



**Council of Advice**  
**Raad van Advies**

*Strengthening Our Democracy*

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten  
Drs. E.B. Holiday  
Falcon Drive # 3  
Harbour View  
Sint Maarten



RvA no. SM/03-14-DIV

Onderwerp: Verzoek om spoedadvies omtrent KB-instructie Gouverneur inzake screening kandidaat-ministers (uw volgnummer BU-14/0200).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek van 31 oktober 2014 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 10 november 2014, 25 november 2014 en 2 december 2014 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 2 december 2014, bericht de Raad u als volgt.

Het adviesverzoek strekt ertoe advies van de Raad te verkrijgen over de rechtsgeldigheid van het koninklijk besluit van 17 oktober 2014, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister. Tevens wordt aan de Raad verzocht om aan te geven of de beginselen van behoorlijk bestuur in acht zijn genomen bij het goedkeuren van het koninklijk besluit in de betreffende vergadering van de rijksministerraad.

Bestudering van het adviesverzoek en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

### **1. Rechtsgeldigheid van het koninklijk besluit**

De Gouverneur van Sint Maarten heeft een koninklijk besluit van de koninkrijksregering ontvangen van 17 oktober 2014 houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister.



Bovenvermelde aanwijzing verplicht de Gouverneur onderzoek te doen naar kandidaat-ministers die daarvoor hun toestemming hebben gegeven. De Gouverneur dient in het kader van het onderzoek inlichtingen in te winnen die in elk geval betrekking hebben op ongebruikelijke transacties, de zakelijke en financiële belangen van de kandidaat en zijn gezinsleden, zijn functies en nevenfuncties en nevenwerkzaamheden. De kandidaten vullen hiertoe een door de Gouverneur vastgesteld formulier in. Bij derden zoals de Procureur-Generaal en de Veiligheidsdienst Sint Maarten kunnen nadere inlichtingen worden verworven. Tevens maakt de Gouverneur bij het onderzoek gebruik van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking gestelde deskundigen. Als doel van de aanwijzing wordt in het koninklijk besluit gerefereerd aan het waarborgen van de deugdelijkheid van bestuur zoals in artikel 43 van het Statuut staat vermeld.

*Artikel 2, tweede lid, van het Statuut in verhouding tot artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten*

Ingevolge artikel 15 van het bij rijkswet vastgestelde Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten (hierna: het reglement) waakt de Gouverneur over het algemeen belang van het Koninkrijk overeenkomstig de bepalingen van het reglement en met inachtneming van de bij of krachtens koninklijk besluit te geven aanwijzingen. Middels onderhavig koninklijk besluit van 17 oktober 2014 geeft de koninkrijksregering een aanwijzing aan de Gouverneur op basis van artikel 15 van het reglement, met de strekking hem te instrueren op welke wijze hij met de bevoegdheid die artikel 21 van het reglement hem als koninkrijksorgaan geeft, dient om te gaan.<sup>1</sup>

Een aanwijzing bij koninklijk besluit in het kader van artikel 15 van het reglement mag op grond van artikel 2, tweede lid, van het Statuut geen nieuwe bevoegdheden voor de Gouverneur creëren. Immers, laatst vermeld artikel bepaalt dat de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk worden geregeld bij rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur. Het reglement is een uitwerking van artikel 2, tweede lid, van het

---

<sup>1</sup>Uit aanwijzing 110, derde lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving van Nederland vloeit voort dat in de aanhef van een koninklijk besluit, geen algemene maatregel van rijksbestuur zijnde, niet naar het Statuut behoeft te worden verwezen, tenzij de raad van ministers van het Koninkrijk ter zake heeft overlegd.



Statuut. Dientengevolge dient een aanwijzing bij koninklijk besluit te passen binnen de bevoegdheden die de Gouverneur reeds bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur zijn toegekend. De onderhavige aanwijzing creëert nieuwe bevoegdheden en verplichtingen voor de Gouverneur als koninkrijksorgaan, namelijk de verplichting en de bevoegdheid tot het doen van onderzoek naar kandidaat-ministers.

De Raad concludeert dat de aanwijzing in strijd is met artikel 2, tweede lid van het Statuut nu middels koninklijk besluit nieuwe verplichtingen, bevoegdheden of verantwoordelijkheden voor de Gouverneur worden gecreëerd.

#### *Deugdelijkheid van bestuur*

Het uitgangspunt van een democratische rechtstaat is dat in het Land de overheid gestoeld is op deugdelijkheid van bestuur. De zorgplicht voor deugdelijk bestuur en daarmee de eerste verantwoordelijkheid, ligt bij het Land ingevolge artikel 43, eerste lid, van het Statuut. Het benoemen van ministers is een autonome aangelegenheid van het land waarbij de Gouverneur optreedt als landsorgaan bij het vaststellen van het benoemingsbesluit. Bij het Koninkrijk ligt ingevolge artikel 43, tweede lid, van het Statuut een verantwoordelijkheid in tweede linie, de zogenaamde waarborgfunctie. Een rol voor het Koninkrijk met betrekking tot de deugdelijkheid van bestuur is ingevolge dit artikel echter slechts weggelegd indien er sprake is van een situatie waarbij de deugdelijkheid van bestuur van een land ernstig tekortschiet en in het land zelf geen redres van deze ontoelaatbare toestand mogelijk blijkt te zijn. Ingrijpen door het Koninkrijk moet als ultimum remedium worden beschouwd en gebeurt via de geëigende waarborgartikelen 50 en 51 van het Statuut. Deze artikelen zijn bedoeld als uitwerking van artikel 43, tweede lid, van het Statuut.<sup>2</sup>

Volgens voormeld Koninklijk besluit is het doel van de aanwijzing om te kunnen beoordelen of er voldoende waarborgen voor de integriteit van de kandidaat aanwezig zijn en daarmee geen beletsel bestaat voor de benoeming van een kandidaat. De Raad concludeert hieruit dat de rijksministerraad van mening is dat met betrekking tot het benoemen van kandidaat-ministers onvoldoende is voorzien in hetgeen voorgeschreven is in artikel 43, eerste lid, van het Statuut, hetzij dat de

---

<sup>2</sup> Mr. W.W. Timmers, *Lexplicatie De complete wetgeving toegelicht: Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, eerste druk, Deventer 2009, blz 239.



wetgevende en bestuurlijke maatregelen met betrekking tot het benoemen van kandidaat-ministers in strijd zijn met het Statuut, of met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid is van het Koninkrijk.

In het geval een overheidsorgaan niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling of een algemene maatregel van Rijksbestuur moet verrichten, bepaalt artikel 51 van het Statuut dat middels algemene maatregel van rijksbestuur, maatregelen kunnen worden genomen. Indien wetgevende en bestuurlijke maatregelen in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een algemene maatregel van Rijksbestuur dan wel met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid is van het Koninkrijk, kunnen deze maatregelen bij gemotiveerd besluit, op grond van artikel 50 van het Statuut worden geschorst en vernietigd.

De Raad concludeert dat indien er in Sint Maarten sprake is van een ontoelaatbare toestand waar geen redres van mogelijk blijkt te zijn, de onderhavige aanwijzing gelet op het doel ervan, ten onrechte is gegeven daar in zo'n geval de artikelen 50 en 51 van het Statuut de geëigende weg voorschrijven en niet een aanwijzing gebaseerd op artikel 15 van het reglement.

## **2. Procedure in de rijksministerraad en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

De rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad, aangevuld met Gevolmachtigde Ministers uit de drie Caribische landen. De Gevolmachtigde Minister neemt als lid met stemrecht deel aan de vergaderingen van de raad van ministers van het Koninkrijk over aangelegenheden van het Koninkrijk, welke het land raakt, ingevolge artikel 10 van het Statuut. De Gevolmachtigde Ministers handelen namens de regering van hun land, door wie zij worden benoemd en ontslagen. Indien het overleg in de rijksministerraad niet tot overeenstemming leidt, is de conflictenregeling van artikel 12 van het Statuut van toepassing. Op grond van dit artikel kan de Gevolmachtigde Minister verklaren, dat zijn land niet ware te binden aan een voorgenomen voorziening. Deze verklaring (veto) wordt doorbroken, indien de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich ertegen verzet dat de regeling voor dat land niet geldt. Volgens de toelichting bij het Statuut beslist de rijksministerraad of hiervan sprake is.

Indien de Gevolmachtigde Minister ernstig bezwaar maakt tegen een oordeel van de rijksministerraad, wordt het overleg op zijn verzoek in een andere vorm voortgezet (intern appèl) voordat besluitvorming kan plaatsvinden. Het overleg



wordt voortgezet tussen de Minister-President, twee (Nederlandse) ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzondere gemachtigde. Wensen meerdere Gevolmachtigde Ministers aan het voortgezette overleg deel te nemen, dan geschiedt dit overleg tussen deze Gevolmachtigde Ministers, een even groot aantal (Nederlandse) ministers en de Minister-President. Leidt het overleg niet tot overeenstemming, dan geeft de mening van de minister-president de doorslag. Hoewel gestreefd wordt naar consensus in het voortgezet overleg, kunnen de Gevolmachtigde Ministers vanwege de getalsmatige verhoudingen altijd worden overstemd. De Koninkrijksregering is gebonden aan de uitkomst van het voortgezet overleg. Bij het intern appèl, zoals thans voorgeschreven in artikel 12 van het Statuut, is er feitelijk geen sprake van een met voldoende waarborgen omklede procedure. De Caribische rijkdelen worden vanwege hun ongelijke positie ten opzichte van Nederland, systematisch overruled.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn van toepassing op de besluitvorming in de rijksministerraad. De rijksministerraad dient zijn besluiten goed te motiveren en bij de voorbereiding van zijn besluiten, de feiten en belangen zorgvuldig te onderzoeken en af te wegen. Een besluit dient niet naar willekeur te worden genomen en de koninkrijkspartners hanteren jegens elkaar het beginsel van fair play. Dit houdt onder meer in dat de Gevolmachtigde Minister de tijd moet worden gegund om instructies van zijn regering te ontvangen.<sup>3</sup> De Raad benadrukt in dit kader dat er een belangrijk verschil bestaat tussen de Nederlandse ministers en de Gevolmachtigde Minister. De eersten handelen krachtens eigen verantwoordelijkheid en zijn voor hun beleid politiek verantwoordelijk aan de Staten-Generaal, de laatste is mandataris van zijn landsregering, krijgt daarvan instructies en is aan die regering verantwoordelijk.<sup>4</sup> Hiermee samenhangend is het noodzakelijk dat de regeringen in staat worden gesteld om het gerezen probleem nader te onderzoeken en hun eigen standpunt deugdelijk te onderbouwen of bij te stellen.<sup>5</sup> Op grond van artikel 9 eerste lid van het Reglement van orde voor de

<sup>3</sup>Het Draaiboek voor de regelgeving vermeldt dat voldoende tijdsruimte ingecalculeerd dient te worden voor de ruggespraak die Gevolmachtigde Ministers dienen te houden met hun regeringen. Het Draaiboek vermeldt tevens dat voor de rijksministerraad, de stukken nooit als hamerstuk worden geagendeerd. De stukken dienen altijd uiterlijk 21 dagen voorafgaand aan de behandeling in de rijksministerraad aan de rijksministerraad te worden aangeboden.

<sup>4</sup>Prof. mr. C.W. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door Prof. mr. A.M. Donner, elfde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1983, blz 600.

<sup>5</sup>I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, blz. 167 en 168.



**Council of Advice**  
**Raad van Advies**

*Strengthening Our Democracy*

(rijks)ministerraad, dient een exemplaar van de agenda van de vergadering tijdig aan de ministers te worden gezonden.<sup>6</sup>

Gebaseerd op het feit dat de Gevolmachtigde Minister pas de avond voorafgaand aan de rijksministerraadsvergadering van 17 oktober 2014 de stukken heeft ontvangen, is er niet genoeg tijd in de zin van artikel 9, eerste lid, van het Reglement van orde voor de (rijks)ministerraad om de regering van Sint Maarten in staat te stellen om het gerezen probleem nader te onderzoeken en hun eigen standpunt deugdelijk te onderbouwen of bij te stellen.

De Raad concludeert derhalve dat bij de besluitvorming in de rijksministerraad in strijd is gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Raad constateert tenslotte dat tot dusver geen regeling is getroffen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen, hoewel het Statuut daartoe wel verplicht ingevolge artikel 12a. Hierdoor kunnen, naar de mening van de Raad, juridische geschillen tussen het Koninkrijk en de landen niet op een adequate en onafhankelijke wijze worden beslecht. Het ontbreken van een deugdelijke en onafhankelijke geschillenbeslechting vormt momenteel een rechtvacuüm in het Koninkrijksbestel.<sup>7</sup>

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 2 december 2014.

De Secretaris

De Vice-voorzitter

Dhr. mr. A.G. Baly



Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon

<sup>6</sup>Via artikel 5, eerste lid van het Statuut en artikel 45 van de Grondwet is het Reglement van orde voor de ministerraad ook van toepassing op de rijksministerraad tenzij uitdrukkelijk in het Statuut anderszins is bepaald of daaruit voortvloeit.

<sup>7</sup>Motie van de bijzondere gedelegeerden Yrausquin en Herdé, Kamerstuk 32 213 (R1903), vergaderjaar 2009-2010.