhankelijkheid**

In het eerste lid wordt gewezen op de mogelijkheid van samenwerking met andere entiteiten in het Koninkrijk, zoals tot stand gekomen in de ontwerp-Rijkswet Hof.

Het tweede lid verbiedt het bestuur expliciet de rechter instructies te geven. Dit voorschrift is overgenomen uit de SWR en de Rijkswet Hof. Ook zonder deze bepaling zou dit verbod bestaan. Het vloeit voort uit de machtenscheiding tussen bestuur en rechterlijke macht die ten grondslag ligt aan deze Staatsregeling.

#### **Artikel 114: Rechterlijke macht**

Het artikel bepaalt uit welke gerechten de rechterlijke macht is samengesteld. Deze omschrijving laat onverlet dat ook colleges die niet behoren tot de rechterlijke macht een rechtsprekende taak kunnen hebben. Op grond van de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba is de Hoge Raad der Nederlanden cassatierechter in genoemde landen en na de voorgenomen wijziging van het Statuut tot opheffing van Nederlandse Antillen zal dit ook voor de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten het geval zijn. Niettemin is dit verduidelijkt in het tweede lid.

#### **Artikel 115: Taken**

Dit artikel komt inhoudelijk in belangrijke mate overeen met artikel 42 SWR. Uit het eerste en tweede lid vloeit voort dat de gewone rechter kennis neemt van alle burgerlijke en strafzaken (thans artikel 42, eerste en tweede lid, SWR). De berechting van bestuursrechtelijke geschillen is in handen van de gewone rechter, tenzij bij landsverordening een bijzonder rechtscollege is aangewezen.

Het aanwijzen van een gerecht buiten de rechterlijke macht voor de afdoening van strafzaken of civiele zaken is niet mogelijk omdat artikel 115 bepaalt dat de rechterlijke macht is belast met de berechting van burgerlijke zaken en van strafbare feiten. Dit sluit echter niet de mogelijkheid uit van geschillencommissies – ook wel aangeduid als “small claims courts” - in bijvoorbeeld consumentenzaken. Dergelijke laagdrempelige en goedkope alternatieven, meestal georganiseerd in een bepaalde branche zelf, kunnen voorzien in een behoefte. Zij doen echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de rechter. Deze leden zijn een overname van artikel 4 van de ontwerp-Rijkswet Hof. Het derde lid is gebaseerd op artikel 116, tweede lid, van de

Grondwet. Toegevoegd is de mogelijkheid van samenwerking met andere landen in het Koninkrijk.

#### **Artikel 116: Benoeming, ontslag, schorsing en rechtspositie**

Het eerste lid is gebaseerd op artikel 21, eerste lid, van de ontwerp-Rijkswet Hof. De benoeming voor het leven biedt een belangrijke waarborg. Als rechter in eerste aanleg treden op de leden en plaatsvervangend leden van het Hof. Het tweede lid is gebaseerd op artikel 25, eerste lid, ontwerp-Rijkswet Hof. In het derde lid is bepaald dat in de gevallen bij landsverordening bepaald de leden of plaatsvervangend leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast door een bij landsverordening aangewezen gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort worden geschorst of ontslagen, tenzij een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 113, eerste lid, tot stand is gekomen die hierin voorziet. Hiermee wordt bedoeld op de ontwerp-Rijkswet Hof. Het eerste deel van dit voorschrift is ontleend aan artikel 117, derde lid, Grondwet. Volgens het vierde lid wordt bij landsverordening hun rechtspositie geregeld, tenzij een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 113 tot stand is gekomen die hierin voorziet.

#### **Artikel 117: Openbaarheid**

Openbaarheid van rechtszittingen is een fundamenteel beginsel; het is daarom tevens als grondrecht opgenomen in artikel 26 van dit ontwerp als onderdeel van het recht op een eerlijk proces. Het belang van het beginsel is vooral gelegen in de mogelijkheid van publieke controle op de rechterlijke macht als "ondemocratisch" instituut. Niettemin kan het onder omstandigheden in incidentele gevallen nodig zijn een zitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren te houden, mits een landsverordening daarin voorziet. Of er in een concreet geval sprake is van een beperkingsgrond, moet worden vastgesteld naar aanleiding van hetgeen hierover tijdens de zitting naar voren wordt gebracht. De rechter dient een beslissing om de zitting met gesloten deuren te houden te motiveren en moet ervoor zorgen dat de motivering wordt opgenomen in het proces-verbaal van de zitting. De mogelijkheid van beperking bij landsverordening of wet zoals neergelegd in het eerste lid (vergelijk artikel 43 SWR) is begrensd door artikel 6 EVRM.

Uitspraken dienen altijd in het openbaar plaatsvinden. Aanvaard is dat in civiele en bestuursrechtelijke zaken niet alle beslissingen daadwerkelijk in een openbare zitting worden uitgesproken. Voldoende is dat de uitspraken op de datum waarop zij geacht worden te zijn uitgesproken beschikbaar zijn. Tenslotte dienen de vonnissen gemotiveerd te zijn. Ook dat is essentiële waarborg die noopt tot aanscherping van de beslissing en tot publieke verantwoording.

#### **Artikel 118: Gratie**

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 45 van de SWR en artikel 122 van de Grondwet.

#### **Artikel 119: Constitutionele toetsing**

Deze bepaling omvat constitutionele toetsing, dat wil zeggen de bevoegdheid van de rechter om landsverordeningen en lagere regelgeving te toetsen aan de Staatsregeling. Het doel van constitutionele toetsing is de naleving van de Staatsregeling door een ieder te verzekeren. De gedachte is dat niemand boven de wet staat. Om te voorkomen dat de Staatsregeling alleen een papieren tijger is, dient de Staatsregeling vrijwel geheel door de rechter afdwingbaar te zijn. Door deze

constitutionele toetsing wordt de Staatsregeling werkelijk de "supreme law" van het land.

Sinds 1848 bepaalt de Grondwet dat de rechter wetten niet aan de Grondwet toetst. De Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen zijn gebaseerd op het adagium dat de wetten onschendbaar zijn. Wel is de rechter sinds de jaren 50 van de vorige eeuw bevoegd om binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften die onverenigbaar zijn met een ieder verbindende bepalingen uit verdragen buiten toepassing te verklaren (artikel 94 Grondwet). Daardoor is het primaat van de wetgever belangrijk gerelativeerd. Ook is de rechter gewend om lagere wetgeving dan formele wetten te toetsen op grondwettigheid.

In 2002 verscheen de regeringsnota constitutionele toetsing van formele wetten waarin de regering een voorkeur uitspreekt voor introductie van de bevoegdheid van de rechter om wetten te toetsen aan klassieke grondrechten. Het Tweede Kamerlid Femke Halsema heeft een initiatief wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend met eenzelfde strekking. Het voorstel is inmiddels in eerste lezing aangenomen.<sup>20</sup> In de Nederlandse Antillen is het traditie dat de rechter landsverordeningen niet toetst aan de Staatsregeling, alhoewel de Staatsregeling geen expliciet verbod bevat. De Arubaanse rechter mag landsverordeningen wel toetsen aan de klassieke grondrechten, maar niet aan de verdere bepalingen.<sup>21</sup>

Bedacht dient te worden dat het toetsingsverbod in de Nederlandse Grondwet een uitzondering is in en buiten Europa. De meeste Europese landen kennen wel enige vorm van constitutionele toetsing. Ook in de Caribische regio, zoals Trinidad en Tobago en Dominica, en de Verenigde Staten is "judicial review", gemeengoed.

Het voorstel voor constitutionele toetsing is ter advisering voorgelegd aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.<sup>22</sup> Wat betreft de concrete toetsing op grond van artikel 119 heeft het Hof een voorstel gedaan tot verduidelijking van de tekst van de regeling op enkele onderdelen in lijn met de bedoeling van de regeling volgens de memorie van toelichting. Dat voorstel is overgenomen en wordt hieronder besproken.

Achtereenvolgens worden besproken (a) inpassing in het Statuut, (b) het doel en de omvang van de toetsing, (c) het onderwerp van toetsing (d) de bevoegde rechter (e) de ontvankelijkheid, (f) het gevolg en (g) de uitvoerbaarheid.

#### *Ad a. Inpassing in het Statuut*

De eerste vraag is of het constitutioneel mogelijk is in de Staatsregeling van Sint Maarten constitutionele toetsing op te nemen. Dit is om twee redenen het geval. In de eerste plaats betreft constitutionele toetsing op grond van hoofdstuk 4 van het Statuut voor het Koninkrijk in beginsel een eigen aangelegenheid van de landen, zij het dat wijzigingen van de Staatsregeling terzake van bepaalde onderwerpen (genoemd in artikel 44, eerste lid, Statuut) de instemming van de regering van het Koninkrijk behoeven. Een landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling wordt niet aan de vertegenwoordigende lichamen aangeboden, dan nadat 'het gevoelen' van de regering van het Koninkrijk is ingewonnen (artikel 44, derde lid, Statuut). Gesteld kan worden dat constitutionele toetsing aansluit bij de opdracht aan de landen om zorg te dragen

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2008/09, 32 334, nr. 2.

<sup>21</sup> De rechter kan wel het uitblijven van een landsverordening onrechtmatig oordelen (HR 19 februari 1993).

<sup>22</sup> Brief van 24 mei 2010 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba.



voor 'de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden' als bedoeld in artikel 43, eerste lid, Statuut. Artikel 39, eerste lid, van het Statuut bepaalt voorts dat de daar genoemde rechtsgebieden - zoals het burgerlijk recht en het strafrecht - 'zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze' worden geregeld, maar het constitutioneel recht wordt daar niet genoemd. Het Statuut dwingt met andere woorden niet om de constituties binnen het Koninkrijk concordant, laat staan eenvormig, te regelen. In de tweede plaats kent de Arubaanse Staatsregeling sinds 1986 al een vorm van constitutionele toetsing, beperkt tot de klassieke grondrechten.

Een andere vraag betreft de verhouding van constitutionele toetsing tot het preventieve en repressieve toezicht door het Koninkrijk. Preventief is het toezicht op de wijziging van de Staatsregeling (artikel 44 Statuut) en het toezicht op de vaststelling van landsverordeningen en besluiten (artikel 21 Reglement Gouverneur). De voorgestelde constitutionele toetsing door de rechter vindt achteraf plaats, pas nadat de wetgeving tot stand is gekomen. Alleen al daarom is er geen overlap met het preventieve toezicht door het Koninkrijk. Daarnaast bestaat het repressieve toezicht. Volgens artikel 50, eerste lid, van het Statuut kunnen wetgevende maatregelen van de landen die in strijd zijn het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met de belangen die aangelegenheid van het Koninkrijk zijn, door de Koning worden geschorst en vernietigd. De omstandigheid dat de rechter heeft geoordeeld dat een landsverordening niet in strijd is met de Staatsregeling, behoeft er niet aan in de weg te staan dat de Rijksministerraad dezelfde landsverordening alsnog vernietigt wegens strijd met een rijkswet. Constitutionele toetsing is een rechterlijk toezicht op de constitutionaliteit van wetgeving, naast het bestuurlijk toezicht door de Koninkrijk. De conclusie luidt dat het Statuut zich niet verzet tegen het opnemen van constitutionele toetsing in de Staatsregeling van Sint Maarten.

#### *Ad b. Doel en omvang van de toetsing*

Het doel van constitutionele toetsing is te verzekeren dat een ieder zich aan de hoogste wet van het land houdt. Daartoe is het wenselijk dat de staatsregeling bij de rechter afdwingbaar is. In vergelijking met Nederland is de voorgestelde regeling ingrijpend. De reden voor invoering is dat Sint Maarten en Nederland niet goed vergelijkbaar zijn. Nederland is een land met gevestigde tradities welke meestal zonder stok achter de deur - in de vorm van rechterlijke sancties - worden nageleefd.<sup>23</sup> Sint Maarten daarentegen is een zeer jonge democratie, een beginnend land met een zeer kleine schaal zonder die ervaring. Ook bijvoorbeeld de omliggende landen in de Commonwealth kennen constitutionele toetsing. Een wezenlijk verschil tussen de uitspraak van de rechter dat een landsverordening buiten toepassing wordt verklaard en een advies van de Raad van Advies dat een ontwerp van landsverordening in strijd is met de Staatsregeling, is dat het advies niet bindend is.

Gelet op het doel van de toetsing ligt het voor de hand de toetsing in beginsel aan alle bepalingen uit de Staatsregeling mogelijk te maken. Het is echter uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of een bepaling voldoende concreet en voldoende duidelijk is geformuleerd dat hij eraan kan toetsen. Mede naar aanleiding van het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is in artikel 119, eerste lid, verduidelijkt dat toetsing door de rechter van een wettelijke regeling aan de Staatsregeling achterwege blijft indien de bepaling van de Staatsregeling zich naar

---

<sup>23</sup> Anders o.a. H.R. van Gunsteren, Het staatsrecht in de politiek, NJB 2010, blz. 1111-1113.

inhoud niet voor toetsing leent. Het komt er op aan dat de bepaling zodanig concreet en hanteerbaar is dat zij door de rechter kan worden toegepast. Daarbij spelen de bewoordingen, de context, doel en strekking van de bepaling en de samenhang met andere bepalingen een rol.<sup>24</sup> De Staatsregeling kent verschillende soorten bepalingen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen:

- (1) klassieke grondrechten;
- (2) sociale grondrechten (beide neergelegd in hoofdstuk 2);
- (3) institutionele bepalingen betreffende de staatsinrichting (met name de hoofdstukken 3, 4, 5, 6, eerste en tweede paragraaf, 7 en 8);
- (4) overige bepalingen (hoofdstuk 1, hoofdstuk 6, derde paragraaf, en hoofdstuk 9).

Ad 1 en 2.

Toetsing van wetgeving aan klassieke grondrechten is wezenlijk omdat deze bepalingen rechten voor burgers bevatten waarop zij in rechte een beroep kunnen doen. De rechter toetst anders dan de wetgever, namelijk achteraf en in een concreet geval. Toetsing aan sociale grondrechten is veel moeilijker. Sociale grondrechten leggen een zorgplicht op aan de overheid en geven doorgaans een ruime beleidsvrijheid bij het voldoen aan de zorgplicht. Toch is toetsing aan sociale grondrechten niet uitgesloten. De rechter kan bijvoorbeeld oordelen dat op een bepaald beleidsterrein na verloop van tijd helemaal geen wetgeving tot stand is gebracht.

Ad 3.

Toetsing aan de institutionele bepalingen (Hoofdstukken 3, 4, 5, 6, eerste en tweede paragraaf, en 7) heeft als gevolg dat de rechter een fundamenteel andere taak in het staatsbestel gaat innemen omdat hij zich als een constitutionele arbiter begeeft in de interne organisatie van de andere staatsinstellingen en hun onderlinge verhoudingen. Te denken valt aan een lid van de Staten dat naar de rechter stapt omdat de regering een ontwerp-landsverordening heeft ingediend, zonder dat de Raad van Advies om advies is gevraagd, zoals artikel 85, derde lid, voorschrijft. Of een Statenlid eist bij de rechter dat de minister binnen redelijke termijn antwoord geeft op zijn vragen over een ontwerp van landsverordening (artikel 62 ontwerp-Staatsregeling). Het gevaar bestaat dat via de rechter eindeloos politiek wordt bedreven. Dit gevaar was beperkt door de wijze van totstandkoming van wetgeving, uitdrukkelijk uit te sluiten van toetsing door in de tekst te spreken van "in werking getreden wettelijke regelingen". Volgens het Gemeenschappelijk Hof valt niet in te zien dat in de woorden "in werking getreden" een beperking schuilt. Mede naar aanleiding van het advies is in artikel 119, eerste lid, thans uitdrukkelijk opgenomen dat de rechter de wijze van totstandkoming van een in werking getreden wettelijke regeling niet kan toetsen aan de Staatsregeling. Overigens is het aan de rechter om te bepalen of een institutionele bepaling voldoende concreet en duidelijk is om een in werking getreden wettelijke regeling aan te toetsen. Een voorbeeld daarvan is artikel 75, tweede lid, dat bepaalt dat de leden van de Rekenkamer bij landsbesluit op voordracht van de Staten worden benoemd. Een landsverordening die een bepaald dat benoeming plaats heeft bij landsbesluit en zonder voordracht van de Staten is hiermee in strijd.

Ad 4.

---

<sup>24</sup> ABRS 15 september 2004, LJN AR2181.

De overige bepalingen zijn ondergebracht in met name Hoofdstuk 6, paragraaf 3 en Hoofdstuk 9. Het gaat om heel diverse bepalingen, bijvoorbeeld over belastingen (artikel 99); de begroting (artikel 100); de bevordering van de integriteit (artikel 101) en de openbaarheid van bestuur (artikel 107). Toetsing aan deze bepalingen kan ook betekenis hebben. Te denken valt aan de toetsing van een landsverordening over de begroting die niet voldoet aan de in de Staatsregeling opgenomen financiële normen.

Bijzondere aandacht verdient het voorgestelde artikel 31, eerste lid, waarin aan ontwerpen van landsverordening die een klassiek grondrecht beperken, bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld. Het ontwerp dient noodzakelijk te zijn en proportioneel. Bovendien dient het voldoende specifiek te zijn omschreven. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten, het gaat er alleen om de rechter enige inhoudelijke toetspunten te geven voor het beoordelen van wetgeving die inbreuk maakt op grondrechten, zoals ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beperkingen op mensenrechten beoordeelt. Daarbij wordt de lidstaat een zekere beoordelingsmarge gelaten. Artikel 119 betreft de bevoegdheid van de rechter tot toetsen van wettelijke regelingen aan de daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit de staatsregeling waaronder de criteria van artikel 31, eerste lid; het geeft geen bevoegdheid om wettelijke regelingen te toetsen aan ongeschreven fundamentele rechtsbeginselen.<sup>25</sup>

#### *Ad c. Het onderwerp van toetsing*

In Nederland heeft de vraag naar constitutionele toetsing betrekking op de bevoegdheid van de rechter om formele wetten te toetsen aan de Grondwet omdat die toetsing in de Grondwet uitdrukkelijk is uitgesloten. Bedacht moet worden dat in de Nederlandse Antillen en in Nederland de rechter *overheidshandelen* reeds kan toetsen aan de constitutie. De bestuursrechter kan rechtshandelingen ("beschikkingen") toetsen en de burgerlijke rechter kan feitelijk handelen via de onrechtmatige overheidsdaad toetsen aan de constitutie. De constitutionele toetsing heeft daarom betrekking op het toetsen van landswetgeving aan de Staatsregeling, dat wil zeggen: landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen. Uitgesloten van constitutionele toetsing zijn de zogenaamde eenvormige landsverordeningen omdat het oordeel van de rechter vanzelfsprekend geen betrekking kan hebben op een eenvormige landsverordening van een ander land in het Koninkrijk. Constitutionele toetsing kan ook geen betrekking hebben op de verenigbaarheid van rijkswetgeving met de Staatsregeling.

#### *Ad d. De bevoegde rechter*

De rechter is gewend landsverordeningen te toetsen aan verdragen en ook om lagere regelingen te toetsen aan de Staatsregeling. Gelet hierop ligt het voor de hand om deze toetsing aan de gewone rechter te laten en niet een apart Constitutioneel Hof in het leven te roepen. Een belangrijk voordeel van toetsing door de gewone rechter is bovendien dat het risico wordt verminderd dat de rechter politiseert. Zowel de rechters van het Gemeenschappelijk Hof en de Hoge Raad kunnen landsverordeningen en lagere regelgeving toetsen aan de Staatsregeling.

#### *Ad e. De ontvankelijkheid*

---

<sup>25</sup> HR 14 april 1989, NJ 1989, 469.

Het is geldend recht dat iemand pas naar de rechter kan als hij een voldoende belang stelt, wanneer er een concreet geschil is (vergelijk artikel 3:303 van het Burgerlijk Wetboek). Dat is niet anders voor de constitutionele toetsing op grond van artikel 119. Daarom is het strikt genomen niet nodig een afzonderlijke regeling op te nemen over de ontvankelijkheid; evenmin als het geval is in de Staatsregeling van Aruba die rechter bevoegd maakt om landsverordeningen te toetsen aan de klassieke grondrechten. Van een voldoende belang is vanzelfsprekend geen sprake als men stelt als rechtsburger van Sint Maarten te zijn geschaad door een bepaalde onconstitutionele regeling. In het kader van een concreet geschil kan de rechter nagaan of de gewraakte handeling in overeenstemming is met de landsverordening. Zo nodig kan hij onderzoeken of de onderliggende wettelijke regeling in overeenstemming is met hogere regels, waaronder bepalingen uit de Staatsregeling. Omwille van de duidelijkheid is ook in artikel 119, eerste lid, bepaald dat toetsing achterwege blijft indien een voldoende belang ontbreekt.

De eis van een concreet belang kan problematisch zijn als het gaat om zuiver constitutionele zaken, dat wil zeggen zaken die in beginsel niet bestuursrechtelijk strafrechtelijk of civielrechtelijk zijn. Daarom wordt voorgesteld dat de Ombudsman een actie kan starten om de constitutionaliteit van een nog niet in werking getreden landsverordening te laten toetsen door het Constitutioneel Hof (zie hoofdstuk 8).

#### *Ad f. Het rechtsgevolg*

Bij een toetsing in concrete gevallen past dat de rechter alleen in het concrete geval het laatste woord heeft. De rechter zal niet verder kunnen gaan dan het buiten toepassing laten van een wetsbepaling, met een hint aan de wetgever (artikel 119, tweede lid). Ook kan hij het uitblijven van een landsverordening onrechtmatig oordelen (HR 19 februari 1993, AB 305). Uit een oogpunt van machtenscheiding gaat het echter te ver als de rechter bij zijn beslissing tevens voorschrijft op welke wijze de wetgever dient te voldoen aan de Staatsregeling. Na een (gedeeltelijke) buiten toepassingverklaring is het aan de wetgever om een nieuwe regeling te maken in overeenstemming met de Staatsregeling.

#### *Ad g. Uitvoerbaarheid*

Invoering van constitutionele toetsing kan leiden tot een taakverzwaring voor met name de rechterlijke macht en voor de wetgevingsafdeling. In Aruba heeft de opheffing van het toetsingsverbod niet of nauwelijks geleid tot een verzwaring van de taak van de rechter. Dit lijkt samen te hangen met de omstandigheid dat de rechter eerder toetst aan rechten uit internationale verdragen dan aan vergelijkbare grondrechten uit de Staatsregeling. Mede gelet hierop lijkt geen extra rechterlijke capaciteit nodig. De toetsing zal er voorts toe kunnen leiden dat landsverordeningen dienen te worden gerepareerd. Gedacht kan worden aan circa twee landsverordeningen per jaar. Hiervoor is geen extra wetgevingscapaciteit noodzakelijk.

## *§ 2. Het openbaar ministerie*

Zoals vermeld in de inleiding bij dit hoofdstuk, worden in dit ontwerp de uitgangspunten met betrekking tot het openbaar ministerie constitutioneel verankerd. Voorschriften over de bevoegdheden het openbaar ministerie zijn met name te vinden in het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen, dat door Sint Maarten

zal worden overgenomen. Van belang is dat Sint Maarten ervoor heeft gekozen om samen met Curaçao en Nederland, voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de inrichting, organisatie en beheer van de openbare ministeries en de samenwerking op de verschillende terreinen bij of krachtens consensus rijkswet te regelen. Uitgangspunten zijn dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten als regel geworteld zijn in de samenleving. Dit is het niveau waarop de democratische controle op beleid en uitvoering plaatsvindt. De justitiële taken met inbegrip van het vervolgingsbeleid, van elk land vallen onder de verantwoordelijkheid van de eigen Minister van Justitie. Om verantwoording af te kunnen leggen aan de eigen volksvertegenwoordiging zal de verantwoordelijke minister in staat gesteld moeten worden het openbaar ministerie aan te sturen.

Er is om praktische redenen voor gekozen de organisatie van het openbaar ministerie en die van de rechtspraak in afzonderlijke rijkswetten neer te leggen. Die praktische redenen zijn onder meer gelegen in het feit dat de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie de rechtspraak in alle Caribische delen van het Koninkrijk regelt, terwijl het voorstel van rijkswet geen betrekking heeft op het openbaar ministerie van Aruba. Deze keuze impliceert niet dat het openbaar ministerie geen deel zou uitmaken van de rechterlijke organisatie. De leden van het openbaar ministerie worden beschouwd als lid van de rechterlijke macht.

#### **Artikel 120: Inrichting openbaar ministerie**

In het eerste en tweede lid van deze bepaling wordt de grondslag voor het openbaar ministerie van Sint Maarten geregeld met aan het hoofd daarvan de procureur-generaal. In het derde lid wordt de mogelijkheid gegeven om bij onderlinge regeling regels te stellen over het openbaar ministerie, waarbij de uitgangspunten van de Staatsregeling in acht genomen worden.

#### **Artikel 121: Parket procureur-generaal en parket in eerste aanleg**

Deze bepalingen geven aan wie aan het hoofd van het parket van de procureur-generaal en aan het hoofd van het parket in eerste aanleg staat. Zij sluiten aan bij de rijkswet openbare ministeries.

#### **Artikel 122: Kerntaken openbaar ministerie**

Artikel 122, eerste lid, bevat een beschrijving van de kerntaak van het openbaar ministerie. De omschrijving is ruim en algemeen. Deze kerntaak is nader ingevuld in het tweede lid dat is overgenomen uit artikel 3 ELRO. De toekenning van specifieke taken en bevoegdheden waardoor de kerntaak gestalte krijgt, geschiedt in landsverordeningen. De omschrijving van de taken is niet uitputtend. Bij landsverordening kunnen andere taken aan het openbaar ministerie worden toegekend, bijvoorbeeld de vordering tot ontbinding van rechtspersonen.

#### **Artikel 123: Vervolging van een minister wegens misdrijf**

De ontwerp-Staatsregeling bevat een uitgewerkt stelsel ter ondersteuning van de integriteit van de politieke gezagsdragers (ministers en leden van de Staten) van het land. De gevolgen voor een minister die verdacht wordt van het begaan van een misdrijf en in een latere fase eventueel wordt veroordeeld voor het begaan van dat feit, zijn aanzienlijk (zie de artikelen 36 en 50). Niet alleen wordt de minister bij het toepassen van voorlopige hechtenis of na een veroordeling geschorst als minister, maar bij een eventuele onherroepelijke veroordeling wordt betrokkene bovendien van

rechtswege ontheven uit zijn functie. Alvorens deze maatregelen worden toegepast is het natuurlijk onontbeerlijk dat de beslissing over te gaan tot vervolging, zorgvuldig wordt genomen. Hiertoe wordt aangesloten bij het systeem dat reeds voor ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen, namelijk dat vervolging enkel door de procureur-generaal of een door deze speciaal aangewezen persoon, kan worden ingezet. Als verdere waarborg is een grondslag opgenomen voor de regeling bij landsverordening dat de beslissing van de procureur-generaal niet tot stand kan komen, dan nadat het Hof hiermee heeft ingestemd. Vervolging dient te worden opgevat als het door het openbaar ministerie betrekken van een strafrechter in de strafzaak. De Grondwet kent in artikel 119 een bijzondere procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven: zij worden vervolgd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad berecht na bevel van de Regering of Tweede Kamer. In de literatuur zijn vraagtekens gezet bij de rechtvaardiging voor deze procedure die leidt tot een beperkte vervolgbaarheid.<sup>26</sup> Bovendien is een vervolging van een politieke ambtsdrager op last van de regering of de Kamer bedenkelijk vanuit het oogpunt van het voorkomen van politieke strafprocessen. Om deze redenen is niet gekozen voor overname van de Nederlandse procedure.

In de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie is in artikel 16, derde lid, de mogelijkheid opgenomen om bij landsverordening additionele taken aan het Hof op te dragen. Deze landsverordening is een dergelijke opdracht. De procedure wordt nader uitgewerkt in een landsverordening, aldus het tweede lid van artikel 123. Indien de minister van Justitie zelf voornemens is de procureur-generaal een bijzondere aanwijzing te geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals de vervolging van een Statenlid, dan is de minister op grond van de rijkswet openbare ministeries verplicht het voornemen daartoe voor te leggen aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie ter toetsing aan het recht.<sup>27</sup>

### *§ 3. Politie*

#### **Artikel 124: Inrichting en samenwerking**

In het eerste lid is de grondslag voor het politiekorps van Sint Maarten neergelegd. Volgens het tweede lid kunnen in een onderlinge regeling met een of meer landen in het Koninkrijk regels worden gesteld over de politie. Een onderlinge regeling als bedoeld in de eerste volzin wordt bij rijkswet vastgesteld en neemt de bepalingen van de Staatsregeling in acht. Op grond van de afspraak in de slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 is de ontwerp-rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: rijkswet politie) tot stand gekomen.

#### **Artikel 125: Politietaak**

In dit artikel is de politietaak neergelegd. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het

<sup>26</sup> Vgl. R.M. Vennix, Korthals en Peper verdacht van ambtsmisdrijf, NJB 2000, blz. 14-15 en J.L.W. Broeksteeg e.a. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers: ruime aansprakelijkheid, beperkte vervolgbaarheid, NJB 2000, blz. 965-971.

<sup>27</sup> Artikel 13 ontwerp-rijkswet openbare ministeries.

verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Deze taakomschrijving sluit aan bij de huidige politieregeling Nederlandse Antillen en bij de rijkswet politie.

**Artikel 126: Geweldgebruik**

De ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn taak geweld te gebruiken tegen personen en goederen, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf. In verband met het geweldsmonopolie van de politie is het wenselijk deze bepaling uit de geldende politieregeling constitutioneel te verankeren. Nadere regels zijn opgenomen in de ambts- en geweldsinstructie.

**HOOFDSTUK 8: CONSTITUTIONEEL HOF**

**Artikel 127: Taak Constitutioneel Hof: abstracte toetsing van wetgeving**

Artikel 119 van de ontwerp-Staatsregeling bevat de bevoegdheid van de rechter om in werking getreden landsverordeningen en lagere regelingen te toetsen aan de Staatsregeling. Een inherente beperking van concrete toetsing is dat de rechter pas kan toetsen als hem een geschil is voorgelegd. Daarvoor dient men een voldoende belang te stellen. Maar ook als er geen concreet geschil is, kan het wenselijk zijn dat een rechter regelgeving kan toetsen aan de Staatsregeling als hoogste wet van het land. Te denken valt aan een begrotingsverordening die in strijd is met de financiële bepalingen uit de Staatsregeling. Zo'n regeling kan door een burger waarschijnlijk niet aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd vanwege het ontbreken van een voldoende concreet belang. In artikel 127 wordt daarom aan het Constitutioneel Hof de mogelijkheid gegeven om een bekrachtigde, maar nog niet in werking getreden wettelijke regeling te toetsen aan de Staatsregeling. Het Hof kan een regeling aan alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen van de Staatsregeling toetsen, zowel de inhoud als de wijze van totstandkoming van de regeling. De Ombudsman is, als hoeder van de Constitutie, bevoegd om uiterlijk zes weken na de bekrachtiging van de landsverordening een zaak aanhangig maken, tenzij sprake is van een spoedeisend belang. Het zal vooral gaan om controversiële ontwerpen van landsverordening, die in de Raad van Advies en in de Staten al tot veel commotie hebben geleid. Op het moment van inwerkingtreding van een wettelijke regeling vervalt de actiebevoegdheid van de Ombudsman. Vanaf dat moment kan de gewone rechter in het kader van de behandeling van een geschil een onderliggende regeling toetsen aan de Staatsregeling op grond van artikel 119.

In zijn advies over de voorgestelde constitutionele toetsing heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba de invoering van abstracte toetsing ontraden. Het Hof beschouwt de concrete toetsing als een grote stap en adviseert eerst ervaring op te doen met de concrete toetsing waarmee in een concreet geval rechtsbescherming kan worden geboden. Zoals hierboven vermeld is het Bestuurscollege van oordeel dat de voorgestelde abstracte toetsing belangrijke aanvullende rechtsbescherming biedt ten opzichte van de toetsing door de gewone rechter in gevallen waarin een voldoende belang om de gewone rechter te adiëren, ontbreekt. Bovendien kan het Constitutioneel Hof ook de totstandkoming van wettelijke regelingen toetsen.

Het eerste lid constitueert het Hof. Toekenning van de bevoegdheid tot abstracte toetsing aan de gewone rechter, zoals het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, ligt niet voor de hand, omdat abstracte toetsing van wetgeving, waarbij geen sprake is van concreet geschil, een heel ander metier is dan het beslechten van geschillen.

Het tweede lid geeft de taak van het Hof weer: het toetsen van bekrachtigde, maar niet in werking getreden wettelijke regelingen aan de Staatsregeling. De facultatieve toetsing door het Constitutionele Hof is aan het einde van het wetgevingsproces geplaatst, na een eventueel referendum en juist voor de inwerkingtreding. Een raadplegend referendum kan betrekking hebben op een ontwerp dat door de Staten is goedgekeurd of ter bekrachtiging is voorgedragen (zie artikel 92). Gekozen is voor een beroepstermijn van zes weken (artikel 127, derde lid). Pas na het verstrijken van de beroepstermijn kan de wettelijke regeling in werking treden (artikel 127, vierde lid), tenzij sprake is van een spoedeisend belang. Deze termijn is beperkt gehouden om te voorkomen dat de inwerkingtreding onnodig wordt opgehouden. Indien het Hof een wettelijke regeling in strijd met de Staatsregeling oordeelt, zal het Hof de regeling vernietigen. De regeling treedt dan niet in werking (artikel 127, vijfde lid). Het ligt in de rede dat de wetgever een nieuw ontwerp opstelt, met inachtneming van de uitspraak van het Constitutioneel Hof. Aangezien de toetsing door het Hof betrekking heeft op een wettelijke regeling die nog niet in werking is getreden, zullen de feitelijke en rechtsgevolgen van een vernietiging beperkt zijn. Denkbaar is dat het Hof in de toekomst andere taken kan worden toebedeeld, bijvoorbeeld met het oog op het waarborgen van integriteit. Artikel 127, zesde lid, bevat de mogelijkheid om bij landsverordening de taken van het Hof uit te breiden.

Hieronder wordt nader ingegaan op: a. het doel en omvang van de toetsing; b. de ontvankelijkheid; c. de verhouding tot het bestuurlijk toezicht; d. het rechtsgevolg en e. de uitvoering.

#### *Ad a. Doel en omvang van de toetsing*

Het doel van constitutionele toetsing is te verzekeren dat een ieder zich aan de hoogste wet van het land houdt. Daartoe is het wenselijk dat de staatsregeling bij de rechter afdwingbaar is. Gelet op het doel van de toetsing ligt het voor de hand de toetsing in beginsel aan alle bepalingen uit de Staatsregeling mogelijk te maken. Het is echter uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of een bepaling voldoende concreet en voldoende duidelijk is geformuleerd dat hij eraan kan toetsen. Mede naar aanleiding van het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is in artikel 119, eerste lid, verduidelijkt dat toetsing door de rechter van een wettelijke regeling aan de Staatsregeling achterwege blijft indien de bepaling van de Staatsregeling zich naar inhoud niet voor toetsing leent. Het komt het er op aan dat de bepaling zodanig concreet en hanteerbaar is dat zij door de rechter kan worden toegepast. Daarbij spelen de bewoordingen, de context, doel en strekking van de bepaling en de samenhang met andere bepalingen een rol.<sup>28</sup>

Een belangrijke verruiming ten opzichte van de concrete toetsing door de gewone rechter is dat het Constitutioneel Hof ook de wijze van totstandkoming van wettelijke regelingen kan toetsen aan daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit de Staatsregeling. Zo kan de Ombudsman bijvoorbeeld menen dat een bij een ingrijpende nota van wijziging advies van de Raad van Advies behoorde te worden

---

<sup>28</sup> ABRS 15 september 2004, LJN AR2181.



gevraagd. In een dergelijk kan geval kan de Ombudsman de totstandkoming van de wettelijke regeling ter toetsing voorleggen aan het Constitutioneel Hof.

*Ad b. De ontvankelijkheid*

Zoals gezien bij de toelichting op artikel 119, zal de eis van een voldoende belang problematisch zijn als het gaat om zuiver constitutionele zaken, dat wil zeggen zaken die in beginsel niet bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of civielrechtelijk zijn. Daarom wordt voorgesteld dat de Ombudsman een actie kan starten om de constitutionaliteit van een nog niet in werking getreden landsverordening te laten toetsen door het Constitutioneel Hof. Gekozen is voor de Ombudsman omdat hij een onafhankelijke autoriteit is die boven de partijen staat. Om die reden is het toekennen van de actiebevoegdheid aan bijvoorbeeld de oppositie niet opportuun. Bovendien is het gelet op de kleine schaal van Sint Maarten niet wenselijk is weer een nieuw orgaan in het leven te roepen.

Gekozen is voor een beperkte periode van zes weken na bekrachtiging en voor de inwerkingtreding van een wettelijke regeling, tenzij sprake is van een spoedeisend belang. In dat geval hoeft de termijn van zes weken voor inwerkingtreding niet te worden afgewacht. Volgens het derde lid worden bij of krachtens landsverordening nadere regels gesteld over het spoedeisend belang. Dit is gebeurd in de ontwerp-landsverordening Constitutioneel Hof. Een spoedeisend belang is slechts in de volgende vier gevallen aanwezig: In de eerste plaats zwaarwegende private of publieke nadelen bij vertraging. Dit houdt in dat er doelgroepen gebaat zijn bij een spoedige inwerkingtreding of dat sprake is van buitensporig grote nadelen voor doelgroepen in geval van vertraging. Op de tweede plaats spoed- of noodregelgeving; in geval van incidenten en crises. Op de derde plaats reparatieregelgeving; indien bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken nopen tot aanpassing van de regelgeving. De vierde uitzonderingsgrond betreft internationale regelgeving.<sup>29</sup> In de memorie van toelichting bij een wettelijke regeling dient duidelijk te worden aangegeven welke uitzonderingsgrond wordt gehanteerd en waarom. Wanneer naar het oordeel van de Ombudsman in een concreet geval het spoedeisend belang niet deugdelijk is gemotiveerd is, is het mogelijk dat de Ombudsman alsnog ontvankelijk is.

Het gaat natuurlijk niet aan dat de Ombudsman 'zomaar' van zijn actiebevoegdheid gebruik maakt. In een verzoekschrift aan het Hof zal de Ombudsman gemotiveerd dienen aan te geven op welke gronden een wettelijke regeling naar zijn oordeel onverenigbaar is met de Staatsregeling. Anders zal het Hof het verzoek niet ontvankelijk of ongegrond verklaren. Een en ander is geregeld in de ontwerp-landsverordening Constitutioneel Hof.

*Ad c. Verhouding tot bestuurlijk toezicht*

Het Statuut verleent in artikel 50 aan de Koninkrijksregering een algemene bevoegdheid om in de landen op landsniveau genomen besluiten te vernietigen. Vernietiging is mogelijk van wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de landen die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, "dan wel met belangen welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is ". Dit repressieve toezicht is neergelegd in artikel 50 van het Statuut en wordt uitgewerkt in artikel 22 van de Reglementen voor de Gouverneur. Het eerste lid van artikel 22 van het Reglement

---

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 515, 309.

verplicht de Gouverneur om elke landsverordening en elk landsbesluit, houdende algemene maatregelen, na vaststelling onverwijld aan de Koninkrijksregering te zenden. De strekking hiervan is dat vanwege het Koninkrijk nagegaan kan worden of de regeling in strijd is met Koninkrijksrecht of Koninkrijksbelangen.

Op grond van artikel 21 heeft de Gouverneur als Koninkrijksorgaan de verplichting een door de Staten aangenomen landsverordening of een hem voorgedragen landsbesluit niet als landsorgaan vast te stellen, indien hij strijd aanwezig acht met de in artikel 50 van het Statuut genoemde regelingen of belangen. Dit betreft preventief bestuurlijk toezicht. Van de voorgestelde abstracte toetsing door het Constitutioneel Hof is het Koninkrijksrecht uitdrukkelijk uitgesloten. Volgens artikel 127, tweede lid, heeft de toetsing alleen betrekking op landswetgeving; dat wil zeggen lagere wettelijke regelingen dan de Staatsregeling.

#### *Ad d. Het rechtsgevolg*

Bij een abstracte toetsing van wetgeving door een Constitutioneel Hof past het rechtsgevolg dat het Hof de betreffende regeling kan vernietigen. De regeling treedt hierdoor niet in werking (artikel 127, vijfde lid). Overigens zullen de gevolgen van een vernietiging beperkt zijn aangezien de regelling nog niet in werking is getreden. Het ligt in de rede dat het de wetgever met inachtneming van de beslissing van het Hof een nieuwe wettelijke regeling maakt.

#### *Ad e. Uitvoerbaarheid*

Het Constitutioneel Hof is een novum in het Koninkrijk. Het Constitutioneel Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba heeft alleen op papier bestaan en is nooit in werking getreden. Wel kennen tal van landen een Constitutioneel Hof, maar dat zijn landen en instituties die vaak al lang bestaan waardoor de ervaringen niet zonder meer relevant zijn voor Sint Maarten. Gelet hierop is het moeilijk te voorspellen hoeveel zaken door de Ombudsman jaarlijks worden aangebracht bij het Hof. Daarbij speelt natuurlijk ook de capaciteit van het bureau van de Ombudsman een rol. In de ontwerp-landsverordening Constitutioneel Hof is bepaald dat aan het Hof een griffier wordt toegevoegd. Bij de start van het nieuwe land wordt uitgegaan een enkel geval per jaar.

### **Artikel 128: Inrichting en samenstelling Constitutioneel Hof**

Dit artikel bevat de voornaamste voorschriften voor de inrichting van het Constitutioneel Hof. Uitgangspunten daarbij zijn dat de leden een grote mate grote deskundigheid bezitten met het toetsen van wetgeving en dat het Hof onafhankelijk van de politiek opereert, waardoor gezag kan worden opgebouwd. De regeling is deels gebaseerd op de eenvormige landsverordening Constitutioneel Hof Nederlandse Antillen en Aruba (hierna: ELCH).

Volgens het eerste lid bestaat het Hof uit drie leden en drie plaatsvervangende leden. In verband met de taak en de bevoegdheid van het Hof om wetgeving tegen te houden is een meervoudige samenstelling wenselijk. Het Constitutioneel Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba bestond op papier uit vijf leden en twee plaatsvervangers. In zijn advies wijst het Gemeenschappelijk Hof van Justitie erop dat het ongebruikelijk is een Constitutioneel Hof te bemensen met slechts drie leden. Naar het oordeel van het Hof is het weinig aantrekkelijk dat als vijf leden van de Raad van Advies en vervolgens vijftien Statenleden zich over een ontwerp gebogen hebben, vervolgens "appel" door de Ombudsman mogelijk is op drie leden

van het Constitutionele Hof. Voorts merkt het Hof op dat ook het Constitutioneel Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba uit vijf leden bestond. In reactie daarop wijst het Bestuurscollege erop dat de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba uit eenentwintig leden bestaan, terwijl de Staten van Sint Maarten uit vijftien leden bestaan. Mede gelet op de schaal van het land acht het Bestuurscollege een Hof bestaande uit drie leden en drie plaatsvervangers passend. Zij worden benoemd bij landsbesluit. Het eerste lid en een plaatsvervangend lid van het Constitutioneel Hof worden benoemd op voordracht van de Raad van State van het Koninkrijk en uit zijn midden. Dit is relevant voor de constitutionele ontwikkelingen in de bredere context van het Koninkrijk. Weliswaar kan de regeling in de Staatsregeling de Raad van State van het Koninkrijk als Koninkrijksorgaan niet binden, maar uit de omstandigheid dat de Koninkrijksregering instemming dient te verlenen aan de ontwerp-Staatsregeling, volgt dat de Raad van State van het Koninkrijk zal meewerken. Omdat de Staatsraad van Sint Maarten in de Raad van State van het Koninkrijk op grond van de ontwerplandsverordening Raad van Advies tevens buitengewoon lid is van de Raad van Advies van Sint Maarten, zal het echter niet kunnen gaan om het lid van Sint Maarten in de Raad van State van het Koninkrijk.

Het tweede lid en een plaatsvervangend lid van het Constitutioneel Hof zijn tevens lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en worden benoemd op voordracht van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Hiermee wordt beoogd rekening te houden met de Caribische context. De rechtsbasis is te vinden in artikel 17, derde lid, van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Volgens die bepaling vervult het Hof of leden van het Hof de hun bij landsverordening opgedragen taken. Het is duidelijk dat een rechter van het Constitutioneel Hof die heeft geoordeeld over een wettelijke regeling later niet zal kunnen deelnemen aan de concrete toetsing op grond van artikel 119. De rechter dient zich te verschonen.

Het derde lid en een plaatsvervangend lid van het Constitutioneel Hof worden door de regering van Sint Maarten benoemd, gehoord het Constitutioneel Hof. Anders dan de voordrachten van de Raad van State van het Koninkrijk en van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, is het horen van het Constitutioneel Hof niet bindend voor de regering.

Uit een oogpunt van onafhankelijkheid is een benoeming voor het leven aangewezen. Om aansluiting bij de ontwikkelingen in de samenleving te bevorderen is evenwel gekozen voor een benoeming van tien jaar. Ook de ELCH gaat uit van tien jaar. Wel is voorzien in de mogelijkheid van herbenoeming.

Het derde lid van artikel 128 bepaalt dat de benoemingsvereisten bij landsverordening worden vastgesteld. In de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof is aangesloten bij de benoemingsvereisten uit artikel 24, eerste, tweede en derde lid, van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Voorgeschreven is een met goed gevolg afgelegd examen op het gebied van het recht aan een bij landsverordening aangewezen universiteit of daaraan bij landsverordening gelijkgestelde graden of getuigschriften. Het spreekt voor zich dat kandidaten voorts bewijzen hebben gegeven van bekwaamheid in zaken van wetgeving, bestuur en rechtspraak, dan wel van bijzondere deskundigheid in aangelegenheden die de wetgeving, het bestuur of de rechtspraak raken. Met name een ruime kennis van en ervaring met constitutioneel recht is relevant. Op grond van artikel 24, derde lid, van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof dienen de leden of plaatsvervangende leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie Nederlander te zijn. Dat voorschrift is ook opgenomen in de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof.

Volgens het vierde lid bevat de voordracht de namen van zo mogelijk twee personen. Dit is overgenomen uit artikel 23, tweede lid, van de Rijkswet Hof, zij het dat de rijkswet uitgaat van zo mogelijk drie personen. In verband met de kleine schaal is daar niet voor gekozen.

Het vijfde lid is overgenomen uit de ELCH en spreekt voor zich. Het zesde en zevende lid bepalen de rechtspositie van de leden van het Constitutioneel Hof. In het zesde lid is bepaald dat schorsing of ontslag als lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie tevens schorsing of ontslag als lid van het Constitutioneel Hof meebrengt. Ook dit voorschrift is overgenomen uit de ELCH.

Het zevende lid van artikel 128 ziet op schorsing en ontslag van de leden van het Constitutioneel Hof. Zij worden bij landsbesluit ontslagen in de bij landsverordening bepaalde gevallen. Het gaat dan om ontslag op eigen verzoek of wegens het bereiken van de leeftijd van zeventig. Ook indien men door ziekte blijvend ongeschikt is om de functie uit te oefenen, zal ontslag volgen. Daarvoor geldt een procedure voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, op vordering van de procureur-generaal, zoals uitgewerkt in de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof. Verder kan in de gevallen bij landsverordening bepaald schorsing volgen. De procedure en de gevallen zijn nader geregeld in de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof. Volgens dat ontwerp kan ontslag volgen na een onherroepelijke veroordeling wegens misdrijf of een onherroepelijke rechterlijke uitspraak houdende ondercuratelestelling, faillissement, surseance van betaling of gijzeling, of wegens een handelen dat ernstig nadeel toebrengt aan een goede gang van zaken bij de rechtspraak. De procedure en de gronden voor ontslag en schorsing zijn ontleend aan de ontwerpprijswet Hof.

De in artikel 128, achtste lid, bedoelde regeling is de ontwerp-landsverordening Constitutioneel Hof.

## HOOFDSTUK 9: SLOTBEPALINGEN

### **Artikel 129: Wijziging Staatsregeling**

De procedure voor wijziging van deze Staatsregeling komt inhoudelijk overeen met artikel 42, tweede lid, van het Statuut en artikel 149 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Een niet onbelangrijk verschil is echter de verzwaarde procedure die is voorgeschreven voor wijziging van de Staatsregeling. Waar het Statuut uitgaat van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt in dit ontwerp, in overeenstemming met de Staatsregeling van Aruba en het ontwerp van Curaçao, twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden voorgeschreven. Met deze verzwaarde procedure wordt het waarborgkarakter van de Staatsregeling verstevigd. Uitgaande van 15 leden zou op basis van artikel 42 van het Statuut de Staatsregeling reeds bij 6 stemmen kunnen worden gewijzigd; volgens dit ontwerp zijn daarvoor tenminste tien stemmen vereist. De Koninkrijksregering heeft deze verzwaarde procedure bij de Staatsregeling van Aruba in 1986 aanvaard en onlangs opnieuw, bij haar gevoelens over de ontwerp-Staatsregeling van Curaçao.

### **Artikel 130: Citeertitel**

Dit artikel spreekt voor zich.

## ADDITIONELE ARTIKELEN

### **Artikel I: Overgangsbepaling (ei)landelijke regelgeving**

Bij de inwerkingtreding van de Staatsregeling van Sint Maarten zijn een groot aantal daarvoor vereiste uitvoeringsregelingen niet gereed. Ten aanzien van een aantal bepalingen bestond voor de Nederlandse Antillen wel uitvoeringswetgeving. Deze wetgeving vindt zijn basis in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen voor zover het wetgeving van het eilandgebied Sint Maarten betreft. Met het ingaan van de status van Land in het Koninkrijk zal Sint Maarten noodzakelijkerwijze daarom vooralsnog gebruik moeten blijven maken van bestaande Antilliaanse dan wel eilandelijke wet- en regelgeving. Daarom is gekozen voor de opzet van dit artikel. Ter uitvoering daarvan is een tweetal overgangslandsverordeningen vastgesteld. De ontwerplandsverordening algemene overgangsbepalingen bevat een zogenaamde "positieve lijst" waarop alle Nederlands-Antilliaanse en eilandelijke wet- en regelgeving is opgenomen die met het inwerkingtreden van deze overgangslandsverordening kracht van wet of regeling van het land Sint Maarten verkrijgen. In de ontwerplandsverordening bijzondere overgangsbepalingen zijn enkele belangrijke wijzigingen en aanpassingen op bestaande Antilliaanse of eilandelijke wet- en regelgeving opgenomen in de vorm van een "negatieve lijst." Met het inwerkingtreden van deze laatste overgangslandsverordening verkrijgen de bestaande Antilliaanse en eilandelijke regelingen zoals gewijzigd bij die landsverordening, kracht van wet of regeling van Sint Maarten.

### **Artikel III: Overgang volksvertegenwoordiging**

Dit artikel heeft een tweeledig doel. In het eerste lid wordt geregeld dat de zittende leden van de eilandsraad de hoedanigheid van Statenlid verkrijgen. Aangezien de eilandsraad van het eilandgebied Sint Maarten bestaat uit elf leden en de Staten zal bestaan uit vijftien leden, is in het tweede en derde lid een voorziening getroffen voor de noodzakelijke uitbreiding van het aantal leden. De regeling voorziet in het samenkomen van de nieuwe Staten van vijftien binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de Staatsregeling. Aangesloten is bij de regeling voor de vervroegde verkiezingen zoals neergelegd in artikel 59.

Het derde lid bevat een beperking van de macht van de Staten bestaande uit elf leden. De beperking ziet op het vaststellen van regelingen die de grondrechten beperken. Dit soort regelingen is van dergelijk belang voor de samenleving dat het vaststellen daarvan dient te worden voorbehouden aan de Staten bestaande uit vijftien leden zoals voorzien in de Staatsregeling.

### **Artikel IV: Overgang aanhangige ontwerpen van landsverordening**

Dit artikel faciliteert het nieuwe land bij het voortzetten van het wetgevende proces dat door het Land de Nederlandse Antillen is ingezet. De Nederlandse Antillen hebben diverse belangwekkende wetgevingstrajecten ingezet die op het moment van aanbidding van deze Staatsregeling ter besluitvorming nog niet waren afgerond, zoals bijvoorbeeld de herziening van het Wetboek van Strafrecht. Mocht het zo zijn dat deze trajecten nog niet zijn afgerond, dan biedt additioneel artikel IV de mogelijkheid om deze trajecten over te nemen en voort te zetten. Zodoende profiteert het nieuwe land van de reeds geïnvesteerde arbeid. Het artikel is natuurlijk facultatief geformuleerd aangezien het politieke besluit omtrent de wenselijkheid van een bepaalde regeling ligt bij het nieuwe land Sint Maarten.

#### **Artikel V: Eerste benoeming leden Constitutioneel Hof**

Dit artikel regelt de eerste benoeming van de leden en griffier van het Constitutioneel Hof als bedoeld in hoofdstuk 8 van dit ontwerp. De eerste benoeming van de leden vindt plaats door de eilandsraad op voordracht van het bestuurscollege. Dezelfde procedure is gehanteerd bij de eerste benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer. Een van de leden zal worden geworven uit het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en een van de leden uit de Raad van State van het Koninkrijk. Dit laatste is met name relevant met het oog op de constitutionele ontwikkelingen in de bredere context van het Koninkrijk. De kandidaat-leden dienen overigens te voldoen aan de kwalificaties die bij landsverordening zijn vastgesteld (artikel 128, derde lid). De bedoelde landsverordening is de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof. Daarin zijn de benoemingseisen voor rechters uit de ontwerp-rijkswet Hof overgenomen.

In de ontwerplandsverordening Constitutioneel Hof is bepaald dat de griffier op voordracht van het Constitutioneel Hof bij landsbesluit wordt benoemd. Volgens het tweede lid van artikel V vindt de eerste benoeming van de griffier plaats op voordracht van het bestuurscollege.

#### **Artikel VI: Invoering nieuw Wetboek van Strafrecht**

Als vermeld bij de toelichting op artikel IV, is bij de Staten van de Nederlandse Antillen een ontwerp van landsverordening strekkende tot invoering van een nieuw Wetboek van Strafrecht aanhangig, dat volgens afspraak door de nieuwe landen zal worden overgenomen. De verwachting is het nieuwe wetboek nog voor de ingang van de staatkundige herziening in werking zal treden. In de artikelen 36 en 50 van de ontwerp-Staatsregeling wordt verwezen naar het Wetboek van Strafrecht. In verband met de mogelijkheid dat deze Staatsregeling eerder in ontwerp wordt vastgesteld dan de herziene Wetboek van Strafrecht, is additioneel artikel VI opgenomen. Met dit voorschrift wordt de mogelijkheid aan de regering gegeven tot aanpassing van de nummering in verband met de invoering van de thans bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangige ontwerplandsverordening tot vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht.