



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan de Voorzitter der Staten
Wilhelminastraat # 1
Philipsburg
Sint Maarten

STATEN VAN SINT MAARTEN			
Ingek. 21 NOV 2018			
Volgnr.			
Par.	*		

RvA no. SM/01-18-DIV

Onderwerp: Adviesverzoek met betrekking tot enkele juridische vragen inzake de verkiezing.

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 2 februari 2018 (ontvangen op dezelfde datum) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 20 november 2018 en de vaststelling hiervan in dezelfde vergadering, bericht de Raad u als volgt.

1. Inleiding

Door de Staten zijn een aantal vragen in verband met de verkiezingen van 26 februari 2018 aan de Raad van Advies voorgelegd. Deze vragen kunnen niet los worden gezien van de voorgeschiedenis die aan deze verkiezingen voorafging, met name de voor- en nasleep van orkaan Irma op 6 september 2017. Voordat op de vragen wordt ingegaan acht de Raad het derhalve van belang om de vragen in deze context te plaatsen.

Er wordt al jaren tussen de regeringen van Sint Maarten en Nederland gedebatteerd over de kwaliteit van het Sint Maartense openbare bestuur. In dit kader heeft met name de instelling van een Integriteitskamer op Sint Maarten centraal gestaan. De twee landen hebben in het voorjaar van 2014 een onderlinge regeling vastgesteld waarin de instelling, bevoegdheden en de bekostiging van een Integriteitskamer is geregeld. Op basis van deze onderlinge regeling heeft Sint Maarten de landsverordening van 21 augustus 2015 tot instelling van de Integriteitskamer vastgesteld.¹

Deze landsverordening is bij vonnis van het Constitutioneel Hof d.d. 7 juli 2016 in zijn geheel vernietigd vanwege strijd met de Staatsregeling. Vervolgens is in het voorjaar van 2017 door de Rijksministerraad overwogen om de Integriteitskamer door middel van een algemene maatregel van rijksbestuur op te leggen.

¹ AB 2015, no. 18.



Als reactie hierop heeft de regering van Sint Maarten gebruik gemaakt van de in de onderlinge regeling opgenomen mogelijkheid om een conflict over zijn toepassing aan de Raad van State van het Koninkrijk voor te leggen.

Op grond van het proces-verbaal dat volgde uit de zitting bij de Raad van State heeft de regering van Sint Maarten begin september 2017 een nieuwe ontwerplandsverordening ter advisering aangeboden bij de Raad van Advies. Voordat hierop kon worden geadviseerd, heeft de orkaan Irma op 6 september 2017 enorme schade toegebracht aan het eiland. Deze orkaan heeft het openbare leven grotendeels stilgelegd. In dit kader heeft de regering van Sint Maarten de regering van Nederland te kennen gegeven dat gezien de omstandigheden het niet meer mogelijk zou zijn om, conform het proces-verbaal, uiterlijk op 31 oktober 2017 een nieuwe landsverordening te hebben vastgesteld en gepubliceerd en heeft zij de Nederlandse regering om uitstel verzocht. De Nederlandse regering ging hier niet mee akkoord en heeft Sint Maarten laten weten dat de instelling van een Integriteitskamer, binnen de door de Raad van State gestelde termijn en de tussen partijen overeengekomen voorwaarden, voorwaardelijk was voor het verlenen van financiële steun voor de wederopbouw van het eiland.² De regering heeft vervolgens herhaaldelijk aangegeven niet bereid te zijn om de door Nederland te geven financiële steun te koppelen aan het dossier van de Integriteitskamer. De regering stelde zich namelijk op het standpunt dat de twee zaken inhoudelijk los van elkaar dienden te worden gezien.

Kort voor het verstrijken van de deadline op 31 oktober 2017 gaf de minister-president toe aan de Nederlandse eisen onder verklaring dat hij zich mede naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies d.d. 23 oktober 2017 inzake de ontwerplandsverordening akkoord was met de eisen en dat hij zich ervoor wilde inspannen de landsverordening zo snel mogelijk in het leven te roepen.

Het is tegen de achtergrond van de bovenstaande context dat vlak daarna op 2 november 2017 een motie van wantrouwen volgde tegen de regering ondanks de akkoordverklaring door de minister-president. Er ontstond een nieuwe meerderheid in de Staten nadat een coalitiepartner van de regering in verband met het conflict over de Nederlandse voorwaarden haar steun aan de regering in twijfel trok en een Statenlid van een van de andere coalitiefracties zich van deze fractie had afgescheiden en onafhankelijk Statenlid geworden was. Naar aanleiding van de aanvaarding van de motie van wantrouwen hebben alle ministers hun ontslag aan de Gouverneur aangeboden.

² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de regering van Sint Maarten d.d. 13 oktober 2017, kenmerk 2017-0000514277.



De regering heeft volgend op haar ontslagindiening de Gouverneur verzocht om bij landsbesluit van 3 november 2017, conform artikel 59 van de Staatsregeling, de Staten te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Dit landsbesluit is na wijziging op 12 november 2017 in werking getreden.

2. Voorgelegde vragen

De Staten hebben de Raad verzocht om de volgende vragen te beantwoorden³:

1. Wat is de relatie tussen artikel 33, tweede lid, en artikel 59 van de Staatsregeling?
2. Zijn er criteria (geschreven of ongeschreven) voor de toepassing van artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling?
3. Zijn er criteria (geschreven of ongeschreven) voor de toepassing van artikel 59 van de Staatsregeling?
4. Zijn de landbesluiten van 3 november 2017 en 12 november 2017 in overeenstemming met artikel 59 van de Staatsregeling en de bepalingen in de Kiesverordening?
5. Wat is de relatie tussen "shipjumping" en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling? En hoe kan "shipjumping" juridisch worden tegengegaan?

Hieronder zal op elke vraag afzonderlijk worden ingegaan.

3. Analyse

3.1. ***Wat is de relatie tussen artikel 33, tweede lid, en artikel 59 van de Staatsregeling?***

Een parlementair stelsel omvat een aantal samenhangende regels en beginselen. De vertrouwensregel en het ontbindingsrecht vormen, onder meer, de kern daarvan.⁴ De vertrouwensregel is neergelegd in artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling en houdt de regel in dat een minister zijn ambt ter beschikking dient te stellen indien hij het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging niet langer heeft.⁵ De tegenhanger van de vertrouwensregel kan gevonden worden in het ontbindingsrecht.

³ Deze vragen zijn in het Engels gesteld maar worden gemakshalve in het Nederlands vertaald en in dit advies behandeld.

⁴ Ook moet gedacht worden aan het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Zie L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 123-127; C.A.J.M. Kortmann en P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 22-23.

⁵ De vertrouwensregel geldt zowel voor elke minister inclusief de minister-president individueel als voor alle ministers, dan wel het gehele kabinet, gezamenlijk.



Het ontbindingsrecht is verankerd in artikel 59 van de Staatsregeling en behelst het recht van de regering om de Staten te ontbinden.

De vertrouwensregel en het ontbindingsrecht vormen twee zijden van één medaille en moeten als elkaars spiegelbeeld worden gezien. De vertrouwensregel heeft een regulerende functie, daar zij (mede) voorkomt dat een minister of voltallige kabinet blijft besturen zonder voldoende steun van de Staten.⁶ Het ontbindingsrecht is de tegenhanger van de vertrouwensregel en is op zijn beurt een middel om een verstoorde verhouding tussen de regering en de Staten te doen herstellen door het conflict bij de kiezers neer te leggen. Als de Staten enerzijds slaat door het vertrouwen in de regering op te zeggen heeft de regering anderzijds het recht om terug te slaan door het ontbindingsrecht uit te oefenen.⁷ Hiermee voorzien deze bevoegdheden ons parlementaire stelsel van met elkaar samenhangende checks and balances. Het laatste woord is daarmee op grond van democratische principes voorbehouden, niet aan de Gouverneur, niet aan de regering, niet aan het parlement, maar aan de kiezers.

3.2. Zijn er criteria (geschreven of ongeschreven) voor de toepassing van artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling?

Op Sint Maarten is de vertrouwensregel gecodificeerd in artikel 33, tweede lid, van de Staatsregeling. Volgens deze bepaling is de regel dat als een minister het vertrouwen van de Staten niet langer heeft, hij zijn ambt ter beschikking stelt. Het is alleen aan een meerderheid van de Staten om te bepalen of het vertrouwen ontbreekt en niet aan een bepaalde fractie. Als gevolg dient een minister niet op te stappen indien enkel het vertrouwen van zijn eigen partij ontbreekt.⁸ Op Sint Maarten geeft de Staatsregeling ook de mogelijkheid dat bij landsverordening nadere regels over artikel 33, tweede lid, met een gekwalificeerde meerderheid van tweederde van de stemmen van het zittende aantal leden kunnen worden vastgesteld.⁹ Van deze bevoegdheid is (nog) geen gebruik gemaakt.

Het staat buiten twijfel dat artikel 33, tweede lid, een ongeclausuleerde verplichting bevat zijdens de minister, dan wel ministers.¹⁰ Indien de Staten in meerderheid geen vertrouwen meer in de minister hebben dient hij daar zijn

⁶ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008, p. 308.

⁷ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008, p. 309; A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 98.

⁸ Mits zijn partij geen volstrekte meerderheid bezit in de Staten.

⁹ Zie artikel 33, derde en vierde lid, van de Staatsregeling.

¹⁰ Zie memorie van toelichting bij de Staatsregeling, p.33. Advies van drie rechters aan de Gouverneur van Sint Maarten, 21 oktober 2015, in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 107.



conclusies uit te trekken. De minister is dus verplicht op te stappen als de Staten zich daartoe uitdrukkelijk uitsprekt. Indien hij dat niet doet treedt hij buiten de constitutionele rechtsorde.¹¹ De Raad merkt hier volledigheidshalve bij op dat het ontbreken van het vertrouwen op diverse manieren kan blijken. In de literatuur worden hiervan een aantal voorbeelden genoemd. Gedacht kan worden aan:

- “- een motie van wantrouwen, waarmee de Staten hun ‘afkeuring’ uitspreken over het gevoerde beleid;*
- een motie waarbij de Staten de regering iets opdragen wat de regering niet wil;*
- het verwerpen van de begroting of een wetsvoorstel, of het amenderen van een wetsvoorstel tegen de zin van de regering;*
- het opstappen van zo veel leden uit de regering dat het draagvlak voor de regering in de Staten wegvalt;*
- de conclusies die een minister of regering zelf trekt.”¹²*

De Staatsregeling voorziet alleen in een geschreven regel voor de situatie waarin het vertrouwen ontbreekt. De positieve kant van de vertrouwensregel, namelijk dat de Staten vertrouwen dienen te hebben in de regering en daarbij de individuele ministers, is niet als geschreven regel terug te vinden.¹³ Dit betekent dat het vertrouwen in de regering en de individuele ministers wordt voorondersteld tenzij het tegendeel blijkt.

3.3. *Zijn er criteria (geschreven of ongeschreven) voor toepassing van artikel 59 van de Staatsregeling?*

Artikel 59, eerste lid, van de Staatsregeling schrijft voor dat de Staten bij landsbesluit kunnen worden ontbonden. Dit besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing van de Staten en tot het samenkomen van de nieuw gekozen Staten binnen drie maanden daarna.¹⁴ Het ontbindingsrecht is een autonoom, eenzijdig en ongeclausuleerd recht van de regering. Het dient voorop gesteld te worden dat het gaat om een *bevoegdheid* van de regering en geen verplichting.¹⁵ Zij is dus vrij om zelf te beslissen of zij van deze bevoegdheid gebruik maakt of niet.

¹¹ Zie memorie van toelichting bij de Staatsregeling, p.33.

¹² L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 127.

¹³ L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 127.

¹⁴ Artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling.

¹⁵ A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 98.



Het ontbindingsrecht was oorspronkelijk bedoeld als middel om de regering in staat te stellen een conflict met de Staten aan de kiezers ter beoordeling voor te leggen en de kiezers de gelegenheid te geven zich over het (onderwerp van) conflict uit te spreken.¹⁶ Daarbij is het bijzondere van het ontbindingsrecht dat het juist bedoeld is en juist mag worden uitgeoefend in situaties waarbij de Staten het vertrouwen in de regering hebben opgezegd.¹⁷ Zoals reeds onder paragraaf 3.1 aangegeven, als de Staten slaan, kan de regering middels het ontbindingsrecht terugslaan. Echter heeft het ontbindingsrecht in de loop van de tijd een bredere betekenis en toepassing gekregen.

Er zijn verschillende voorbeelden in de literatuur te vinden binnen de context van het Koninkrijk waar tot ontbinding is overgegaan. Namelijk:

*"- bij een onoverbrugbaar meningsverschil tussen regering en parlement;
- in omstandigheden waarin het wenselijk is dat kiezers onmiddellijk in de gelegenheid worden gesteld om hun mening te doen blijken;
- in alle gevallen waarin een impasse moet worden doorbroken;
- in alle gevallen waarin door middel van verkiezingen een nieuwe start mogelijk moet worden gemaakt."*¹⁸

Er is geen regel die de regering belet om de Staten te raadplegen voordat zij overgaat tot ontbinding, of om zelfs op uitdrukkelijk verzoek van de Staten over te gaan tot ontbinding. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de finale beslissing bij de regering ligt. Gedacht kan worden aan de situatie die zich in 1969 voordeed, toen de Staten van de Nederlandse Antillen op eigen verzoek door de regering zijn ontbonden om niet alleen de volksvertegenwoordiging, maar ook aan de kiezers gelegenheid te geven zich uit te spreken over het regeringsbeleid.¹⁹

De enige algemeen aanvaarde beperking uit het ongeschreven staatsrecht aan de toepassing van het ontbindingsrecht is dat een parlement niet twee keer ter zake van hetzelfde conflict kan worden ontbonden.²⁰

¹⁶ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008, p. 308-309; A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 98.

¹⁷ A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 98.

¹⁸ L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 129.

¹⁹ L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 129.

²⁰ A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 98; L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 128; C.A.J.M. Kortmann en P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 23; Advies van drie rechters aan de Gouverneur van Sint Maarten, 21 oktober 2015, in: L.J.J.



De Raad is van oordeel dat deze beperking inherent is aan het karakter van het ontbindingsinstrument. Dit instrument heeft immers als doel een uitweg te bieden indien regering en parlement er niet uitkomen, door de desbetreffende kwestie voor te leggen aan het volk. Nadat het volk zich hierover heeft uitgesproken dienen partijen dit te respecteren.

3.4. *Zijn de landsbesluiten van 3 november 2017 en 12 november 2017 in overeenstemming met artikel 59 van de Staatsregeling en de bepalingen in de Kiesverordening?*

Deze vraag ziet op de rechtmatigheid van de ontbindingsbesluiten van 3 november 2017 en 12 november 2017.²¹ Waar nodig zal de Raad onderscheid maken tussen het oorspronkelijke ontbindingsbesluit d.d. 3 november 2017 en het gewijzigde ontbindingsbesluit d.d. 12 november 2017.²²

De ontbindingsbesluiten vinden hun grondslag in artikel 59 van de Staatsregeling. Dit artikel stelt een aantal eisen aan het ontbindingsproces. Zo moeten er nieuwe verkiezingen gehouden worden op enig moment na de dag van het ontbindingsbesluit en dienen de nieuwgekozen Staten binnen drie maanden na deze datum in vergadering bijeen te komen.²³ Het ontbindingsbesluit van 3 november 2017 voldoet aan de uit artikel 59 Staatsregeling voortvloeiende termijnstelling. Voor het ontbindingsbesluit van 12 november 2017 geldt dat niet. Deze bevat een termijnoverschrijding.²⁴

In de analyse van bovenstaande constatering stelt de Raad voorop dat ook in ogenschouw genomen moet worden dat de Staatsregeling, naast hetgeen bepaald is in artikel 59, fundamentele grondrechten bevat die het ontbindingsproces raken.

Zo wordt in artikel 23 van de Staatsregeling het kiesrecht gewaarborgd. Het kiesrecht is een cruciaal constitutioneel recht.²⁵ Het is als zelfstandig grondrecht een internationaal erkend en felbegeerd recht in democratische rechtsorden dat stevig is verankerd in artikel 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 46 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut). De term kiesrecht behelst zowel

Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 110.

²¹ Landsbesluit no. LB-17/0575 d.d. 3 november 2017 en Landsbesluit no. LB-17/0619 d.d. 12 november 2017.

²² Landscourant van Sint Maarten, Jaargang 2017, nummer 22 en Landscourant van Sint Maarten, Jaargang 2017, nummer 24, respectievelijk.

²³ Artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling.

²⁴ De overschrijding ziet op het feit dat tussen 12 november 2017 (dag van het gewijzigde ontbindingsbesluit) en 2 april 2018 (voorgestelde dag voor het samenkomen van de nieuwgekozen Staten en tevens ontbinding van de 'oude' Staten) meer dan drie maanden zit.

²⁵ Henk Kummeling, 'Kiesrecht in het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik (Saleh-bundel)*, Universiteit Utrecht 2011, p. 99-108.



het recht om zelf te kiezen (actief kiesrecht) als het recht om gekozen te worden (passief kiesrecht).²⁶

Beperking van dit recht is in Sint Maarten slechts mogelijk "bij landsverordening gestelde uitzonderingen".²⁷ Aanvaardbare beperkingen zijn bijvoorbeeld het stellen van een leeftijdsgrens, ingezetenschap, Nederlanderschap, ontzetting uit het recht door de rechter en uitsluiting van verkiesbaarheid van onherroepelijk veroordeelde politieke gezagsdragers.²⁸

Het strikt vasthouden aan de wettelijke termijnstelling voor het houden van nieuwe verkiezingen en het samenkomen van nieuwgekozen Staten, waarin het oorspronkelijk ontbindingsbesluit zoals gesteld voorziet, kan naar het oordeel van de Raad nimmer als een aanvaardbare beperking van het cruciale constitutionele kiesrecht worden beschouwd. Hoewel het ontbindingsbesluit van 3 november 2017 voldoet aan de in artikel 59 gestelde termijn, ontstaat er wegens de zeer uitzonderlijke omstandigheden na Irma en Maria de meer dan reële kans dat de voorgestelde data zouden kunnen indruisen tegen de principes die voortvloeien uit onder meer artikel 23 van de Staatsregeling, met als gevolg een aantasting van het actief en passief kiesrecht.

Het risico bestond gegeven de uitzonderlijke omstandigheden dat: (i) er onvoldoende tijd zou zijn voor (nieuwe) politieke partijen om te voldoen aan alle voorwaarden van de kandidaatstelling in de zin van Hoofdstuk 5 van de Kiesverordening (aantasting van het passief kiesrecht),²⁹ (ii) er grote onzekerheid bestond dat de kiezers op tijd over een stembiljet zouden kunnen beschikken (aantasting van het actief kiesrecht) en (iii) er twijfels bestonden of voorzien zou kunnen worden in voldoende en adequate stemlokalen (aantasting van zowel het actief als het passief kiesrecht). Deze onzekerheden waren van dien aard dat aannemelijk was dat het houden van open, eerlijke en ordelijke verkiezingen conform de Kiesverordening binnen het voorgestelde tijdsbestek niet haalbaar zou zijn geweest.³⁰

De meest sprekende onderbouwing met betrekking tot de praktische en juridische onhaalbaarheid zijn uiteengezet in de brief van de voorzitter van het Centraal Stembureau d.d. 6 november 2017. De Raad onderschrijft het merendeel van deze bezwaren en stelt dat het nalaten deze zorgen te adresseren destijds zou hebben geleid tot het aanvaarden van een (reëel risico op) schending van het kiesrecht.

²⁶ L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 141.

²⁷ Artikel 23 van de Staatsregeling, laatste zinsdeel.

²⁸ Memorie van toelichting bij de Staatsregeling, p. 25.

²⁹ Zie brief van de voorzitter van het Centraal Stembureau d.d. 6 november 2017, onder 8.

³⁰ Brief van de voorzitter van het Centraal Stembureau d.d. 6 november 2017, onder 1 en 2.



Naar aanleiding van voornoemde bezwaren is het ontbindingsbesluit van 3 november 2017 herzien en vervangen met een nieuw ontbindingsbesluit van 12 november 2017. In het laatste ontbindingsbesluit is de afweging gemaakt tussen het belang van de formele termijnstelling uit artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling en het belang van het waarborgen van het actief en passief kiesrecht uit artikel 23 van de Staatsregeling. Die afweging is zodanig uitgevallen dat de wettelijke termijnstelling uit artikel 59, tweede lid, van de Staatsregeling wegens de zeer uitzonderlijke omstandigheden niet kan prevaleren boven het waarborgen van het actief en passief kiesrecht van artikel 23 en de organisatie van open, eerlijke en ordelijke verkiezingen. Daarmee is tegemoetgekomen aan de bezwaren van de voorzitter van het Centraal Stembureau en zijn open, eerlijke en ordelijke verkiezingen conform de bepalingen uit de Kiesverordening volgens de Raad beter gewaarborgd dan wanneer uitvoering gegeven zou zijn aan het ontbindingsbesluit van 3 november 2017.

Vanuit de gedachte dat elke burger het recht heeft, en in de gelegenheid moet worden gesteld, om zonder onredelijke beperkingen te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht, is de Raad van oordeel dat de gemaakte belangenafweging in het ontbindingsbesluit van 12 november 2017 een terechte en verdedigbare is vanwege de zeer uitzonderlijke omstandigheden die geleid hebben tot de noodzaak van het maken van deze belangenafweging. De consequenties van het schenden van het actief en passief kiesrecht zouden, ten opzichte van het naleven van de voorgeschreven termijn ingrijpender zijn geweest met gevolgen die in een democratische rechtsorde niet alleen onwenselijk maar ook onaanvaardbaar zouden zijn.

3.5. *Wat is de relatie tussen “shipjumping” en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling? En hoe kan “shipjumping” juridisch worden tegengegaan?*

Dit deel van het adviesverzoek heeft betrekking op twee vragen. De Raad zal hieronder afzonderlijk ingaan op deze vragen.

(a) Wat is de relatie tussen “shipjumping” en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling?

De eerste deelvraag ziet op de relatie tussen “shipjumping” en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling. In dit artikel is vastgelegd dat de Statenleden stemmen zonder last. “Shipjumping” zelf wordt omschreven in het adviesverzoek.³¹

³¹ In de eerste voetnoot van het adviesverzoek wordt gesteld: “*The phenomenon of shipjumping by members of Parliament can be described as the phenomenon whereby a Member of Parliament, after having been elected*”



De Raad ziet geen directe relatie tussen “shipjumping” en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling. Deze bepaling schrijft voor dat elk Statenlid vrij is in zijn of haar keuze om te stemmen naar zijn of haar eigen eer en geweten. Er is dus geen bindend mandaat voor de Statenleden; zij zijn niet gebonden aan opdrachten van de achterban of politieke partij. Een parlamentslid kan zich bijvoorbeeld wel vanuit moreel-politieke overwegingen gehouden voelen aan een regeerakkoord, maar een juridische verplichting daartoe is gelet op deze bepaling niet mogelijk. Artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling ziet op het stemmen binnen het parlement en niet – zoals bij “shipjumping” het geval is – op de relatie met andere parlementariërs binnen een fractie of coalitie. Zo is het voor een Statenlid mogelijk om gebruik te maken van artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling door anders te stemmen dan zijn fractie- of coalitiepartners, zonder dat dit Statenlid zijn fractie verlaat of uit de coalitie stapt. Andersom is het mogelijk dat een Statenlid uit zijn fractie of uit de coalitie stapt en niettemin conform die fractie of coalitie blijft stemmen. Er is dus geen directe relatie tussen “shipjumping” en voornoemd artikel van de Staatsregeling.

Dit wilt echter niet zeggen dat artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling geen enkele rol speelt bij “shipjumping”. Zo wordt de bepaling in de rechtsliteratuur genoemd als belangrijk artikel in het kader van het vrije mandaat van parlamentsleden. Door dit vrije mandaat kan niet worden verhinderd dat Statenleden een eigen koers varen, tot en met de uiterste consequentie dat zij zich afsplitsen.³² Artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling geeft dus uiting aan het vrije mandaat, en dit vrije mandaat biedt ruimte voor een eigen opstelling van een Statenlid, inclusief eventueel “shipjumping”.

Volledigheidshalve merkt de Raad op dat het beginsel van het vrije mandaat in meerdere bepalingen van de Staatsregeling zijn weerslag kent en artikel 61, derde lid, van de Staatsregeling uitsluitend ziet op de individuele vrijheid van het Statenlid voor wat betreft zijn stemgedrag. Artikelen 44, 47 en 48³³ kunnen bijvoorbeeld ook beschouwd worden als bepalingen waarin elementen van het vrije mandaat zijn vastgelegd.³⁴

as a Member of Parliament, leaves the party by which he or she was elected to Parliament, to position him or herself as an independent Member of Parliament, or to join another political party than the one by which he/she was elected to Parliament. As a result of this, a Government coalition can lose support of the majority in Parliament and falls, should the independent Member of Parliament join another majority in Parliament (as described by the Commission for Electoral Reform)."

³² A.B. van Rijn, 'Advies aan de Minister-President van Sint Maarten, 2 oktober 2015', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 99.

³³ Daarin is achtereenvolgens vastgelegd dat de Staten het gehele volk van Sint Maarten vertegenwoordigen (artikel 44), dat de leden van de Staten op grondslag van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen (artikel 47) en dat de leden van de Staten rechtstreeks worden gekozen door de ingezetenen van Sint Maarten, die Nederlander zijn en de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt (artikel 48).

³⁴ De Raad leidt dit af uit onder meer HR 18 november 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0506 (Arubaanse verkiezingsafpraak), waarin r.o. 8 van de onderliggende uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Ned. Antillen en Aruba is geciteerd: "De art. III.1, III.4, III.5 en III.16, derde lid, van de





(b) Hoe kan "shipjumping" juridisch worden tegengegaan?

De tweede deelvraag heeft betrekking op de juridische mogelijkheden om "shipjumping" tegen te gaan. Hierbij stelt de Raad voorop dat het fenomeen van "shipjumping" niet beperkt is tot Sint Maarten en in diverse parlementaire democratieën voorkomt. In meerdere landen zijn wettelijke maatregelen genomen tegen dit fenomeen, maar veelal met weinig succes.³⁵

Van belang voor Sint Maarten is het hierboven reeds genoemde beginsel van het vrije mandaat en het gegeven dat deze zijn weerslag kent in de Staatsregeling. Dit beperkt de mogelijkheden om "shipjumping" tegen te gaan. De Hoge Raad heeft bijvoorbeeld een overeenkomst tussen een politieke partij en leden van deze partij, op grond waarvan parlementsleden hun zetel moeten opgeven wanneer zij hun partijlidmaatschap verliezen, ongeldig verklaard.³⁶ Dit werd in strijd geacht met het vrije mandaat. Met verwijzing naar deze uitspraak is in de literatuur zelfs betoogd dat "shipjumping" in de landen van het Koninkrijk een politiek probleem is waarvoor het recht geen oplossing biedt.³⁷

De Raad stelt op basis van het bovenstaande vast dat eventuele maatregelen tegen "shipjumping" niet het vrije mandaat mogen inperken, tenzij deze maatregelen in de Staatsregeling (of in een regeling van hoger recht dan de Staatsregeling)³⁸ zijn vastgelegd. Een juridisch verbod op "shipjumping" is dus niet mogelijk zonder aanpassing van het vrije mandaat in de Staatsregeling. Dit geldt eveneens bij regeling van het verlies van de zetel bij "shipjumping". Het vrije mandaat is een van de hoekstenen van de parlementaire democratie van Sint Maarten en aanpassing op dit vlak zou dan ook leiden tot een aanpassing van ons parlementair stelsel. De Raad wijst erop dat een dergelijke wijziging verregaande gevolgen heeft voor de verhoudingen binnen en tussen de parlementaire actoren. Voorts is op grond van artikel 44 van het Statuut toestemming vereist van de regering van het Koninkrijk voor een wijziging op dit vlak.

Staatsregeling van Aruba, in samenhang gelezen, leggen het vrije mandaat van het Statenlid vast, hetgeen onder meer betekent dat fractiebinding noch partijlidmaatschap invloed kan hebben op het al dan niet aanblijven van een eenmaal gekozen en benoemd Statenlid en dat zulks uiteindelijk alleen te zijner eigen vrije beslissing is, voor zover de Staatsregeling niet tot aftreden dwingt, hetgeen met betrekking tot de zich thans mogelijk voordoende omstandigheid van een tot aftreden verplichtende overeenkomst met de betreffende politieke partij niet het geval is." De Hoge Raad sanctioneert deze rechtsoverweging in rechtsoverweging 3.2 van zijn arrest. De artikelen III.1, III.4, III.5 en III.16, derde lid, van de Staatsregeling van Aruba zijn de Arubaanse equivalenten van artikelen 44, 47, 48 en 61, derde lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten.

³⁵ In S. Miskin, 'Politician Overboard: Jumping the Party Ship', *Politics and Public Administration Group* (Research Paper No. 4 2002-03), 2003 wordt onder meer ingegaan op India, Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland.

³⁶ Dit was het geval in de Arubaanse zaak HR 18 november 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0506 (Arubaanse verkiezingsafspraken), r.o. 3.2-3.3, die naar agologie ook geldt voor Sint Maarten.

³⁷ J.A.B Janus, 'Reactie op een opmerkelijk advies. Nogmaals: de ontbinding van de Staten van Aruba', in: L.J.J. Rogier en K. Frielink (red.), *Adviezen over de tussentijdse ontbinding van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 57.

³⁸ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden of een verdrag.



Omdat een verbod op “shipjumping” of het verlies van de zetel bij “shipjumping” inbreuk maakt op het vrije mandaat en invoering hiervan niet eenvoudig is, staat de Raad ook stil bij eventuele maatregelen die “shipjumping” niet onmogelijk maken, maar wel kunnen ontmoedigen. Hierbij wijst de Raad erop dat dit enkel denkrichtingen zijn voor mogelijke maatregelen en elke maatregel diens voor- en nadelen kent.

i. Gekwalificeerde meerderheid voor nieuwe coalitievorming

Een mogelijke maatregel ter ontmoediging van “shipjumping” ziet op het verhogen van de drempel voor coalitievorming. De essentie hiervan is dat wordt voorgeschreven dat na een situatie van “shipjumping” een gekwalificeerde meerderheid van tweederde noodzakelijk is om een nieuwe coalitie te vormen. De achterliggende gedachte is dat men minder eenvoudig van “shipjumping” kan profiteren voor het verkrijgen van een nieuwe machtspositie omdat na “shipjumping” een hogere drempel geldt voor coalitievorming. “Shipjumping” loont dan niet zo snel waardoor het minder aantrekkelijk wordt gemaakt.

Een nadeel van deze maatregel is dat ook parlementariërs die zich niet afsplitsen de effecten van de maatregel ondervinden; ook voor hen geldt de tweederde meerderheid voor nieuwe coalitievorming na “shipjumping”. Een ander nadeel is dat coalitievorming na “shipjumping” lastiger wordt gemaakt, hetgeen effecten kan hebben voor de politieke stabiliteit.

ii. Beperking van spreektijd en financiële ondersteuning

Voor een andere mogelijke maatregel kan inspiratie geput worden uit recente ontwikkelingen in Nederland. Vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal is in 2016 gekeken naar de mogelijkheden om “shipjumping” tegen te gaan. Vanwege diverse beperkingen die gelden op grond van het huidige parlementaire stelsel – waaronder het vrije mandaat – is door de daarvoor ingestelde werkgroep voorgesteld om de financiële voorzieningen voor afsplitsende parlementsleden te beperken alsmede de spreektijd van hen in te perken.³⁹ Daarbij is in het Nederlandse voorstel aangegeven dat deze maatregelen kunnen worden doorgevoerd in het Reglement van Orde en er dus geen wetwijzigingen nodig zijn.⁴⁰ Met deze maatregelen ondervinden parlementsleden nadelige gevolgen van hun keuze tot afsplitsing, waardoor dit een prikkel kan zijn om niet over te gaan tot “shipjumping”.

Een mogelijk nadeel is dat afgevraagd kan worden of dit voldoende is om “shipjumping” in Sint Maarten onaantrekkelijk te maken. Voorts is onder meer een nadeel dat afgesplitste parlementariërs minder instrumenten tot hun beschikking hebben om hun rechten uit te oefenen.

³⁹ Werkgroep Fractievorming, *Fractievorming in de Tweede Kamer*, 22 juni 2016.

⁴⁰ Meer specifiek in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 20 november 2018.

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly


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

