

Het vetorecht van de Gouverneur in de Caribische landen van het Koninkrijk

A. HOENEVELD*

1. Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.¹ Elk van de landen vormt een autonoom onderdeel van het Koninkrijk² en heeft een eigen regering. Ook het Koninkrijk als geheel heeft een regering, al valt de samenstelling daarvan grotendeels samen met die van de Nederlandse regering.³ De Koning voert de regering van het Koninkrijk en van elk van de landen.⁴ Gelet op de fysieke afstand tussen Nederland en de Caribische landen, kan de Koning zijn bevoegdheden in de laatste drie landen niet persoonlijk uitoefenen. Om die reden treedt de Gouverneur in die landen als vertegenwoordiger van de Koning op.⁵ De Koning voert dus feitelijk de regering van het Koninkrijk als geheel en van het land Nederland, terwijl in Aruba, Curaçao en Sint Maarten de te onderscheiden Gouverneurs in zijn plaats treden als hoofd van de regering van die drie landen. In die hoedanigheid, als landsorgaan, zijn zij onschendbaar en zijn de ministers van de landen verantwoordelijk tegenover de Staten van de landen.⁶ Naast hun rol als landsorgaan vertegenwoordigen de Gouverneurs ook de Koninkrijksregering volgens bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels.⁷ Zij treden dan op als Koninkrijksorgaan, waarbij zij niet uitsluitend de onschendbare Koning vertegenwoordigen, maar de Koninkrijksregering als geheel. In hun rol als Koninkrijksorgaan kunnen zij van de Koninkrijksregering instructies ontvangen en zijn zij aan deze regering ook verantwoording verschuldigd.⁸ Met name sinds de opheffing van de Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010 en de vorming van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten hebben zich in de Caribische landen met enige regelmaat constitutionele incidenten voorgedaan. Zo waren er conflicten tussen de Koninkrijksregering en de landsregeringen over aanwijzingen aan de Gouverneur.⁹ Ook deden zich spanningen voor tussen de staatsorganen van de landen,

* Mr. A. Hoeneveld is werkzaam bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voormalig directeur van het Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan dr.mr. S. Hillebrink voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

1 Artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut).

2 Artikel 41 lid 1 van het Statuut.

3 Artikel 7 van het Statuut.

4 Artikel 2 lid 1, eerste volzin, van het Statuut.

5 Officiële toelichting op artikel 2 van het Statuut.

6 Art. 2 lid 1, tweede volzin, jo. lid 2, eerste volzin, van het Statuut.

7 Art. 2 lid 2, tweede volzin, van het Statuut.

8 Art. 15 lid 1, tweede volzin, van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, respectievelijk Curaçao en Sint Maarten.

9 KB 30 september 2013, Stcrt. 27820, KB 15 juli 2014, Stcrt. 20467, KB 17 oktober 2014, Stcrt. 30236, en KB 24 november 2017, Stcrt. 69185.

in het bijzonder tussen de ministers en de Gouverneurs enerzijds en tussen de ministers en de Staten anderzijds.¹⁰ In Curaçao kwam het in 2012 zelfs zover dat twee groepen van Statenleden elk voor zich claimden het legitieme Curaçaose parlement te vormen.¹¹

In de discussies over deze turbulente ontwikkelingen speelt de positie van de Gouverneur vaak een voorname rol. Daarbij komt steeds weer de vraag op over welke bevoegdheden hij beschikt en meer in het bijzonder of en onder welke omstandigheden hij bevoegd is om aan hem voorgedragen ontwerp-besluiten niet vast te stellen. In deze bijdrage belicht ik beide rollen van de Gouverneur – landsorgaan en Koninkrijksorgaan – in het kader van de waarborging van rechtsstatelijke beginselen en deugdelijk bestuur in de overzeese landen van het Koninkrijk. Daarbij zal ik inzoomen op de cruciale vraag of het constitutioneel mogelijk en geoorloofd moet worden geacht dat de Gouverneur onder omstandigheden en in het uiterste geval zijn handtekening aan een hem voorgedragen ontwerp-landsbesluit of -landsverordening zou onthouden; niet alleen als Koninkrijksorgaan, maar ook als constitutioneel hoofd van de regering van het land onder de verantwoordelijkheid van landelijke ministers. Met andere woorden: hebben de Gouverneurs onder omstandigheden een vetorecht?

2. Gouverneur als Koninkrijksorgaan

2.1 Algemeen

Ingevolge rijkswetgeving, te weten de Reglementen voor de Gouverneurs (hierna: Reglement), zijn de Gouverneurs toezichhoudende¹² bevoegdheden ten aanzien van het bestuur van de Caribische landen toebedeeld. De Gouverneur waakt als Koninkrijksorgaan in de landen over het algemeen belang van het Koninkrijk en houdt toezicht op de naleving van rijkswetgeving en verdragen. Daarnaast toetst hij de aan hem door ministers van het desbetreffende land voorgedragen landsverordeningen en -besluiten aan internationale verdragen, Koninkrijkswetgeving en belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Indien hij meent dat aan hem voorgedragen regelgeving en besluiten in strijd zijn met deze gronden, ondertekent hij deze ontwerp-landsverordeningen en ontwerp-landsbesluiten niet. Dit is zowel zijn bevoegdheid als zijn plicht.¹³ Hij legt deze besluitvorming dan terstond voor aan de Koninkrijksregering, die, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, moet beoordelen of de Gouverneur al dan niet terecht tot dit oordeel heeft kunnen komen.¹⁴ Uiteindelijk beslist dus de Koninkrijksregering of de strijd als omschreven in dit artikel aanwezig is. De Gouverneur kan als

arti- kelen

10 Breunese 2017, p. 189-193.

11 Breunese 2017, p. 190. Zie ook <https://www.volkskrant.nl/archief/>

bizarre-machtsstrijd-verlamt-politiek-curaçao~a3314767/.

12 Art. 15 lid 1 en 20 alsmede 21 van de Reglementen; Borman 2012, p. 101-104 en 165-171.

13 Voorlichting van 17 september 2015 van de Raad van State van het Koninkrijk, no. Wo4.15.0112/1/Vo.

14 Art. 21 van de Reglementen.

Koninkrijksorgaan de totstandkoming van landswetgeving en landsbesluiten tijdelijk blokkeren, voor zover deze naar zijn oordeel, kort gezegd, in strijd zijn met verdragen, Koninkrijksrecht en Koninkrijksbelangen.

De Koninkrijksregering heeft het laatste woord.

Deze bevoegdheid wordt door de Gouverneurs sporadisch toegepast¹⁵, maar er gaat ongetwijfeld een belangrijke preventieve werking vanuit. In eerste instantie wordt de Gouverneur geacht zich met de betrokken ministers van het land te verstaan en zal hij deze verzoeken het ontwerpbesluit in heroverweging te nemen, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis. Pas als na, eventueel voortgezet, overleg mocht blijken dat niet tot een oplossing kan worden gekomen, wendt de Gouverneur zich tot de Koninkrijksregering.¹⁶ Dit is vanzelfsprekend niet onproblematisch, want in die situatie neemt de Gouverneur stelling tegen een landsregering waarvan hijzelf als hoofd deel uitmaakt. Een eventueel daaruit volgend conflict tussen hem en de ministers van het land kan negatieve consequenties hebben voor zijn positie als landsorgaan. De tweeledige positie van de Gouverneur draagt daarmee een spanningsveld in zich. Er bestaan geen bepalingen die in zo'n geval een conflict kunnen voorkomen of redresseren.¹⁷ De rijkswetgever is er dan ook vanuit gegaan dat de Gouverneur in een sfeer van vertrouwelijkheid opereert en dat een aanvankelijk oordeel van de Gouverneur niet naar buiten wordt gebracht. Als de Koninkrijksregering evenwel besluit dat er sprake is van strijd met hoger recht, dan dient dit besluit te worden gepubliceerd en gemotiveerd.¹⁸

2.2 Gronden

Ik sta hier kort stil bij de gronden op basis waarvan de Gouverneur zijn bevoegdheid ingevolge artikel 21 Reglement kan invoeren. Het Statuut, internationale regelingen, rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur vormen ten opzichte van landelijke wetgeving en besluiten hogere regelgeving, waarmee de landelijke regelingen in overeenstemming moeten zijn. Daarnaast mogen wetgeving en besluiten niet in strijd zijn met de belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. De aangelegenheden waarvan de verzorging het Koninkrijk toekomt, zijn de in artikel 3, eerste lid, onder a tot en met h van het Statuut genoemde onderwerpen, waarvan defensie, buitenlandse betrekkingen en de Nederlandse nationaliteit de meest in het oog springende zijn. Dit is evenzeer het geval voor de Koninklijke macht, het Koningschap en de troonopvolging, de organen van het Koninkrijk en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk, die in de artikelen 4 en 5 van het Statuut worden geregeld. Het gaat hier om onderwerpen die zich aan de regelingsbevoegdheid van de landen onttrekken,

15 KB 30 juni 1998, Stcrt. 143, KB 3 april 2017, Stb. 137 en KB 15 september 2017, Stb. 364.

16 Borman 2012, p. 170.

17 Voorlichting van 17 september 2015, zie noot 13.

18 Kamerstukken II, 1985/86,

19 109 (R 1290), nr. 11, p. 1.

omdat deze aan het Koninkrijk toekomen. Zo worden internationale verdragen gesloten door het Koninkrijk, kan slechts het Koninkrijk zich in oorlog met een andere mogendheid verklaren, zijn het Nederlandse paspoort en de vlag een Koninkrijkszaak en is ook het feit dat het Huis van Oranje-Nassau en niet een ander huis de troon voert een aangelegenheid van het Koninkrijk.

De door het Koninkrijk te waarborgen aangelegenheden zijn in artikel 43 van het Statuut te vinden. Het gaat dan om de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. De verwezenlijking van deze aangelegenheden is een verantwoordelijkheid van de landen, de waarborging daarvan is een taak van het Koninkrijk.¹⁹ De wetgeving en het recht van de landen worden in artikel 21 van de Reglementen niet als toetsingsgrond genoemd, ook niet de Staatsregeling van de landen.

Niettemin zou de Koninkrijksregering met een ruime interpretatie de handhaving van de Staatsregeling van de landen ook onder de belangen kunnen scharen waarvan de waarborging aan het Koninkrijk toekomt. Dit heeft de Koninkrijksregering in 2017 ook gedaan in het kader van een aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten die overigens niet op artikel 21 maar op artikel 15 van het Reglement was gebaseerd. In dit koninklijk besluit werd de Gouverneur opgedragen met alle hem ter beschikking staande middelen te bevorderen dat een ontwerp-besluit tot onmiddellijk ontslag van de Minister-President van Sint Maarten aan hem ter vaststelling voorgelegd zou worden. In de ogen van de Koninkrijksregering was zijn aanblijven na aanneming van een tweede motie van wantrouwen van de Staten in strijd met artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling, waarin de vertrouwensregel tussen ministers en het parlement is gecodificeerd.²⁰ Ook recentelijk nog heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de voorzitter van de Rijksministerraad impliciet aangegeven toetsing door het Koninkrijk van een landsbesluit aan de Staatsregeling van Sint Maarten in beginsel mogelijk te achten, ofschoon hij vernietiging van dat besluit in het kader van artikel 50 Statuut in het specifieke voorliggende geval niet opportuun vond.²¹ Deze bepaling regelt het repressieve vernietigingsrecht van de Koninkrijksregering van wetgevende en bestuurlijke maatregelen in de Caribische landen vanwege strijd met dezelfde gronden die ook in artikel 21 Reglement zijn genoemd. Denkbaar is naar mijn mening ook dat de Gouverneur besluiten die strijdig zijn met lagere wetgeving niet vaststelt, omdat kan worden verdedigd dat deze strijd opleveren met de te waarborgen deugdelijkheid van bestuur.

Tot op heden hebben de Gouverneurs drie maal besluiten aan de Koninkrijksregering voorgelegd die leidden tot de vaststelling van de

19 Kamerstukken II, 2010/11, 32 850, nr. 2.

20 KB 24 november 2017, Stcrt. 69185; zie voor een kritische beschouwing van dit besluit: Hoogers 2018.

21 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 januari 2018, nr. 2018-53963, aan de Minister-President van Sint Maarten, <http://smn-news.com/st-maarten-st-martin-news/28224-kingdom-council-refuse-to-intervene-in-st-maarten-election-process.html>.

onrechtmatigheid daarvan.²² De eerste keer dat dit gebeurde was in 1998 toen de Koninkrijksregering het oordeel van de Arubaanse Gouverneur bevestigde dat de benoeming van een kandidaat-minister in strijd was met de deugdelijkheid van bestuur en daarmee met de waarborgtaak van artikel 43 lid 2 Statuut. Naar de betrokken kandidaat zou in die tijd een strafrechtelijk onderzoek hebben gelopen en hij was daarom niet ministeriabel volgens de Gouverneur en de Koninkrijksregering.²³

De tweede maal ging het om het ontwerp-besluit tot intrekking van een ontbindingsbesluit van de Staten van Curaçao, dat in 2017 geen genade kon vinden in de ogen van de Gouverneur en de Koninkrijksregering. De Koninkrijksregering overweegt in het besluit dat de aard van een ontbindingsbesluit zich ertegen verzet dat dit na inwerkingtreding ervan wordt ingetrokken en dat daarom het ontwerp-besluit in strijd is met de door het Koninkrijk te waarborgen belangen, in het bijzonder de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Bij een unieke algemene maatregel van rijksbestuur op basis van artikel 51 van het Statuut van diezelfde dag gaf de Koninkrijksregering een voorziening om te verzekeren dat de reeds afgekondigde verkiezingen ook doorgang zouden vinden en legde de organisatie daarvan in handen van de Gouverneur.²⁴

De derde procedure op basis van artikel 21 Reglement, wederom in 2017, betrof een ontwerp-landsverordening van Curaçao die beoogde een rechtvaardige kans op werk voor arbeidskrachten te bevorderen door werkgevers te verplichten ten minste 80 procent lokale arbeidskrachten in dienst te hebben (Landsverordening 80-20 regeling). Uitvoering van deze landsverordening zou ertoe leiden dat werkgevers niet-lokale arbeidskrachten zouden moeten ontslaan en geen niet-lokale arbeidskrachten in dienst zouden mogen nemen als zij al 20 procent niet-lokale arbeidskrachten in dienst zouden hebben. Deze ontwerp-landsverordening werd in strijd verklaard met het gelijkheidsbeginsel dat onder meer is verankerd in artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het onderscheid dat in de ontwerp-landsverordening werd gemaakt tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten had geen objectieve rechtvaardigingsgrond.

Met de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 en de vorming van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten – naast het sinds 1986 al bestaande land Aruba – zijn er geen bestuurlijke correctiemogelijkheden meer binnen de Caribische constellatie. Waar vroeger de regering van de Nederlandse Antillen en de Gouverneur van de Nederlandse Antillen als Koninkrijksorgaan toezicht hielden op de besluiten van de eilandgebieden ingevolge de Eilandenregeling Nederlandse Antillen²⁵, is sinds 10-10-10 het Koninkrijk de bestuurlijke toezichthouder geworden op de besluiten van de regeringen van Curaçao en Sint Maarten. De frequen-

22 Zie noot 15.

23 <https://www.trouw.nl/home/koninkrijksregering-beziet-of-croes-minister-kan-worden~acd5934/>

24 KB 3 april 2017, Stb. 138; niet eerder vond artikel 51 Statuut toepassing.

25 Publicatieblad Nederlandse Antillen 1951, nr. 39; artikelen 98 t/m 104; vervallen per 10-10-10.

tie van de interventies van het Koninkrijk in het bestuur van de Caribische landen, die onder meer wordt geïllustreerd aan de hand van het aantal aanwijzingen aan de Gouverneurs in de afgelopen jaren (zie paragraaf 2.3) en het feit dat in 2017 al twee maal toepassing werd gegeven aan een obsoleet²⁶ geacht artikel 21 Reglement, is sindsdien fors toegenomen. Een mogelijke verklaring daarvoor kan gevonden worden in het feit dat de naasthogere bestuurslaag voor de eilanden is verhuisd van Willemstad naar Den Haag. De regering van de Nederlandse Antillen maakte voor 10-10-10 met regelmaat gebruik van het schorsings- en vernietigingsrecht²⁷, maar nu kan slechts het Koninkrijk nog corrigerend optreden.

2.3 Aanwijzingen aan de Gouverneur

Ingevolge artikel 15 van de Reglementen kunnen de Gouverneurs ook ter zake van de uitoefening van de in artikel 21 neergelegde bevoegdheid bij koninklijk besluit aanwijzingen van de Koninkrijksregering ontvangen.²⁸ Het geven van deze aanwijzingen is evenwel aan restricties gebonden.²⁹ Zo kan een aanwijzing alleen betrekking hebben op de in de Reglementen aan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan toebedeelde bevoegdheden en niet meer dan dat omvatten. Met een aanwijzing kunnen geen nieuwe bevoegdheden buiten het Reglement om worden gecreëerd. Aanwijzingen kunnen namelijk alleen plaatsvinden 'overeenkomstig de bepalingen van dit reglement', zo is in artikel 15 bepaald. Het is daarom met artikel 21 bijvoorbeeld niet verenigbaar, aldus de Raad van State van het Koninkrijk, dat aan de Gouverneur een aanwijzing gegeven wordt om de vaststelling van een verordening of besluit gedurende langere tijd op te schorten. Voor schorsing of vernietiging staan de Koninkrijksregering de instrumenten van artikel 50 Statuut en artikel 22 Reglement ter beschikking. De Gouverneur zelf is niet bevoegd tot schorsing en vernietiging van besluiten. Het veel media-aandacht trekkende koninklijk besluit tot bevordering van het ontslag van de Minister-President van Sint Maarten van 24 november 2017 verschaft de Gouverneur ook geen bevoegdheden tot effectuering van dit ontslag en kon hem deze ook niet geven. Het op artikel 15 Reglement gegronde besluit droeg hem op het ontslag te bevorderen 'met alle hem ter beschikking staande middelen' – wat deze ook mogen inhouden – op basis van zijn taak te waken over het algemeen belang van het Koninkrijk. Een daadwerkelijke bevoegdheid en opdracht tot verlening van ontslag kon en mocht dit koninklijk besluit niet bevatten, omdat het Reglement niet in zo'n bevoegdheid voorziet. Toepassing van artikel 21 Reglement kon hier niet aan de orde zijn, omdat dit een voordracht voor een besluit vereist en het ontbreken daarvan vormde nu juist de reden voor de aanwijzing.

26 In de ruim 60-jarige geschiedenis van het Statuut werd voordien slechts eenmaal (1998) van dit instrument gebruik gemaakt.

27 Hoeneveld 2011.

28 KB 15 juli 2014, Stcrt. 20467 en KB 17 oktober 2014, Stcrt. 30236; andere koninklijke besluiten op grond van artikel 15 Reglement: KB 3 juli 1987, no. 97, Stcrt. 155, KB 22 juli 1992, no. 92.006606, KB 30 september 2013, Stcrt. 27820 en KB 24 november 2017, Stcrt. 69185, maar deze zijn niet op artikel 21 Reglement gebaseerd.

29 Voorlichting van 17 september 2015, zie noot 13.

Evenmin kunnen bij koninklijk besluit op basis van artikel 15 Reglement de voor landsorganen geldende wettelijke plichten en beperkingen worden doorbroken. Die blijven onverkort gelden. Zo was er sprake van een samenloop van een door de Koninkrijksregering gegeven aanwijzing die voorzag in een procedure tot screening van kandidaat ministers in Sint Maarten³⁰ met een landelijke regeling met betrekking tot dezelfde aangelegenheid.³¹ Het vergt veel stuurmanskunst van de Gouverneur om dan tot een bevredigende oplossing te komen.

Ook is er geen ruimte voor een aanwijzing als geen beroep gedaan kan worden op de waarborgtaak van artikel 43 lid 2 van het Statuut dan wel op een andere Koninkrijksaangelegenheid als bedoeld in artikel 3 van het Statuut. Een voorbeeld van een aanwijzing op basis van artikel 15 Reglement en artikel 3 Statuut vormt het koninklijk besluit houdende aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Caribische landen van het Koninkrijk, waarin de procedure en voorwaarden zijn neergelegd voor de verlening van militaire bijstand in de landen.³² Alle overige tot op heden uitgevaardigde aanwijzingen steunden geheel of mede op het waarborgartikel van het Statuut.

Voor zover een aanwijzing de bevoegdheid van de Koninkrijksregering mogelijk te buiten kan gaan, is de Gouverneur verplicht om te beoordelen of dit het geval is. Bij bevestigende beantwoording van deze vraag dient hij daar geen uitvoering aan te geven, zo oordeelt de Raad van State van het Koninkrijk.

De Nederlandse regering heeft de uitgevaardigde aanwijzingen van de Koninkrijksregering van de voorbije jaren verdedigd, maar tegelijk de voorlichting van de Raad gewaardeerd en onderschreven.³³ Vermeldenswaardig is dat deze aanwijzingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede in de rechtswetenschap, de nodige weerstand en kritiek hebben opgeroepen.³⁴ De Arubaanse premier ging zelfs in hongerstaking.³⁵

3. Gouverneur als landsorgaan

3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

De taken en bevoegdheden van de Gouverneurs als landsorgaan worden geregeld in de Staatsregelingen van de landen. In elk van de Staatsregelingen treffen wij het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid aan³⁶, overeenkomstig artikel 2 lid 1, tweede volzin, van het Statuut. De Gouverneur, als vertegenwoordiger van de Koning, handelt als landsorgaan onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van het desbetreffende land. Ofschoon het staatsrecht in de vier

30 KB 17 oktober 2014, Stcrt. 30236.

31 Landsbesluit van 22 mei 2013, Landscourant Sint Maarten 2013, nr. 11.

32 KB 3 juli 1987, no. 97, Stcrt. 155.

33 Kamerstukken II, 2014/15, 34 000, IV, nr. 54.

34 Van Rijn, 'Bouwput Koninkrijk', 2015; '60 jaar Statuut', 2014; Trouw 17 juli 2014; Bakhuis 2013, p. 3079-3081; Bakhuis 2015, WLP 2016; Raad van Advies Aruba, [www.rva.aw/pages/wp-content/uploads/PDF/jaarverslag 2014, p. 16 en 17](http://www.rva.aw/pages/wp-content/uploads/PDF/jaarverslag%202014.p.16%20en%2017); Raad van Advies Sint Maarten, advies van 2 december 2014, SM/03-14-DIV, www.councilofadvice.sxm/publications; www.Amigoe.com/curacao/215696-oud-staatsraad-vornis-onderschrijft-kritiek-op-aanwijzing, 21 oktober 2015.

35 www.caribischnetwerk.nl/2014/07/11mike-eman-per-direct-in-hongerstaking/.

36 Art. II.1 Staatsregeling van Aruba, art. 28 Staatsregeling van Curaçao en art. 32 Staatsregeling van Sint Maarten.

landen van het Koninkrijk een eigen ontwikkeling doormaakt³⁷, kan worden aangenomen dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland en de overige landen op overeenkomstige wijze geldt.³⁸ De rol van de Gouverneur is een volstrekte afgeleide van die van de Koning. Althans, voor zover het om de politieke ministeriële verantwoordelijkheid gaat. Zoals we nog zullen zien, geniet de Gouverneur namelijk geen strafrechtelijke onschendbaarheid.

In staatsrechtelijke zin bekleeden de Gouverneurs als landsorgaan naar mijn mening in de relatie tot de verantwoordelijke ministers echter geen andere positie dan de Koning. Het is immers volgens het Statuut en de Staatsregelingen van de drie landen niet de Gouverneur maar de Koning zelf die de regering van het Koninkrijk en de vier landen voert en hij wordt in de drie Caribische landen slechts om geografische redenen vertegenwoordigd door de Gouverneurs. Sommige schrijvers dichten de Gouverneurs een andere positie toe dan de Koning vanwege het 'aureool' van de Koning, gebaseerd op een traditie en een vertrouwensrelatie tussen het vorstenhuis en de volkeren van het Koninkrijk, en het feit dat de Gouverneursfunctie niet gemakkelijk op het emotionele vlak betekenis zal hebben zoals het koningschap dat wel heeft.³⁹ Ik ben het met hen eens dat de verpersoonlijking van de eenheid van het volk en het geven van een menselijk gezicht aan een onpersoonlijke staatsorganisatie niet altijd voor de Gouverneurs is weggelegd. De Gouverneurs kunnen onmogelijk het mythische karakter van het koningschap vervangen. Ik zie daarin echter geen aanleiding om de Gouverneurs in staatsrechtelijke zin een andere rol toe te schrijven dan hun principaal. Ingevolge het Statuut en de Staatsregelingen is immers niet de Gouverneur hoofd van de landsregering, maar de Koning, die als zodanig vertegenwoordigd wordt door de Gouverneur.⁴⁰ Dat betekent onder meer dat de Koning als 'mandans' tijdens een verblijf in het Caribisch gebied landsbesluiten kan ondertekenen, hetgeen in het verleden ook is gebeurd.⁴¹ Overigens moet worden aangenomen dat de functie van de Gouverneur daarmee niet tijdelijk wordt onderbroken; de Gouverneur blijft tijdens de aanwezigheid van de Koning in het gebied zijn rechten en verplichtingen uitoefenen, behoudens in de gevallen waarin de Koning te kennen zou geven deze zelf te willen uitoefenen.⁴²

Waar ik hieronder spreek over de positie van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn handelen, is dit naar mijn oordeel dan ook in vergelijkbare zin van toepassing op de Gouverneurs. In confesso is dat de Koning en daarmee ook de Gouverneur geen politieke verantwoordelijkheid dragen. De Koning beschikt niet over zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden.⁴³ Wel richt de Koning, met inachtneming van het openbaar belang, zelfstandig zijn Huis in⁴⁴, maar deze bepaling

37 Zie onder meer Breunese 2017, p. 187-197.

38 Memorie van toelichting op art. 32 en 40 Staatsregeling van Sint Maarten, www.decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr; Hoogers en De Vries 2002, p. 97 e.v.

39 Van Rijn 1999, p. 230-231; Luiten 1983, p. 108.

40 Van Helsdingen 1957, p. 254.

41 Publicatieblad Nederlandse Antillen, 1955, nr. 108, en Publicatieblad Suriname 1955, nr. 102.

42 Van Helsdingen 1957, p. 257.

43 Kamerstukken II, 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 2; Kamerstukken II, 1999/00, 27 409, nr. 1, p. 3; Kamerstukken II, 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 3.

44 Artikel 41 Grondwet.

waarborgt in eerste instantie de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en valt daarom niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Pas waar door het optreden van de Koning het openbaar belang wordt geraakt, komt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het privédoel van de Koning in beeld.⁴⁵ De Koning en ook de Gouverneur ondertekenen de aan hen voorgedragen koninklijke besluiten (en wetten) respectievelijk landsbesluiten (en landsverordeningen), waarna deze worden medeondertekend door één of meer ministers.⁴⁶ Met de medeondertekening of het contraseign wordt het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de daden van de politiek onschendbare Koning en Gouverneur tot uitdrukking gebracht.⁴⁷

Het Statuut en de Nederlandse Grondwet blinken, zelfs na de Grondwetsherziening van 1983, voor zover het gaat om de neerlegging van het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid niet uit door duidelijkheid. Men moet de teksten en de toelichtingen op zijn minst goed lezen om zeker te kunnen stellen dat de Koning geen politieke macht heeft. Er wordt in de literatuur wel gesproken van ‘sprookjesrecht’ in die zin dat er ‘in het staatsleven ten onzent gebruik gemaakt wordt van symbolen die wij ons lieflijk herinneren uit de tijd dat wij gelukkig waren met een verhaaltje voor het slapen gaan’.⁴⁸ Daarmee wil men aangeven dat er, zowel in het Statuut als in de Nederlandse Grondwet, niet staat wat er staat, omdat alle machten lijken uit te gaan van de Koning en er, mogelijk bewust, mist wordt gecreëerd over het bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴⁹ Voorbeelden waardoor men op het verkeerde been kan worden gezet zijn de Koninklijke boodschap, waarbij wetsvoorstellen ahangig worden gemaakt bij het parlement, of de bekrachtiging van een wet, waarbij de Koning uitspreekt in het voorstel te bewilligen. Ook de persoonlijke wetafkondiging door de Koning: ‘Alzo Wij in overweging genomen hebben’ of de frase dat de Koning de regering ‘voert’, zoals het Statuut bepaalt, kunnen bij niet-ingewijden de indruk wekken dat de Koning nog immer over eigenstandige staatsrechtelijke bevoegdheden beschikt. Anderen beweren juist dat het ‘sprookje van de gouden koets’ een naïeve kijk op het koningschap bevordert, die onhoudbaar is en gemakkelijk omslaat in spot en geringschatting.⁵⁰

3.2 Medebeslissingsrecht?

De ministeriële verantwoordelijkheid en het volstrekt apolitieke karakter van het koningschap hebben zich geëvolueerd sedert de jaren ‘40 van de negentiende eeuw.⁵¹ Aangenomen wordt dat deze ontwikkeling haar voltooiing heeft gevonden met de grondwetsherziening in 1983.⁵² De huidige positie van de Gouverneur als onschendbaar hoofd van de landsregering bestaat pas sinds de invoering van het Statuut in 1954, ofschoon de

45 Voorlichting van de Raad van State van 4 juli 2016, Woi.16.0052-I.

46 Art. 47 Grondwet, art. II.7 Staatsregeling van Aruba, art. 34 Staatsregeling van Curaçao en art. 40 Staatsregeling van Sint Maarten.

47 www.nederlandrechtstaat.nl/grondwet/artikel42; Van den Driessche 2005, p. 185-186.

48 Van Maarseveen 1969, p. 1; Van der Pot en Donner 2014, p. 490.

49 Van Wijnen 1975, p. 19; Kortmann 2012, p. 78-79.

50 Van der Hoeven 1984, p. 447.

51 Van den Driessche 2005, p. 176.

52 Kamerstukken II, 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 3; Hirsch Ballin 2013, p. 27 en 41.

Interimregeling voor de Nederlandse Antillen van 1950 daar al op vooruitliep.⁵³ Ik acht de stelling verdedigbaar dat de staatsrechtelijke ontwikkelingen met betrekking tot het koningschap en de ministeriële verantwoordelijkheid die zich voordien en sindsdien hebben voorgedaan, evenzeer hun betekenis hebben voor het Gouverneurschap.

De Koning en in het verlengde daarvan de Gouverneurs zullen zich laten leiden door de aan de Engelse journalist en essayist Walter Bagehot ontleende rechten om geraadpleegd te worden, aan te moedigen en te waarschuwen.⁵⁴ Gelet op deze ontwikkeling is het in de ogen van vele beoefenaren van het staatsrecht heden ten dage onbestaanbaar dat de Gouverneur in zijn hoedanigheid van landsorgaan zijn handtekening aan een landsverordening of landsbesluit zou onthouden.⁵⁵ Het adagium 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid' wijst in die richting, zo is de gedachte.⁵⁶ En natuurlijk moet hun worden toegegeven dat de tijden voorbij zijn dat de Koning tegenover de verantwoordelijke minister zou uitspreken dat hij een begrotingsvoorstel niet bij de Tweede Kamer zal indienen, om reden dat 'ik dan immers toon dat ik goedkeur wat ik afkeur', zoals Koningin Wilhelmina deed in 1907. Het bestaan van het 'volgens de letterlijke zin van de Grondwet onaantastbare Koninklijke vetorecht' werd in die tijd nog alom erkend. Maar ook Koningin Juliana zou in de jaren '50 van de vorige eeuw nog geweigerd hebben de voordracht van de ministers tot afwijzing van een aantal gratieverzoeken te ondertekenen.⁵⁷ Met name zou het vetorecht door de Koning kunnen worden ingeroepen als het zou gaan om een wet die zou strijden met de godsdienstige en zedelijke overtuiging van het staatshoofd, zo werd betoogd. In het gesprek daarover met de Koningin noemde de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer jhr. J. Roëll in 1907 bij wijze van een tot de verbeelding sprekend voorbeeld een wetsontwerp tot legitimering van het vrije huwelijk⁵⁸, dat zich zou lenen voor toepassing van het vetorecht. Hoe treffend gekozen dit voorbeeld was, werd bijna 100 jaar later duidelijk, toen deze opvatting, maar dan minder algemeen, nog steeds gehoor bleek te vinden ten aanzien van de bekrachtiging van de Wet openstelling huwelijk.⁵⁹ De hoop die enkelingen hadden gevestigd op een veto van de Koningin, bleek echter ijdel. Een beter bewijs van het feit dat het staatsrecht en de maatschappelijke opvattingen dynamisch zijn, is nauwelijks denkbaar. Verschillende auteurs betogen dat de Koning (en daarmee naar mijn mening ook de Gouverneurs) in de regering beslissingsbevoegdheden uitoefent, ook al zijn het slechts de ministers die daarover in het openbaar rekenschap en verantwoording afleggen.⁶⁰ Overigens is het belangrijk te onderkennen dat de ministerraad van de vier landen over het algemeen regeringsbeleid beraadslaagt en besluit en de eenheid van dat beleid bevordert⁶¹. De Koning en de Gouverneurs maken geen deel uit van de

53 Van Helsdingen 1956, p. 21 en 22.

54 Kamerstukken II, 1999/00, 27 409, nr. 1, p. 3; Bahegot 1963, p. 111.

55 Van Rijn, www.arjenvanrijn.nl/actueel/, 'Gouverneur moet tekenen bij het kruisje', Antilliaans Dagblad 5 juli 2014, 'Bouwput Koninkrijk', 2015; Van den Berg, Kortmann en Van Rijn, in Frielink en Rogier 2017, p. 100-101, 103, 106, 115-116, 117.

56 Luiten 1983, p. 110.

57 Vermeulen, Krijnen, Roos, Battjes, Van Dijk en Sap 2005, p. 58-59.

58 Van Raalte 1971, p. 222-223.

59 M. de Bruyne, 'Het vetorecht van Koningin Beatrix', Reformatorisch Dagblad 8 september 2000.

60 Van Helsdingen 1957, p. 260; Bovend'Eert 2002, p. 43; Broeksteeg 2004, p. 70; Sillen 2007, p. 15.

61 Art. 45 lid 3 Grondwet, art. II.6 lid 4 Staatsregeling van Aruba, art. 33 lid 4 Staatsregeling van Curaçao en art. 39 lid 4 Staatsregeling van Sint Maarten.

ministerraad en functioneren ook niet samen met de ministers als college.⁶² Wel hebben de Gouverneurs, anders dan de Koning, in de landen de mogelijkheid om vergaderingen van de ministerraad bij te wonen en zij hebben dan een raadgevende stem.⁶³ Van beslissingsbevoegdheden of een instemmingsrecht ten aanzien van het algemeen regeringsbeleid is dus geen sprake. Een instemmingsrecht kan eventueel wel aan de orde komen ten aanzien van voorgedragen besluiten, die de ondertekening van Koning en Gouverneur behoeven. Het adagium ‘geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid’ is in dit kader niet passend, omdat er sprake is van een nevenschiktheid van Koning en Gouverneur aan de ene kant en ministers aan de andere kant. Zij zijn op elkaar aangewezen, ofschoon de minister de volle verantwoordelijkheid draagt voor het handelen van de Koning en de Gouverneur. Ministers zijn verantwoordelijk, omdat de Koning en Gouverneur onschendbaar zijn en niet omdat zij in deze relatie een bevoegdheid hebben ten aanzien van de Koning en de Gouverneur.⁶⁴ Het uitgangspunt ‘geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid’ is dan ook niet bruikbaar in deze relatie, omdat er geen sprake is van hiërarchie en zeker niet van ondergeschiktheid.⁶⁵

3.3 Handtekeningenmachine of hoeder van de constitutie?

Het gegeven dat de Koning en de Gouverneurs als landsorgaan geen politieke verantwoordelijkheid en geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden hebben, lijkt op het eerste gezicht tot de automatische gevolgtrekking te leiden dat zij op geen enkele manier verantwoordelijkheid dragen. Natuurlijk zijn zij in staatsrechtelijke zin onschendbaar. Maar is het staatshoofd dan een handtekeningenmachine ofwel ‘rubber stamp’, geeft de opvatting – ongeacht welke - van de ministers altijd de doorslag en behoren Koning en Gouverneurs zich uitsluitend tot de symboliek te beperken⁶⁶? Is het staatshoofd onder ministeriële verantwoordelijkheid een willoos en te kneden instrument in de handen van de ministers? Is het allemaal zo simpel?

Koningin Beatrix sprak zich op 28 april 2005 op televisie uit over wat volgens haar de Koninklijke handtekening behelst: deze handtekening betekent allerminst dat zij het eens is met het ondertekende besluit, maar dat het besluit volgens een juridisch ordentelijk gevolgde procedure tot stand is gekomen.⁶⁷ De Raad van State heeft in zijn voorlichting van 23 december 2010⁶⁸ aangegeven dat de Koning een eigen verantwoordelijkheid heeft die onder meer volgt uit zijn eed om, onder andere, steeds de Grondwet te zullen onderhouden en te handhaven en de onafhankelijkheid en het grondgebied van de staat te zullen verdedigen, zoals een goed Koning schuldig is te doen. Dat geldt evenzeer voor de Gouverneurs, die in hun ambtseed trouw zweren aan het Statuut en zweren de

62 Hirsch Ballin 2013, p. 43.
63 Art. II.6 lid 5 Staatsregeling van Aruba, art. 33 lid 5 Staatsregeling van Curaçao en art. 39 lid 5 Staatsregeling van Sint Maarten.

64 Van den Driessche 2006, p. 72.

65 Spies en Dillingh 2006, p. 81.

66 Van Rijn, www.arjenvanrijn.nl/actueel/, ‘Gouverneur moet tekenen bij het kruisje’, Antilliaans Dagblad 5 juli 2014 en ‘Bouwput Koninkrijk’, 2015.

67 Van den Berg, ‘Koninklijke handtekening’ 2016, p. 77.

68 Kamerstukken II, 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 10 e.v.

Staatsregelingen van hun landen en hun Reglementen steeds te zullen onderhouden en te doen onderhouden. Dat zijn geen loze beloften en het gaat hier niet om symboliek. Aangezien de eed zelf als zodanig geen bevoegdheden kan scheppen, moet uit de in het eedformulier opgenomen belofte worden geconcludeerd dat die er ondanks de onschendbaarheid toch zijn. De eed van de Koning en van de Gouverneurs zou inhoudelijk zinledig zijn als zij er zich niet aan zouden kunnen houden. De Koning zelf sprak daarover bij zijn inhuldiging op 30 april 2013 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam de volgende woorden: 'Want het feit dat de Koning geen politieke verantwoordelijkheid heeft, betekent niet dat hij geen eigen verantwoordelijkheid draagt. Anders zou de eed, die ook ik zo dadelijk in deze Verenigde Vergadering zal afleggen, betekenisloos zijn'.⁶⁹

Die verantwoordelijkheid geeft de Gouverneur een rol als bewaker van het constitutionele proces, zo kan naar mijn mening worden betoogd.⁷⁰ Het staatshoofd vormt in een parlementaire democratie in deze gedachte een niet-politieke institutie die het politieke proces aan de procedures van de democratische rechtsstaat houdt.⁷¹ Deze rol wordt betwist door de tegenstanders van deze opvatting, omdat deze niet in overeenstemming met de ministeriële verantwoordelijkheid zou zijn.⁷² De gedachte is dan dat de ministers degenen zijn die democratische verantwoording aan het parlement afleggen voor het handelen van de regering en niet de onschendbare Gouverneur. Daar knelt hem nu echter de schoen. Wat als de ministers ophouden verantwoording aan het parlement af te leggen en de Staatsregeling niet langer naleven?

Hirsch Ballin formuleert het als volgt: 'De situaties waarin de Koning medewerking mag weigeren, zijn geen andere dan waarin hij die medewerking moet weigeren'.⁷³ Van der Hoeven spreekt over het recht en zelfs de plicht van de Koning te handelen overeenkomstig zijn eed als het functioneren van het constitutionele bestel in het geding is. Hij dicht het staatshoofd een persoonlijke verantwoordelijkheid toe voor het behoud of herstel van de democratische orde en een plicht om naar die verantwoordelijkheid te handelen.⁷⁴ Prakke wijst op het bijzondere geval dat ooit een regering aanstalten zou gaan maken om de democratische rechtsstaat te ontmantelen en de Koning liever strijdend ten onder zou gaan dan zichzelf en zijn dynastie te bezoedelen. 'Wie zou dan de Koning het recht willen ontzeggen om het hoofd fier in de nek te werpen en te zeggen: 'Yo, el Rey, (...) een Oranje-Nassau, teken dit niet?'.⁷⁵ Hij geeft daarbij meteen het probleem aan dat, als men ten principale toegeeft dat er gevallen kunnen zijn waarin een Koning zijn handtekening kan weigeren, men moeilijk voor een ander kan uitmaken wanneer zo'n geval zich voordoet. Prakke gaat er om die reden vanuit dat een beslissing van het staatshoofd

69 www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/04/30

70 Hirsch Ballin, in Frielink en Rogier, 2017, p. 105 en 151-152; advies E.J. van der Poel, J.Th. Wit en J. de Boer van 21 oktober 2015, Caribisch Juristen Blad, 2015 (4) 4, met nt. van L.J.J. Rogier, p. 305 e.v.; Van den Berg, 'Heden en toekomst van de constitutionele monarchie in Nederland', 2016, p. 164.

71 Hirsch Ballin 2013, p. 18.

72 Kortmann en Van Rijn, in Frielink en Rogier 2017, p. 115, 116.

73 Hirsch Ballin 2013, p. 44.

74 Van der Hoeven 1984, p. 444.

75 Prakke 1994, p. 48.

dat er een grens is bereikt die deze niet wenst te overschrijden, dient te worden gerespecteerd.⁷⁶

In 2015 diende zich een Caribische variant van zo'n situatie aan. Drie rechters, te weten de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de President van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten en een lid van beide colleges, brachten op verzoek van de Gouverneur van Sint Maarten een advies uit om uitkomst te bieden ten aanzien van een ontstane constitutionele impasse. Kort gezegd kwam die erop neer dat de ministers van het kabinet Gumbs weigerden na aanneming van een motie van wantrouwen door de Staten hun portefeuilles ter beschikking te stellen, terwijl zij wel een voordracht aan de Gouverneur deden tot ontbinding van de Staten.⁷⁷ De drie rechters achtten een schending van de Staatsregeling door de ministers een rechtvaardiging voor de Gouverneur om zijn medewerking aan de totstandkoming van een landsbesluit (tot ontbinding van de Staten) te weigeren. Zij overwogen in het advies aan de Gouverneur van Sint Maarten als volgt: 'Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de constitutionele orde is de Gouverneur niet verplicht mee te werken aan de totstandkoming van een (...) besluit dat is voorgelegd door een kabinet dat bestaat uit ministers die in strijd met (...) de Staatsregeling hun ambt niet ter beschikking stellen'.⁷⁸ Deze ministers hadden zich volgens de toelichting op artikel 33 van de Staatsregeling 'buiten de constitutionele orde geplaatst' en de rechters dachten de Gouverneur een rol toe als hoeder van de constitutie. Het advies werd uiteindelijk opgevolgd door het kabinet Gumbs. De ministers stelden hun portefeuilles ter beschikking en de Gouverneur ondertekende het voorge- dragen besluit tot ontbinding van de Staten.⁷⁹

3.5 Eed van trouw en strafrechtelijke vervolgbaarheid

In dit verband is nog het volgende van belang. Naast de eed van zuivering leggen de Gouverneurs na hun benoeming ingevolge artikel 2 van de Reglementen een eed van trouw aan de Koning en het Statuut af en zweren onder meer de Staatsregeling van hun land en hun Reglement steeds te zullen onderhouden en te doen onderhouden. De uit deze eed van trouw voortvloeiende verplichting heeft – anders dan een schending van de zuiveringseed die onder omstandigheden een ambtsmisdrijf kan opleveren⁸⁰ – in beginsel geen verdere sanctie⁸¹, ook al aangezien de voor een strafbaar feit vereiste *Tatbestandmäßigkeit* veelal zal ontbreken. Het gaat hier immers om een vage norm die in strafrechtelijke zin niet te bewijzen is. De eed van trouw scheidt voor de Gouverneur echter wel een rechtsplicht, zo kan ook worden afgeleid uit de bovenvermelde voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk.⁸² Bovendien is de

76 Prakke 1994, p. 49.

77 Breunese 2017, p. 191. Zie ook <http://www.todaysxm.com/prime-minister-marcel-gumbs-i-will-not-back-down/>

78 Caribisch Juristenblad 2015 (4) 4, p. 307.

79 Breunese 2017, p. 192 e.v.

80 Kamerstukken II, 1989/90, 21 208, nr. 5, p. 1.

81 Van der Pot en Donner 2014, p. 199-200.

82 Voorlichting 17 september 2015, zie noot 13.

Gouverneur ingevolge artikel 25 Reglement strafrechtelijk vervolgbaar wanneer hij beslissingen neemt waarvan hij weet of kan weten dat daarmee de in de landen geldende wetgeving, waaronder ook de Staatsregeling, wordt geschonden, dan wel wanneer hij nalaat uitvoering te geven aan geldende wettelijke regelingen en besluiten. Anders dan de Koning is de Gouverneur – ook als landsorgaan – in strafrechtelijke zin dus niet onschendbaar.⁸³

Het voorgaande maakt het al dan niet meewerken aan de totstandkoming van wetgeving en besluiten door de Gouverneur geen geheel vrijblijvende en symbolische exercitie en hij kan niet onder alle omstandigheden wegduiken achter de ministeriële verantwoordelijkheid, als hij dat al zou willen. Dat zou een Gouverneur met een taakopvatting van ‘rubber stamp’ nog duur kunnen komen te staan.

4. Slotbeschouwing

Terug naar de vraag in de inleiding: zijn er omstandigheden denkbaar waaronder de Gouverneur een vetorecht toekomt op aan hem ter bekrachtiging voorgelegde ontwerp-landsverordeningen en ontwerp-landsbesluiten? Voor het antwoord op deze vraag moet eerst een onderscheid worden gemaakt tussen de Gouverneur in zijn hoedanigheid van Koninkrijksorgaan en die in zijn hoedanigheid van landsorgaan. De bevoegdheid van de Gouverneur ex artikel 21 Reglement om als Koninkrijksorgaan landsbesluiten en landsverordeningen niet vast te stellen en voor te leggen aan de Koninkrijksregering als hij meent dat deze – kort gezegd – onrechtmatig zijn, lijkt niet betwist te kunnen worden.⁸⁴ Artikel 21 Reglement bepaalt dat met zoveel woorden en deze bevoegdheid is ook enkele malen toegepast en gesanctioneerd door de Koninkrijksregering op advies van de Raad van State van het Koninkrijk.⁸⁵ Wel kan er natuurlijk een verschil van inzicht bestaan over de vraag of in een concreet geval toepassing van deze bevoegdheid door de Gouverneur gerechtvaardigd is en of hij dat doet op de juiste gronden. Daarover besluit uiteindelijk de Koninkrijksregering, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord. Het vetorecht dat de Gouverneur op grond van artikel 21 Reglement toekomt, is opschortend en heeft dus een voorlopig karakter. Nadat de Gouverneur, zo nodig na onderzoek en overleg, zelfstandig tot het eindoordeel is gekomen dat toepassing van artikel 21 aan de orde en onontkoombaar is, geeft hij daarvan *terstond* kennis aan de Koninkrijksregering.⁸⁶ Daarmee wordt voorkomen dat de Gouverneur de besluitvorming eindeloos zou kunnen ophouden.

83 Art. 10 en 11 van de Reglementen.

84 Anders: Rogier 2012, p. 152.

85 Zie noot 15.

86 Zie noot 16.

De vraag of de Gouverneur in zijn hoedanigheid van landsorgaan onder omstandigheden een vetorecht toekomt, is meer delicaat en minder eenduidig te beantwoorden. Zoals in paragraaf 3 is geschetst, bestaat hier allerm minst consensus over. Toch meen ik met Hirsch Ballin, Van der Hoeven, Prakke en de rechters Van der Poel, Wit en De Boer, dat er een situatie kan ontstaan, waarbij Koning of Gouverneurs zich genoodzaakt kunnen voelen om als hoeder van het constitutionele bestel overeenkomstig hun eed en rechtsplicht te handelen. Wij zagen dat in het geval van de Gouverneurs deze rechtsplicht zelfs strafrechtelijk afdwingbaar is. Daarbij is het van belang in de beschouwing te betrekken dat de Gouverneurs, anders dan de Koning, aan hun Reglementen de bevoegdheid ontlenden om te waken over het algemeen belang van het Koninkrijk in de drie overzeese landen van het Koninkrijk. De Gouverneurs zijn immers medeverantwoordelijk voor de in artikel 43 lid 2 neergelegde waarborgtaak van het Koninkrijk en hebben daarmee een ruimer beoordelingskader dan de Koning.⁸⁷

Bij de bewaking van de consistentie van de constitutionele orde van de landen in relatie tot die van het Koninkrijk kan de Gouverneur zich ertoe geroepen voelen in zijn hoedanigheid van landsorgaan over de grenzen van zijn rol als onschendbaar hoofd van de landsregering heen te kijken.⁸⁸ Dat betekent geenszins dat hij dan vervolgens ook op basis van artikel 21 Reglement tot handelen moet overgaan, dat zou onvoldoende recht doen aan zijn taak als hoeder van het bestel. Het is immers niet altijd zwart of wit. Tegelijkertijd betekent dit ook dat de Gouverneur niet altijd en per definitie ‘bij het kruisje moet tekenen’.

Het is een moeilijk te beantwoorden vraag of, zoals Prakke stelt, elke beslissing van het staatshoofd, dat er een grens is bereikt die niet mag worden overschreden, gerespecteerd dient te worden. Die grens kan vele verschijningsvormen hebben. We hebben gezien dat in de ogen van de politici van ruim 100 jaar terug, die grens zou kunnen worden gevormd door de persoonlijke gewetensnood van het staatshoofd ten aanzien van kwesties van godsdienstige of zedelijke aard.

Het is de vraag of dat heden ten dage met betrekking tot de Gouverneurs nog op dezelfde wijze het geval zou kunnen zijn. Daar verzet zich naar mijn mening tegen dat gewetensnood vanwege door parlement en ministers aanvaarde besluiten die het democratisch proces ordentelijk hebben doorlopen niet wordt afgedekt door de ambtseed van de Gouverneurs en evenmin door de strafbepalingen van artikel 25 van de Reglementen. Sterker, het is de vraag of persoonlijke gewetensnood de Gouverneur een verschoningsrecht kan bieden als hij de bepalingen van artikel 25 Reglement zou schenden door in strijd met zijn rechtsplicht niet mee te werken aan de totstandkoming van democratische besluitvorming. In

87 Voorlichting 17 september 2015, zie noot 13.

88 Hirsch Ballin, in Frielink en Rogier 2017, p. 152.

zo'n geval lijkt het eerder voor de hand te liggen dat de Gouverneur de besluitvorming niet blokkeert en ruimte maakt voor zijn waarnemer of zo nodig ambtsopvolger die niet behept is met dergelijke gevoelens.

Aangezien dit een persoonlijke afweging is van de zittende functionaris, kan dit dan verder zonder gevolgen blijven voor het ambt van Gouverneur als zodanig en behoeft er geen sprake te zijn van een 'monarchale' crisis. Het is naar mijn mening anders wanneer de grens bepaald wordt door overwegingen van constitutionele aard in de situatie dat de democratische rechtsstaat en de handhaving van de Staatsregeling onder druk komen te staan. De Gouverneur richt zich dan immers niet op vanwege een persoonlijke worsteling met zijn geweten, maar als hoeder van de constitutie. Er is dan onder omstandigheden – om met Verhoeven en Prakke te spreken – niet alleen sprake van een recht maar zelfs van een plicht van de Gouverneur om te handelen ofwel om juist niet te handelen. Ik kan mij vinden in de opvatting van Prakke dat een oordeel van de Gouverneur met betrekking tot een door hem gestelde grens gerespecteerd dient te worden als hij meent dat de Staatsregeling of andere wetgeving van het land wordt geschonden.⁸⁹

Ten slotte is nog de vraag interessant wie voor een dergelijk optreden van de Gouverneur als hoeder van de rechtsstaat de politieke verantwoordelijkheid draagt. De Gouverneur zelf in elk geval niet. Ondanks zijn gebruikelijke actie blijft hij in staatsrechtelijke zin onschendbaar. De minister die geen verantwoordelijkheid wil nemen voor het optreden van de Gouverneur zal dit uiteindelijk toch ten overstaan van het parlement moeten doen ofwel moeten aftreden.

Natuurlijk kan de Gouverneur, in de omstandigheid dat de democratische rechtsstaat in het geding is, terugvallen op zijn waarborgtaak en het voorgelegde besluit niet tekenen met toepassing van artikel 21 Reglement. Als de democratische rechtsstaat in gevaar komt, verschijnt doorgaans ook de waarborgtaak in beeld. Toch valt daar iets tegenin te brengen, op juridische gronden, maar vooral om redenen van opportuniteit.

In de eerste plaats is een schending van de Staatsregeling en van andere wetgeving van de landen niet een grond voor een voorlopig veto die genoemd wordt in artikel 21 Reglement en kunnen om die reden daarmee strijdige landsverordeningen en landsbesluiten niet aan de Koninkrijksregering worden voorgelegd. Weliswaar kan met een ruime uitleg van de waarborgtaak van het Koninkrijk een dergelijke schending daaronder worden begrepen (zie hiervoor onder 2.2), maar het is onzeker of de Gouverneur in een concreet geval gehoor vindt bij de Koninkrijksregering. Een schending van de Staatsregeling of van ander landelijk recht kan in het slechtste geval blijven voortduren, als de Koninkrijksregering daarin geen grond ziet voor ingrijpen.

⁸⁹ In het Verenigd Koninkrijk moet dit met betrekking tot het staatshoofd voor ondenkbaar worden gehouden. Zie Van Wijnen 1975, p. 43.

In de tweede plaats dient bij toepassing van de waarborgfunctie er sprake te zijn van een *ultimum remedium*, waarbij alle andere beschikbare mogelijkheden zijn beproefd en niet deugdelijk zijn gebleken.⁹⁰ De autonomie van het land is ermee gebaat als de Gouverneur, ook wanneer naar zijn oordeel de constitutionele waarden in het geding zijn, niet onmiddellijk naar het instrument van artikel 21 Reglement grijpt en escalatie tracht te voorkomen.

In de derde plaats wordt de Rijksministerraad gevormd door de Nederlandse ministers en de Gevolmachtigde Ministers van de drie landen, die handelen op instructie van hun regering.⁹¹ De Gouverneurs hebben geen zitting in de Rijksministerraad. Via de Gevolmachtigde Ministers beslissen de ministers van de landen in de Rijksministerraad mee over het geschil dat zij hebben met de Gouverneur. De positie van de Gouverneur ten opzichte van de ministerraad van het land is daarmee niet gelijkwaardig te noemen en daardoor is een gang naar de Koninkrijksregering alleen al om die reden voor hem minder aantrekkelijk.

In de vierde plaats is het belangrijk te onderkennen dat de Rijksministerraad niet een rechterlijk college is of een constitutioneel hof, maar een politiek orgaan dat ook politieke beslissingen neemt. Hoe onvoorspelbaar dit kan uitpakken, kan worden geïllustreerd aan de hand van vier kwesties met betrekking tot de benoeming en het ontslag van ministers van de landen die achtereenvolgens in de jaren 1998, 2000, 2014 en 2017 hebben gespeeld. In 1998 stelde de Gouverneur van Aruba een landsbesluit tot benoeming van een minister niet vast, omdat hij meende dat deze benoeming in strijd zou zijn met de waarborgtaak van artikel 43 lid 2 van het Statuut. De Koninkrijksregering sanctioneerde dit oordeel van de Gouverneur en stelde de onrechtmatigheid van het ontwerp-besluit vast.⁹² Nauwelijks twee jaar later besloot de Rijksministerraad dat de Koninkrijksregering met betrekking tot de benoeming van ministers in de landen de uiterste terughoudendheid heeft te betrachten, ook wanneer zij risico's ziet voor de deugdelijkheid van bestuur.⁹³ In 2014 gaf de Koninkrijksregering een aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten om de vaststelling van benoemingsbesluiten van ministers aan te houden totdat onderzoek zou zijn gedaan naar de benoembaarheid van de kandidaten en het oordeel was geveld dat er voldoende waarborgen voor de integriteit van de kandidaten aanwezig waren.⁹⁴ In 2017, tenslotte, ontving de Gouverneur van Sint Maarten een aanwijzing om te bevorderen dat een motie van wantrouwen van de Staten tegen de Minister-President zou worden geëffectueerd en werd hem opgedragen al datgene te doen wat in zijn vermogen lag om de Minister-President tot indiening van zijn ontslagbesluit te bewegen.⁹⁵ Wat

90 Kamerstukken II, 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 6.

91 Art. 7 en 8 Statuut.

92 KB 30 juni 1998, Stcrt. 143.

93 Kamerstukken II, 1999/00, 26 800 IV, nr. 17.

94 KB 17 oktober 2014, Stcrt. 30236.

95 KB 24 november 2017, Stcrt. 69185.

in 1998 nog wel mocht, kon dus niet meer in 2000, in 2014 moest dit daarentegen weer wel en in 2017 nam de Koninkrijksregering zelfs een besluit om het ontslag van een landsminister te bevorderen.

Dit verschil in benadering valt naar mijn mening minder toe te schrijven aan veranderde juridische of maatschappelijke opvattingen, maar meer aan een gewijzigd politiek oordeel of klimaat. Dat kan natuurlijk, de Rijksministerraad is immers een politiek samengesteld college dat bestuurlijke oordelen geeft en beslissingen neemt, maar dit maakt het er voor de Gouverneurs niet gemakkelijker en meer voorspelbaar op. Om de hierboven aangegeven redenen meen ik dat toepassing van artikel 21 Reglement niet automatisch de voor de Gouverneur te verkiezen weg is als zich een constitutioneel probleem voordoet in de relatie met zijn ministers.

Het antwoord op de vraag in de inleiding of de Gouverneur onder omstandigheden een vetorecht toekomt, luidt, kortom, naar mijn mening zonder meer bevestigend als het gaat om een situatie als bedoeld in artikel 21 Reglement waarbij hij als Koninkrijkorgaan optreedt. Dit vetorecht is, zoals gezegd, beperkt tot de in artikel 21 Reglement aangegeven aangelegenheden en voorlopig en opschortend van aard. De Koninkrijksregering beslist uiteindelijk.

Als landsorgaan ligt de zaak anders en delicateser, omdat de Gouverneur dan opereert onder de ministeriële verantwoordelijkheid van landelijke ministers en hij niet kan terugvallen op een expliciet wettelijk geregeld vetorecht. Ook dan meen ik evenwel dat er omstandigheden denkbaar zijn waaronder de Gouverneur zijn handtekening aan een voorgedragen besluit kan en ook moet onthouden.

Daarbij geldt naar mijn mening dan wel een zeer smalle marge. Er kan namelijk aan de ene kant geen sprake zijn van een artikel 21 Reglement situatie, want dan moet hij optreden als Koninkrijksorgaan en zijn aanvankelijk oordeel aan de Koninkrijksregering voorleggen. Aan de andere kant moet het wel gaan om een toestand die hij als hoeder van de constitutionele orde en mede op basis van zijn ambtseed en artikel 25 Reglement als zwaar genoeg beoordeelt om de voor zijn handelen verantwoordelijke ministers te confronteren met een veto.

Wanneer is van zo'n situatie sprake? Het moet dan gaan om een besluit dat niet in strijd is met een internationale regeling, rijkswetgeving en belangen waarvan de verzorging of waarborging Koninkrijksaangelegenheid zijn, want dit terrein wordt immers door artikel 21 Reglement bestreken. Tegelijk moet er sprake zijn van een toestand waarin de Gouverneur, ongeacht of hij dat zou willen, niet kan en mag tekenen. Naar mijn opvatting kan zo'n situatie zich voordoen als de voorgelegde besluitvorming niet het vereiste juridisch ordentelijke proces heeft doorlopen en naar het oordeel van de Gouverneur strijd oplevert met de

Staatsregeling of ander landelijk recht. De Staatsregeling, maar ook andere landelijke wetgeving, bevat tal van procedures, voorschriften en bevoegdheden die in acht genomen moeten worden bij de totstandkoming van besluitvorming. Als dat in voorkomende gevallen niet zou gebeuren, wordt de Gouverneur niet geacht 'bij het kruisje te tekenen' maar om een voordracht ter heroverweging terug te leggen bij de verantwoordelijke minister. De Gouverneur mag op grond van artikel 25 Reglement en zijn ambtseed immers geen handelingen plegen waardoor de in het land geldende wettelijke regelingen worden geschonden. Wanneer zo'n gelegenheid zich voordoet, mag worden aangenomen dat de heroverweging van de minister doorgaans leidt tot aanpassing of terugtrekking van het ontwerp-besluit. Als dat niet gebeurt, dan ligt het voor de hand dat overleg plaatsvindt tussen Gouverneur en minister, waarover naar buiten niets mag blijken. Dit vereist het beginsel van de eenheid van de regering, dat wordt beschermd door het geheim van Plaza Henny Eman 1, van het Fort Amsterdam 1 en van Falcon Drive 3.⁹⁶ Slechts wanneer overleg tussen de Gouverneur en de verantwoordelijke minister niet tot overeenstemming leidt en de minister vasthoudt aan het gewraakte besluit, kan een veto aan de orde komen. Dit lijkt een hypothetische kwestie, maar kan, op wat ik met een variant op Breunese⁹⁷ de constitutionele groeistuip zou willen noemen en waarvan hierboven de nodige voorbeelden zijn gegeven, in de nog jonge landen voorlopig nog niet geheel worden uitgesloten.

Literatuur

Bagehot 1963

W. Bagehot, 'The English Constitution', Ithaca, New York; Cornell University Press 1963

Bakhuis 2013

G.A.H. Bakhuis, 'Gouverneur Sint Maarten mist bevoegdheden om aanwijzing uit te voeren', NJB 2013/2562, afl. 44

Bakhuis 2014

G.A.H. Bakhuis, 'Grensverleggend experimenteren met de waarborg-functie, aanwijzingen en de constitutionele positie van de Gouverneur, Reflecties op toezicht in het Koninkrijk der Nederlanden', bijdrage Staatsrechtconferentie 18 december 2015, WLP 2016

Van den Berg 2016

J.Th.J. van den Berg, 'Macht verloren, gezag verstrekt, historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland', Elsevier, Amsterdam 2016

⁹⁶ De kantoren van de Gouverneurs van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

⁹⁷ Breunese 2017, p. 187.

Van den Berg 2017

J.Th.J. van den Berg, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 8 oktober 2015' en 'Reactie op advies rechters, 25 oktober 2015', in 'Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', onder redactie van K. Frielink en L.J.J. Rogier, Wolters Kluwer, Deventer 2017

Borman 2012

C. Borman, 'Het Statuut voor het Koninkrijk', derde druk, Deventer: Kluwer 2012

Bovend'Eert 2002

P.P.T. Bovend'Eert, 'Ministeriële verantwoordelijkheid', Staats- en bestuursrecht, deel 9, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002

Breunese 2017

H.M. Breunese, 'Constitutionele groeipijn', in 'In dienst van het recht', opstellen aangeboden aan J.G. Brouwer, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2017

Broeksteeg 2004

J.L.W. Broeksteeg, 'Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht', Kluwer, Deventer 2004

Van den Driessche 2005

I.A. van den Driessche, 'Politieke ministeriële verantwoordelijkheid', Kluwer, Groningen 2005

Van den Driessche 2006

I.A. van den Driessche, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, het Koninklijk Huis en de Koninklijke familie', in 'Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen', Staatsrechtkring, Kluwer, Alphen aan den Rijn 2006

Frielink en Rogier 2017

'Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', onder redactie van K. Frielink en L.J.J. Rogier, Wolters Kluwer, Deventer 2017

Van Helsdingen 1956

W.H. van Helsdingen, 'De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955', historische toelichting en praktijk, SDU, Den Haag 1956

Van Helsdingen 1957

W.H. van Helsdingen, 'Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden', wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk, SDU, Den Haag 1957

Hirsch Ballin 2013

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De Koning, Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap', Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2013

Hirsch Ballin 2017

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 4 oktober 2015' en 'Slotbeschouwing', in 'Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', onder redactie van K. Frielink en L.J.J. Rogier, Wolters Kluwer, Deventer 2017

Hoeneveld 2011

A. Hoeneveld, 'Zestig jaar hoger toezicht van de gouverneur in gevolge de Eilandenregeling; een terugblik', Caribisch Juristenblad 2011/3, p. 193-201

Van der Hoeven 1984

J. van der Hoeven, 'Modern koningschap' in Socialisme en Democratie 10, 1973, ook in 'Staatsrecht en bestuursrecht, Opstellen van mr. J. van der Hoeven', W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1984

Hoogers 2018

H.G. Hoogers, 'The Storm has come, of: wie beslist over het minister-presidentschap in Sint Maarten?', NJB 2018/8, p. 540-547

Hoogers en de Vries 2002

H.G. Hoogers en F. de Vries, 'Hoofdlijnen Arubaans Staatsrecht', Walburg Pers, Zutphen 2002

Kortmann 2012

C.A.J.M. Kortmann, 'Constitutioneel recht', zevende druk, Kluwer, Deventer 2012

Kortmann 2017

C.A.J.M. Kortmann, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015' en 'Advies inzake standpunt drietal rechters Sint Maarten, 21 oktober 2015', in 'Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', onder redactie van K. Frielink en L.J.J. Rogier, Wolters Kluwer, Deventer 2017

Van Maarseveen 1969

H.Th.J.F. van Maarseveen, 'De heerschappij van de ministerraad', SDU, Den Haag 1969

Luiten 1983

W.A. Luiten, 'Een inleiding tot het Antilliaanse staatsrecht', Universiteit van de Nederlandse Antillen, Willemstad 1983

Van der Pot en Donner 2014

C.W. van der Pot en A.M. Donner (bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers), 'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht', W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2014

Prakke 1994

L. Prakke, 'Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot', Staatsrecht onder spanning, Amsterdam University Press, 1994

Van Raalte 1971

E. van Raalte, 'Staatshoofd en Ministers, Nederlands Constitutionele Monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht', W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1971

Van Rijn 1999

A.B. van Rijn, 'Staatsrecht van de Nederlandse Antillen', W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1999

Van Rijn 2014

A.B. van Rijn, '60 jaar Statuut', lezing University Curaçao 15 december 2014, www.arjenvanrijn.nl/actueel; A.B. van Rijn, 'Nederland trekt dingen naar zich toe waar het niet over gaat', Trouw 17 juli 2014

Van Rijn 2015

A.B. van Rijn, 'Bouwput Koninkrijk', bijdrage Staatsrechtconferentie 18 december 2015, www.arjenvanrijn.nl/actueel

Van Rijn 2017

A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015' en 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 25 oktober 2015', in 'Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten', onder redactie van K. Frielink en L.J.J. Rogier, Wolters Kluwer, Deventer 2017

Rogier 2012

L.J.J. Rogier, 'Beginselen van Caribisch staatsrecht', Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2012

Sillen 2007

J.J.J. Sillen, 'De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel', Openbaar Bestuur, januari 2007

Spies en Dillingh 2006

J.W.E. Spies en P.F. Dillingh, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, het Koninklijk Huis en de Koninklijke familie', in 'Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen', Staatsrechtkring, Kluwer, Alphen aan den Rijn 2006

Vermeulen, Krijnen, Roos, Battjes, Van Dijk en Sap

B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen, D.A. Roos, H. Battjes, A. Van Dijk, J.W. Sap, 'De Koning in het Nederlandse staatsrecht', Ars Aequi Libri, Nijmegen 2005

Van Wijnen 1975

H.A. van Wijnen, 'Van de macht des Konings – Mythe en werkelijkheid van de constitutionele democratie', Uitgeverij Contact, Amsterdam 1975