

De Gouverneur van Sint Maarten
 Drs. E.B. Holiday
 Philipsburg
 Sint Maarten

Sint Maarten, 21 oktober 2015

Excellentie,

Bij brief van 16 oktober 2015 heeft u ons verzocht een aantal juridische vragen te beantwoorden welke betrekking hebben op de inmiddels ontstane politieke impasse in Sint Maarten. Wij zijn ons ervan bewust dat u met het oog op een consistent en ordentelijk constitutioneel proces, zoals u in uw verzoek ook memoreert, uit hoofde van uw ambtseed om de Staatsregeling van Sint Maarten te onderhouden en te doen onderhouden, een eigen verantwoordelijkheid draagt en dat u uit dien hoofde ruimte wenst te creëren voor een zorgvuldige en constitutioneel juiste besluitvorming. De bedoeling is dat de door ons te geven antwoorden daaraan kunnen bijdragen.

Nu het hier zuivere staatsrechtelijke interpretatievragen betreft van een soort die bij de huidige stand van het recht aan geen van de twee rechterlijke instanties waarvan wij deel uitmaken kunnen worden voorgelegd, hebben wij met het oog op het algemeen belang ingestemd met uw verzoek. Het spreekt echter voor zich dat wij ons uitsluitend zullen richten op de juridische aspecten van de vraagstukken die aan de orde zijn. Wij beantwoorden uw vragen als volgt:

Ad a

Vraag: Is de Raad van Ministers op grond van artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling gehouden om hun ambt ter beschikking te stellen, indien een motie van wantrouwen tegen hen is aangenomen?

Antwoord: Ja. In artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling is bepaald dat indien een minister niet langer het vertrouwen heeft van de Staten, hij zijn ambt ter beschikking stelt. Het betreft een rechtsplicht die niet is geclausuleerd. Blijkens de toelichting werd beoogd duidelijk te maken dat een minister zijn of haar "opstappen" niet afhankelijk kon maken van zijn of haar "subjectieve waarneming en beoordeling van de politieke werkelijkheid." Deze redenering gaat ook op in het geval tegelijkertijd het vertrouwen in alle individuele ministers is opgezegd. Aangenomen moet daarom worden dat indien een motie van wantrouwen door de Staten wordt aanvaard tegen het kabinet als geheel, op grond van artikel 33, tweede lid, voor alle individuele ministers een rechtsplicht ontstaat om hun ambt ter beschikking te stellen. Dit laat evenwel de (eveneens ongeclausuleerde) bevoegdheid van de regering om op grond van artikel 59 van de Staatsregeling de Staten te ontbinden, onverlet (zie hierna onder g).

Ad b

Vraag: Indien (a) bevestigend wordt beantwoord, op welk moment of binnen welke tijdsspanne is de Raad van Ministers gehouden hun ambt ter beschikking te stellen?

Antwoord: In artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling is geen termijn opgenomen waarbinnen de ministers gehouden zijn hun ambt ter beschikking te stellen. Indien echter het vertrouwen door de Staten is opgezegd, is de bestaansgrond van het kabinet komen te vervallen en dienen de ministers daaruit zonder uitstel de consequenties te trekken. Dit betekent dat zij op zo kort mogelijke termijn aan hun rechtsplicht moeten voldoen en hun ambt ter beschikking moeten stellen. De ontslagaanvraag wordt vervolgens door de Gouverneur in overweging genomen. In die zin is het ontslag niet definitief; pas in een later stadium wordt, afhankelijk van het vervolg, beslist of de ontslagaanvraag al dan niet wordt aanvaard.

Ad c

Vraag: Indien (a) bevestigend wordt beantwoord, kan de Raad van Ministers een voorbehoud maken ten aanzien van de verplichting om hun ambt ter beschikking te stellen? Meer specifiek, kan de Raad van Ministers de vervulling van hun rechtsplicht afhankelijk maken van een andere gebeurtenis?

Antwoord: De uit artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling voortvloeiende rechtsplicht is niet geclausuleerd. Dat betekent dat de ministers geen voorbehoud mogen maken ten aanzien van de verplichting om hun ambt ter beschikking te stellen. Meer in het bijzonder mogen zij de vervulling van hun rechtsplicht niet afhankelijk maken van een andere gebeurtenis. Dat laat onverlet dat, ondanks de beperkingen die uit de daardoor ontstane demissionaire status voortvloeien, het kabinet in die situatie bepaalde beslissingen mag (en soms moet) nemen.

Ad d

Vraag: Als de ministers (gezamenlijk) hun ambten ter beschikking stellen, wordt het land daardoor dan onbestuurbaar?

Antwoord: Als alle ministers hun ambt ter beschikking hebben gesteld, leidt dit op zichzelf niet tot een situatie waarin het land onbestuurbaar wordt. Het ter beschikking stellen van een ambt komt immers neer op het aanbieden en niet het nemen van ontslag. De Gouverneur neemt het ontslag in overweging maar gaat (nog) niet over tot verlening van het ontslag. Zo lang het ontslag niet daadwerkelijk is verleend beperken de ministers zich tot de lopende zaken en, indien wordt besloten tot ontbinding (zie hierna onder g), tot het organiseren van de verkiezingen. Het betreft hoe dan ook een tijdelijke situatie. In geval van ontbinding stelt artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling een termijn van drie maanden voor het samenkomen van de nieuw gekozen Staten. Vervolgens zal moeten bezien worden welk kabinet op basis van de verkiezingsuitslag gevormd kan worden, waarna de ontslagaanvragen van de demissionaire ministers bij wege van door de nieuwe minister-president en de gouverneur ondertekende besluiten ontslagen worden en terzelfder tijd door besluiten van de nieuwe minister-president en de gouverneur de overige nieuwe ministers benoemd worden. Zie ook het antwoord ad e en h-i.

Ad e

Vraag: Indien (a) bevestigend wordt beantwoord en de Raad van Ministers stelt hun ambt niet ter beschikking, zijn er dan juridische of constitutionele beletselen tegen de formatie van een nieuw

kabinet en om uiteindelijk dit proces af te ronden met het ontslag van de Raad van Ministers en het benoemen van een nieuwe Raad van Ministers in overeenstemming met artikel 40, tweede lid, van de Staatsregeling?

Antwoord: Indien de ministers in strijd met hun artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling voortvloeiende rechtsplicht hun ambt niet ter beschikking stellen, zijn er geen juridische of constitutionele beletselen om een nieuw kabinet te formeren. Dat proces zal in dat geval kunnen worden afgerond met het ontslag van de Raad van Ministers en de benoeming van een nieuwe Raad van Ministers. Overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Staatsregeling zullen de voornoemde besluiten dan mede door de nieuwe minister-president worden ondertekend.

Het voorgaande wordt niet anders indien het zittende kabinet besluit ontbinding te bevorderen en daartoe een ontwerp-besluit aan de Gouverneur voorlegt. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de constitutionele orde is de Gouverneur niet verplicht mee te werken aan de totstandkoming van een ontbindingsbesluit dat is voorgelegd door een kabinet dat bestaat uit ministers die in strijd met artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling hun ambt niet ter beschikking stellen. Tot een zodanige medewerking is de Gouverneur, nadat hij met het oog op een consistent en ordentelijk constitutioneel proces afdoende is geïnformeerd en zo nodig overleg heeft gepleegd, wel gehouden indien de ministers overeenkomstig de Staatsregeling hun ambt ter beschikking stellen en het kabinet vervolgens de Staten wenst te ontbinden. Dat komt overeen met het in het staatsrecht verankerde evenwicht tussen regering en parlement (zie onder g). Overigens is het ook in de situatie waarin besloten is tot ontbinding niet uitgesloten dat er een nieuw kabinet wordt geformeerd. Gelet op de aanstaande verkiezingen heeft dit kabinet echter slechts een interim-karakter; het heeft tot taak om de lopende zaken te behandelen en de organisatie van de verkiezingen voor te bereiden (zie onder h-i).

Ad f

Vraag: Indien a ontkennend wordt beantwoord, heeft de Raad van Ministers onder deze omstandigheden een vol mandaat om te regeren, of zijn de bevoegdheden van de Raad van Ministers beperkt als gevolg van de aangenomen motie van wantrouwen?

Antwoord: Deze vraag, die ervan uitgaat dat vraag a ontkennend is beantwoord, behoeft geen beantwoording.

Ad g

Vraag: Is de Raad van Ministers, op grond van artikel 59, eerste lid, van de Staatsregeling, bevoegd de Staten te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te roepen, nadat een motie van wantrouwen tegen hen is aangenomen?

Antwoord: Ja. De ontbindingsbevoegdheid van de regering is in Nederland ingevoerd in 1848 en in de voormalige Nederlandse Antillen in 1948. Dat zuivere 'conflictontbindingen' – uitgaande van de gedachte dat als het parlement 'slaat', de regering kan 'terugslaan' en aan de kiezers het beslissende woord kan geven – zich in Nederland zelden hebben voorgedaan en in de Nederlandse Antillen en Aruba, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet, betekent op zichzelf niet dat artikel 59 van de Staatsregeling deze mogelijkheid thans uitsluit. Daarvoor zijn aanvullende argumenten nodig. Sommige staatsrecht deskundigen in Nederland stellen dat het staatsbestel in de tegenwoordige tijd

zodanig is 'geparlementariseerd' dat een ontbinding tegen de wil van het parlement niet behoort plaats te vinden en daarom inconstitutioneel is. Anderen menen echter dat een zodanige uitleg de zelfstandige status van het ontbindingsrecht van de regering in de kern aantast en daarmee het evenwicht verstoort tussen regering en parlement, die ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben en ten opzichte van elkaar een gelijkwaardige positie innemen; zie onder meer Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 16^e druk, 2014, p. 655. Gelet op deze verschillen van opvatting kan geen algemeen aanvaarde regel van ongeschreven staatsrecht worden aangenomen inhoudende dat het ontbindingsrecht van de regering afhankelijk is van parlementaire instemming. De enige algemeen aanvaarde beperking van het ontbindingsrecht is de regel dat de regering niet tweemaal ter zake van hetzelfde conflict mag ontbinden. Deze situatie is thans niet aan de orde.

Maar ook indien een en ander in Nederland wel reeds geldend recht zou zijn geworden, brengt dit nog niet met zich dat in Sint Maarten de klassieke uitleg van de inhoud van artikel 59 van de Staatsregeling is "meeveranderd." De politieke situatie in Sint Maarten met een slechts uit vijftien zetels bestaand parlement verschilt daarvoor te zeer van die in Nederland, ook wat betreft het vraagstuk van "overgelopen" parlementariërs die hun zetel niet opgeven. Rechtsstatelijkheid vereist ook in een democratie het bestaan van "checks and balances" en de bevoegdheid van de regering om, desnoods eigenstandig en met inachtneming van de Staatsregeling, de Staten te ontbinden en het conflict aan het electoraat voor te leggen. Ontbinding behoort echter een uitzondering te blijven aangezien een veelvuldige toepassing van het ontbindingsrecht afbreuk doet aan het gezag van parlement. Bij dat laatste past ook de regel dat de regering niet tweemaal ter zake van hetzelfde conflict mag ontbinden. In een democratie heeft het gekozen parlement uiteindelijk het laatste woord.

Naar onze opvatting heeft de regering derhalve de autonome bevoegdheid om de Staten te ontbinden om, wat thans kennelijk met name de bedoeling is, aan de kiezer de representativiteit van de Staten voor te leggen, zulks gelet op het zich frequent, en ook thans weer, voordoende verschijnsel van het zich van hun politieke partij afscheiden van parlementariërs ("ship jumpers" of "floor crossers") en de daarmee samenhangende instabiliteit van het openbaar bestuur. Dat de meerderheid van de Staten geen voorstander van de ontbinding en de daarmee onlosmakelijk verbonden vervroegde verkiezingen lijkt te zijn, staat daaraan niet in de weg. Ware dit anders dan zou daarmee de zelfstandige bevoegdheid van de regering in de kern worden aangetast.

Artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling maakt het voorgaande niet anders. Uit de toelichting op deze bepaling blijkt niet dat het de bedoeling is geweest om met die bepaling ook het ontbindingsrecht van de regering te beperken. Voor dat standpunt pleit ook dat het in artikel 59 van de Staatsregeling neergelegde ontbindingsrecht in zijn ongeclausuleerde vorm in 2010 ongewijzigd uit de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is overgenomen. Dat betekent dat de ministers op grond van artikel 33, tweede lid, weliswaar verplicht zijn hun ambt ter beschikking te stellen maar het kabinet in die situatie – hoewel demissionair – bevoegd blijft tot ontbinding. De opzegging van het vertrouwen betekent in dat geval dus dat kabinet én Staten een stap terug doen. Dat komt overeen met het in het staatsrecht verankerde evenwicht tussen regering en parlement.

Ad h-i

Vraag h: Zijn er juridische of constitutionele beletselen tegen de formatie van een nieuw Kabinet, nadat het Landsbesluit tot ontbinding van de Staten van kracht is geworden en voordat de verkiezingen zijn gehouden.

en

Vraag i: Kan een landsbesluit tot ontbinding van de Staten en het houden van nieuwe verkiezingen op vergelijkbare wijze als andere Landsbesluiten worden gewijzigd, aangepast of ingetrokken op een later tijdstip of zijn daartegen juridische beletselen?

Antwoord: Indien besloten wordt tot ontbinding is er, zoals gezegd, slechts een korte periode van drie maanden voordat de nieuwe Staten bijeenkomen (zie artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling). Voor die korte periode is het niet uitgesloten dat er een formatie plaatsvindt en na afloop daarvan een interim-kabinet wordt benoemd. Een dergelijk kabinet kan het Landsbesluit tot ontbinding van de Staten en het houden van nieuwe verkiezingen op kleine onderdelen wijzigen of aanpassen, maar rechtens onaanvaardbaar zou zijn dat de ontbinding en de verkiezingen zelf als gevolg daarvan niet langer doorgaan. Daarmee zou immers de in artikel 59 van de Staatsregeling aan de regering gegeven bevoegdheid om de representativiteit van de Staten tot inzet van de verkiezingen te maken ('conflictontbinding'; zie antwoord ad g) in de kern worden aangetast.

Uit het voorgaande volgt dat de centrale vraag, te weten of artikel 59 van de Staatsregeling van Sint Maarten heden ten dage ook na een motie van wantrouwen tegen de regering nog 'conflictontbindingen' toestaat, door ons unaniem bevestigend wordt beantwoord. Of van de ontbindingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt en of het verstandig of prudent is daarvan gebruik te maken is in laatste instantie een politieke kwestie waar wij uiteraard buiten blijven. Die afweging berust bij de regering. Ook de gouverneur zal zich daaraan, nadat hij met het oog op een consistent en ordentelijk constitutioneel proces afdoende is geïnformeerd en zo nodig overleg heeft gepleegd, dienen te conformeren indien en voor zover het ontbindingsbesluit niet in kennelijke strijd is met de Staatsregeling. Daarbij geldt echter wel als voorwaarde dat het kabinet in overeenstemming handelt met de Staatsregeling en na aanvaarding van een motie van wantrouwen zonder uitstel zijn ontslag indient.

U hebt ons verzocht om aan te geven of wij ermee kunnen instemmen dat onze beantwoording van uw vragen openbaar wordt gemaakt. Naar ons oordeel dient het constitutioneel proces zoveel mogelijk transparant te zijn. Wij hebben derhalve geen bezwaar tegen openbaarmaking van onze standpunten.

Met de meeste hoogachting,

Mr E.J. van der Poel

Mr J.Th. Wit

Mr J. de Boer