

Prof. Dr. Arjen van Rijn

Handboek Caribisch Staatsrecht

Den Haag: Boom Juridisch 2019, 915 blz, ISBN 978-94-6290-095-0

P.P.T. BOVEND'EERT*

Het constitutionele recht van het Koninkrijk en van de Caribische landen van het Koninkrijk krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht in de staatsrechtwetenschap. Lange tijd was dit deelgebied van het staatsrecht niet meer dan een exotisch bijproduct, waarover een enkele zonderling in de staatsrechtdoctrine zich bij tijd en wijle druk maakte. Sinds het begin van deze eeuw, en met name sinds de staatkundige hervorming van het Koninkrijk van 2010 is de belangstelling voor dit deelgebied van het Nederlandse staatsrecht sterk toegenomen. Naast het 'standaardwerk' van C. Borman, 'Het Statuut voor het Koninkrijk' (eerste druk 1998, derde druk 2012) verschenen monografieën over 'Arubaans staatsrecht' (Gerhard Hoogers en Frank De Vries 2002), 'Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden' (Mentko Nap 2003) en 'Beginnelsen van Caribisch Staatsrecht' (Lodewijk Rogier 2012), alsmede verschillende interessante opstellenbundels over ontwikkelingen in het Koninkrijk en enkele dissertaties over deelonderwerpen van Koninkrijksrecht. Ook werd tweemaal in Nijmegen een staatsrechtconferentie gewijd aan het thema van Koninkrijksrecht, verscheen een 'Tekst en Commentaar Statuut' (Bovend'Eert, Broeksteeg, Bunschoten en Hoogers 2018), en kregen actuele ontwikkelingen van Koninkrijksrecht regelmatig aandacht in het Nederlands Juristenblad en het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht. Het staatsrecht van het Koninkrijk en van de Caribische landen is kortom niet meer aan te duiden als een *niche* in het Nederlandse staatsrecht. Het neemt een prominente plaats in. Dat de staatsrechtwetenschap meer en meer aandacht besteedt aan dit belangrijke deelgebied is niet verwonderlijk. Tal van interessante wetenschappelijke onderzoeksvragen zijn de laatste jaren in dit deelgebied opgekomen. De staatkundige hervorming van 2010 leidde tot een ingrijpende wijziging van de structuur van het Koninkrijk. De consensusrijkswet kreeg een belangrijke plaats in die nieuwe structuur. De Koninkrijksregering ging zich steeds intensiever bemoeien met het landsbestuur in het Caribisch gebied, waarbij vragen

boeken

* Prof. Paul Bovend'Eert is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Deze boekbespreking is eerder verschenen in het Caribisch Juristenblad.

opkwamen over de grenzen van de bevoegdheid van de Koninkrijksregering en de positie van haar vertegenwoordiger, de Gouverneur, tevens onderdeel van de landsregering. Het parlementaire stelsel van de nieuwe landen in het Koninkrijk, Curaçao en Sint Maarten, maakte sinds 2010 turbulente ontwikkelingen door, waarbij onder meer de reikwijdte van de bevoegdheid tot ontbinding van het parlement (de Staten) ter discussie gesteld werd. En nieuwe vormen van constitutionele toetsing vroegen om een nadere analyse, zoals de toetsing door het Constitutionele Hof van Sint Maarten en de geschillenregeling van artikel 12 a Statuut.

In Koninkrijksverband en in de Caribische landen wordt het staatsrecht tegenwoordig op het scherpst van de snede in de praktijk toegepast. Het vormt daarmee een rijke bron voor staatsrechtelijk onderzoek. Het staatsrecht van het land Nederland steekt hierbij tamelijk schril af.

De verschijning van het 'Handboek Caribisch Staatsrecht' van Arjen van Rijn vormt een treffende illustratie van de opmerkelijke ontwikkeling van dit deelgebied van het Nederlandse staatsrecht. Het Handboek behandelt in de volle breedte de onderwerpen die bepalend geweest zijn voor de ontwikkeling van dit deelgebied. Daarmee biedt het Handboek zonder meer een rijke bron voor de bestudering van staatsrechtelijke vragen in Koninkrijksverband, en een belangrijke aanwinst voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, en voor de rechtspraktijk.

In 1999 publiceerde Arjen van Rijn het 'Staatsrecht van de Nederlandse Antillen'. Het Handboek Caribisch Staatsrecht is te beschouwen als een vervolg op deze publicatie. Het Handboek volgt in grote lijnen de indeling van het boek uit 1999, maar kan allerminst als een nieuwe druk van deze uitgave beschouwd worden. Weliswaar zien we op veel plaatsen passages terug uit het eerdere boek, maar de behandeling van de verschillende onderwerpen is veel uitgebreider en meer doorwrocht, waarbij ruimschoots aandacht besteed wordt aan actuele ontwikkelingen. Het een en ander leidt overigens tot een aanzienlijke toename van de omvang. Het Handboek pretendeert niet een integrale en uitputtende verhandeling te bieden van het gehele staatsrecht, maar richt zich op een bespreking van de Caribische component van het staatsrecht. Dat is een verstandige keuze. Het Caribische staatsrecht sluit immers qua systematiek nauw aan op het Nederlandse staatsrecht, al zijn er ook belangrijke afwijkingen. Het eerste Algemeen deel (hoofdstukken 1-7) richt zich op een aantal, voor een handboek gebruikelijke, vraagstukken, zoals het object van staatsrecht, de bronnen van Caribisch staatsrecht (met bijzondere aandacht voor de consensusrijkswetten) en de democratische rechtsstaat, maar het bevat tevens een uitgebreide verhandeling over de staatkundige ontwikkelingen van de Caribische eilanden, inclusief een gedetailleerde beschrijving van de gebeurtenissen rond de staatkundige hervorming van

2010 (hoofdstuk 3). Daarnaast bespreekt het algemeen deel de grondslagen van Caribisch staatsrecht, waarbij onder meer uitgebreid het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden (zeer interessant!) aan bod komt.

In dit Algemeen deel is tevens een beschouwing en analyse van het Statuut voor het Koninkrijk opgenomen (hoofdstuk 5). Deze verhandeling volgt min of meer de opzet van het Statuut, en kan naast het eerdergenoemde boek van Borman en de genoemde uitgave van Tekst en Commentaar op het Statuut als derde volwaardige analyse van de bepalingen van het Statuut gelden. Bij deze analyse plaatst Van Rijn her en der kritische kanttekeningen bij een aantal aspecten van de regeling. Zo acht hij het –terecht– niet juist dat de BES-eilanden, die sinds 2010 deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, volledig geschrapt zijn uit het Statuut en nu slechts een regeling vinden in de Grondwet. Volgens van Rijn dienen de BES-eilanden vanwege het zelfbeschikkingsrecht een eigen status te behouden binnen het Koninkrijk. Het Statuut is daarbij het document waarin de samenwerkingsafspraken tussen Nederland en de Caribische gebieden zijn neergelegd. Het Statuut hoort aan de bijzondere positie van de BES-eilanden uiting te geven (p. 127). Een ander punt van kritiek betreft de positie van de Caribische landen ten opzichte van Nederland. Van Rijn erkent dat de grote feitelijke verschillen tussen de Caribische landen en Nederland en de eindverantwoordelijkheid van Nederland als grootste Koninkrijkspartner voor deugdelijkheid van het bestuur nopen tot ‘asymmetrieën’ in de opzet van het samenwerkingsverband. Maar hij voegt hieraan toe dat er in de huidige tijd geen gerechtvaardigde reden is om nog langer van constitutionele rechtspraak op Koninkrijksniveau af te zien (vgl. de geschillenregeling van art. 12a Statuut) (p. 133). Daarmee kan van harte worden ingestemd.

Bij de bespreking van het Statuut wordt uitgebreid aandacht besteed aan de samenstelling van de Koninkrijksorganen en hun bevoegdheden. Het Statuut en de officiële toelichting erop zijn op onderdelen nogal onduidelijk, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag hoe de Koninkrijksregering is samengesteld. De opvattingen in de doctrine lopen van oudsher uiteen. Van Rijn betoogt dat de Koninkrijksregering bestaat uit de Koning en de raad van ministers van het Koninkrijk (p. 149). Ik denk dat dat niet juist is. De Koninkrijksregering bestaat uit de Koning en een of meer Nederlandse minister(s), die besluiten nemen bij koninklijk besluit in de zin van artikel 47 Gw. De ministerraad van het Koninkrijk is daarbij een afzonderlijk ambt, een interne structuur, geen onderdeel van de regering. Daarin vindt weliswaar de voorafgaande besluitvorming in Koninkrijksaangelegenheden plaats, maar uiteindelijk besluit de Koninkrijksregering (bij kb) in een samenstelling van Koning en een of meer Nederlandse ministers, zoals de Nederlandse regering bestaat uit

Koning en minister(s) (artikel 42 Gw) en niet uit Koning en ministerraad. Ook de gevolmachtigde ministers maken derhalve volgens mij geen deel uit van de Koninkrijksregering. Het is een detail, maar niet onbelangrijk! Een ander technisch puntje betreft de vraag of het Statuut een Koninkrijksparlement onderscheidt. Van Rijn lijkt daarvan uit te gaan in zijn beschouwing (p. 159), hetgeen volgens mij evenmin juist is. Het Statuut kent, ook blijkens de toelichting, wel een Koninkrijkswetgever, maar geen Koninkrijksparlement. Dat zou te veel eer zijn voor de gekunstelde constructie in de artikelen 14 e.v. van het Statuut.

De beschouwing over het Statuut bevat verder nog uitvoerige bespiegelingen over het inmiddels 'beruchte' artikel 43 Statuut, het bestuurlijk toezicht en –zeer interessant– de aanwijzingsbevoegdheid voor de gouverneur, verplichte kost voor eenieder die geïnteresseerd is in Koninkrijksrecht.

Het algemeen deel sluit af met een hoofdstuk over de werking van internationaal recht en een gedegen integrale beschouwing over grondrechten, waarbij, hoe kan het ook anders, ruim aandacht geschonken wordt aan de grondrechten uit het EVRM.

Na het algemeen deel wordt het staatsrecht van Aruba, Curaçao en Sint Maarten behandeld, aan de hand van een aantal thema's. Van Rijn valt meteen met de deur in huis door het parlementaire stelsel (vertrouwensregel, ministeriële verantwoordelijkheid en parlamentsontbinding) van deze landen aan de orde te stellen, het meest 'spannende' onderwerp van dit deel van het Handboek. Na een korte schets van de ontwikkeling van het parlementaire stelsel in de tijd van Nederlandse Antillen, een redelijk stabiele periode, volgt een uitgebreide analyse van het turbulente tijdvak sinds 2010 in Curaçao en Sint Maarten (in Aruba zijn de verhoudingen nog altijd redelijk stabiel). In de nieuwe landen van het Koninkrijk volgden de kabinetten elkaar tot nu toe in hoog tempo op. Sinds 2010 is sprake van een duidelijke toename van parlamentsontbindingen (Van Rijn spreekt van conflictontbindingen in materiële zin). In zijn analyse schaaft Van Rijn zich achter de zienswijze in de doctrine (tevens het standpunt van de grondwetgever), dat ontbinding een autonoom recht is van de regering. In het kader van *checks and balances* hoort de landsregering de vrijheid te houden om de Staten te ontbinden en vervroegde verkiezingen uit te schrijven. De vraag of de landsregering deze autonome bevoegdheid heeft, speelde in het bijzonder bij de ontbinding van de Staten in Sint Maarten (2015) en Curaçao (2017). Bij laatstgenoemde ontbinding trachtte een interimkabinet zelfs de ontbinding van de Staten terug te draaien, een ongekende gang van zaken in het Koninkrijk. De gouverneur weigerde echter terecht hieraan mee te werken en kreeg

daarin steun van de Koninkrijksregering. Van Rijn gaat hier uitvoerig op in. Staatsrechtelijk gezien zeer interessante *case studies*.

Ook komt de positie van de gouverneur aan bod, wanneer een vertrouwensbreuk en ontbinding van de Staten tevens gepaard gaan met de vorming van een interimkabinet. In dat geval kan het voorkomen dat de gouverneur zich tegen de zittende (demissionaire) ministers keert en meewerkt aan de vorming van zo'n interimkabinet. Volgens mij is het niet gewenst dat een gouverneur zich op deze wijze distantieert van de vereiste eenheid binnen de regering, en eigenmachtig overgaat tot de vorming van een nieuw kabinet, ook al hebben de Staten daarop aangedrongen. In Nederland zou het onbestaanbaar zijn dat de Koning een dergelijke gedragslijn zou volgen. De praktijk in de Caribische landen leert dat het Caribische staatsrecht in dit opzicht kennelijk zijn eigen weg gaat.

In het kader van de bespreking van de ministeriële verantwoordelijkheid komt de positie van de gouverneur in relatie tot de ministers aan bod. Als onderdeel van de landsregering heeft de gouverneur, net als de Koning in de Nederlandse regering, een beperkte functie (raadplegen, waarschuwen en aanmoedigen). Waarom hij nochtans als hoofd van de regering wordt aangemerkt, is mij een raadsel. De Koning is tegenwoordig ook niet meer dan 'samenstellend deel van de regering'. De gouverneur als Koninkrijksorgaan, in toenemende mate een fascinerende materie, komt eveneens in deze beschouwing ruimschoots aan bod.

Na de bespreking van het parlementaire stelsel volgt een verhandeling over de (ambten van de) landsregering (hoofdstuk 9) en de Staten (hoofdstuk 10). In veel opzichten zien we hier parallellen met de Nederlandse regeringsstructuur, al zijn er ook relevante afwijkingen (de eerdergenoemde dubbelrol van de gouverneur, de gevolmachtigde ministers). Hetzelfde geldt voor de samenstelling, organisatie en werkwijze van de Staten, wanneer deze wordt vergeleken met de Nederlandse Staten-Generaal. Ook bij de schets van de rechtspositie van de leden van de Staten komen we min of meer dezelfde constitutionele vraagstukken tegen (positie politieke partijen en fracties, parlementaire immuniteit, vrij mandaat).

De laatste hoofdstukken over het staatsrecht van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn gewijd aan vertrouwde leerstukken zoals regelgeving, bestuur, advies en controle, de organisatie van de rechterlijke macht en de rechtsbescherming tegen de overheid, elk met een eigen Caribische insteek (hoofdstukken 11-15).

Het derde en laatste deel van het Handboek gaat over de constitutionele positie van Bonaire, Sint Eustacius en Saba (hoofdstukken 16-18). Na een algemene schets van de staatsrechtelijke positie van de BES eilanden, waarin opnieuw het zelfbeschikkingsrecht aan bod komt en het complexe

vraagstuk van toepasselijke regelgeving (Antilliaans recht of BES-recht) behandeld wordt, volgt nog tot besluit een beschouwing over de bestuurlijke organisatie van de BES en het bestuurlijk toezicht. Van Rijn sluit zijn beschouwingen over de BES af in mineur. Het bestuur op de BES eilanden baart de Nederlandse regering al sinds 2010 grote zorgen. Al met al heeft Arjen van Rijn met het schrijven van het Handboek Caribisch Staatsrecht een heel knappe prestatie geleverd, zulks te meer nu hij zijn wetenschappelijk werk combineert met een advocatenpraktijk. Het Handboek is wel erg omvangrijk geworden. Ook al is de schrijfstijl helder en duidelijk, het is niet aan te raden om het in een ruk uit te lezen. Het Handboek biedt vooral een uitstekend naslagwerk, waarin alle relevante aspecten van het Koninkrijksrecht en Caribisch staatsrecht nader belicht worden. Zoals gezegd een rijke bron voor de bestudering van dit prominente deelgebied van het Nederlandse staatsrecht.