

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In Hoofdstuk 8 van ontwerp-Staatsregeling wordt het Constitutioneel Hof ingesteld en op hoofdlijnen geregeld. De taak van het Hof is het toetsen van bekrachtigde, maar niet in werking getreden wettelijke regelingen aan de Staatsregeling op instigatie van de Ombudsman. Het gaat hier om zogenaamde abstracte constitutionele toetsing, naast de toetsing door de gewone rechter op grond van artikel 119 van de ontwerp-Staatsregeling in verband met een concreet geschil zoals die ook in de ontwerp-Staatsregeling is voorgesteld. De Ombudsman is bevoegd om binnen zes weken na de bekrachtiging, maar voor de inwerkingtreding een verzoekschrift in te dienen bij het Constitutioneel Hof, tenzij sprake is van een spoedeisend belang.

De meerwaarde van de voorgestelde constitutionele toetsing door het Constitutionele Hof ten opzichte van de voorgestelde constitutionele toetsing door de gewone rechter is tweeerlei. In de eerste plaats is het Constitutioneel Hof bevoegd na een verzoekschrift van de Ombudsman, ook als hem geen concreet geschil is voorgelegd. Voor constitutionele toetsing van een wettelijke regeling door de gewone rechter dient men immers een voldoende belang te hebben (artikel 119, eerste lid). In de tweede plaats kan het Constitutioneel Hof, anders dan de gewone rechter, ook de wijze van totstandkoming van een wettelijke regeling toetsen aan de Staatsregeling. Dit betekent dat het Hof bevoegd is te oordelen over procedurefouten.

Artikel 127, derde lid, van de ontwerp-Staatsregeling bepaalt dat bij of krachtens landsverordening nadere regels worden gesteld over een spoedeisend belang. Volgens het derde lid van artikel 128 worden de benoemingsvereisten voor de leden en plaatsvervangende leden van het Constitutioneel Hof bij of krachtens landsverordening vastgesteld. Volgens het achtste lid van artikel 128 van de ontwerp-Staatsregeling worden de samenstelling, inrichting, werkwijze, beslissingen alsmede rechtspositie van leden en plaatsvervangende leden en de griffier overigens bepaald bij landsverordening. Dit ontwerp strekt tot uitvoering van deze bepalingen.

Het ontwerp is deels gebaseerd op de Eenvormige landsverordening Constitutioneel Hof Nederlandse Antillen en Aruba (hierna: ELCH), als organieke regeling uit de

Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (AB 1985, 45). Dat Hof heeft overigens alleen op papier bestaan en heeft nooit daadwerkelijk gefunctioneerd. Uitgangspunten bij de inrichting van het Hof zijn het waarborgen van voldoende deskundigheid van de leden, het waarborgen van de onafhankelijkheid van het Hof van de andere staatsmachten en het waarborgen van voldoende binding en voeding met de samenleving van Sint Maarten. Een aantal bepalingen uit Hoofdstuk 1 over de rechtspositie van de leden en plaatsvervangende leden van het Hof is ontleend aan de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie (zie hierover het bijzonder deel van deze toelichting).

2. Financiële paragraaf

Abstracte toetsing van wetgeving door een Constitutioneel Hof is een novum binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Wel bestaan er in tal van landen Constitutionele Hoven, maar die landen, Hoven, taken en procedures zijn vaak verschillend met Sint Maarten. Daarom is het moeilijk te voorspellen hoeveel zaken het Hof zal behandelen; bovendien is dit geheel afhankelijk van de actiebevoegdheid van de Ombudsman. De schatting is dat het in de aanvangsfase van het land hooguit zal gaan om een a twee zaken per jaar. In verband daarmee is de belasting van de leden van het Hof de benodigde capaciteit van de griffie beperkt. Het lidmaatschap van het Constitutioneel Hof is een parttime functie. De leden en plaatsvervangende leden ontvangen een vergoeding die wordt vastgesteld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen (artikel 14). Uitgaande van twee zaken zullen de kosten voor de vergoeding van de leden, griffier en voor het tijdelijk huren van huisvesting uitkomen op ongeveer 50.000 NAF. Bij het opstellen van het projectvoorstel zullen de kosten duidelijker worden. De kosten voor het eerste jaar worden uit de samenwerkingsmiddelen gefinancierd en daarna uit de reguliere begroting.

3. Bijzonder deel

Artikel 1

Het Constitutioneel Hof is ingesteld bij de Staatsregeling en bestaat 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. Een 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 met het oog op 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. In artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van dit ontwerp is bepaald dat het lidmaatschap van het Constitutionele Hof onvereenigbaar is met lid van de Raad van Advies.

Een lid en een plaatsvervangend lid van het Constitutioneel Hof is tevens lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en wordt benoemd op voordracht van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Hiermee wordt beoogd rekening te houden met de Caribische context. De rechtsbasis hiervoor 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.

Een lid en een plaatsvervangend lid 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.

Volgens het derde lid bevatten de voordrachten 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 van Sint Maarten is daar niet voor gekozen.

Bij de eilandsverordening tot vaststelling van de ontwerp-Staatsregeling zal worden voorzien in de eerste benoeming van de leden en plaatsvervangende leden van het Hof.

Artikel 2

Dit artikel ziet op de benoemingsvereisten. Aangesloten is 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.

Verder dienen de leden en plaatsvervangende leden van het Constitutioneel Hof Nederlander te zijn. Deze eis geldt ook voor de rechters van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (artikel 24, derde lid, van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie).

Artikel 3

Dit artikel betreft de eed.

Artikel 4

In het eerste lid zijn de met het lidmaatschap van het Constitutioneel Hof onverenigbare ambten en functies opgenomen. In het tweede en derde lid zijn bepaalde familierelaties verboden. Het tweede en derde lid is ontleend aan artikel 27 van de ontwerp-Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Artikel 5

In artikel 5 is bepaald dat schorsing of ontslag als lid van de Raad van State van het Koninkrijk of als lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie tevens schorsing of ontslag als lid van het Constitutioneel Hof meebrengt. Dit voorschrift is overgenomen uit de ELCH.

Artikelen 6-9

In deze artikelen zijn de gronden voor schorsing en ontslag neergelegd. Zij zijn gebaseerd op de gronden voor schorsing en ontslag van rechters van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie uit de ontwerp-Rijkswet Hof van Justitie (artikelen 29, 30, 31, 32). In artikel 6, eerste en tweede lid, gaat het om ontslag bij landsbesluit op eigen verzoek of wegens het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar. In het derde lid gaat het om gedwongen ontslag door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie op vordering van de procureur-generaal. Artikel 7 en 8 betreffen de facultatieve ontslaggronden, terwijl artikel 9 ziet op verplichte schorsing. Er is geen aanleiding voor facultatieve schorsing.

Artikelen 10 en 11

Deze bepalingen regelen de procedure voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie inzake schorsing en ontslag van een lid of plaatsvervangend lid van het Constitutioneel Hof en zijn ontleend aan de ontwerpprijswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Anders dan in de ontwerpprijswet vindt de procedure niet plaats op

vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, maar op vordering van de procureur-generaal bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Artikelen 12 en 13

Deze bepalingen zijn ontleend aan de ELCH.

Artikel 14

Het lidmaatschap van het Constitutioneel Hof is een parttime functie. De leden en plaatsvervangende leden ontvangen een vergoeding, die bij landsbesluit wordt vastgesteld.

Artikel 15

In het eerste lid bepaald dat aan het Hof een griffier wordt toegevoegd die op voordracht van het Constitutioneel Hof bij landsbesluit wordt benoemd en gehoord het Hof wordt geschorst en ontslagen. Voor de eerste benoeming van de griffier zal worden voorzien in de eilandsverordening tot vaststelling van de landsverordening Constitutioneel Hof in ontwerp. Een griffier is wenselijk om voldoende ondersteuning te waarborgen.

Artikelen 16 en 17

Artikel 16 geeft de taak van het Hof weer: beslissen over de verenigbaarheid met de Staatsregeling van een wettelijke regeling, als bedoeld in artikel 81, onderdeel g, met uitzondering van eenvormige landsverordeningen, h, i en j, van de Staatsregeling. Deze taak is ook in de Staatsregeling opgenomen.

Artikel 17 ziet op het aanhangig maken van een zaak. In overeenstemming met artikel 127 van de ontwerp-Staatsregeling kan uitsluitend de Ombudsman een zaak aanhangig maken. Een belangrijke reden voor het toekennen van de actiebevoegdheid aan de Ombudsman is dat deze autoriteit boven de partijen staat. Een andere reden is dat het niet praktisch is nog nieuw instituut in het leven te roepen, gelet op de beperkte schaal van het land. In verband met het voorkomen van onnodige vertraging in de wetgevingsprocedure is de bevoegdheid beperkt tot zes weken na de bekrachtiging en voor de inwerkingtreding van een wettelijke regeling tenzij sprake is van een spoedeisend belang. In dat geval

is de Ombudsman niet ontvankelijk. Daarvan is volgens het tweede lid slechts sprake in een van de volgende vier gevallen¹: In de eerste plaats zwaarwegende private of publieke nadelen. Dit houdt in 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.² In de memorie van toelichting bij een wettelijke regeling zal gedegen gemotiveerd dienen te worden waarom sprake is van een spoedeisend belang. Indien die motivering in een voorkomend geval naar het oordeel van de Ombudsman niet overtuigend is, zal het verzoekschrift van de Ombudsman ontvankelijk kunnen zijn, ondanks dat volgens de wetgever sprake is van een spoedeisend belang.

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.

Ook dient de Ombudsman in zijn verzoekschrift te vermelden welke beslissing hij van het Hof wenst. Dit kan zijn gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wettelijke regeling. Aangezien het steeds gaat om een wettelijke regeling die nog niet in werking is getreden, zullen de rechtsgevolgen en feitelijke gevolgen van een vernietiging doorgaans niet groot zijn.

Artikelen 18-34

Deze artikelen regelen de procedure voor het Constitutioneel Hof en zijn ontleend aan de ELCH. Afhankelijk van de door de Ombudsman gestelde schending van de Staatsregeling zal als wederpartij optreden de voorzitter van de Staten of de voorzitter van de ministerraad.

Artikel 35

¹ Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 29 515, 309.

² Kamerstukken II 2009/10, 29 515, 309.

Het past bij de taak van het Hof, abstracte toetsing van wetgeving, dat het Hof een wettelijke regeling kan vernietigen. Dit is neergelegd in artikel 35. De feitelijke en rechtsgevolgen van een vernietiging van een regeling zullen gering zijn, aangezien de regeling nog niet in werking is getreden. Wel kan de consequentie zijn dat het wetgevingsproces opnieuw moet aanvangen, nu met inachtneming van de beslissing van het Hof. Het oordeel van het Hof is bindend; er staat geen hoger beroep open. Ook dat past bij de taak en positie van het Hof.