



PRIME MINISTER OF SINT MAARTEN
Minister-President van Sint Maarten

STATEN VAN SINT MAARTEN	
Ingek. 25 MAR 2026	
Volgnr.	15/877/25-26
Par.	2 W

To: The Council of Ministers of Sint Maarten
Present

Philipsburg, March 25, 2026

DIV: 26-017223

Subject: *Submission of Legal Advisory on the Constitutional Role of the Governor of Sint Maarten*

Honorable Members of the Council of Ministers,

I hereby submit for your consideration the attached legal advisory prepared by Prof. Dr. Arjen van Rijn concerning the constitutional role of the Governor of Sint Maarten.

This advisory was commissioned by the Office of the Prime Minister following recent developments in January 2026 involving the decision-making process related to an administrative measure and subsequent actions taken. The advisory provides a comprehensive legal analysis of the role of the Governor, including the dual capacity in which the office operates - namely, as constitutional head of the Government of Sint Maarten and as representative of the Kingdom Government.

The findings outlined in the advisory raise important considerations regarding the boundaries of constitutional authority, the principle of ministerial responsibility, and the preservation of our democracy. In particular, the advisory concludes that certain actions undertaken exceeded the established constitutional framework and risk undermining the political primacy of the Council of Ministers.

Given the seriousness of these findings and their potential implications it is imperative that the Council of Ministers carefully reviews the contents of this advisory. Professor van Rijn recommends that clear boundaries be reaffirmed through dialogue to safeguard the constitutional order and prevent recurrence of similar situations.

In the interest of transparency, this advisory is also being shared with His Excellency the Governor and the Honorable Members of Parliament.



PRIME MINISTER OF SINT MAARTEN
Minister-President van Sint Maarten

Please find attached the full advisory for your review.

Respectfully submitted,

Dr. Luc F. E. Mercelina
Prime Minister of Sint Maarten
Minister of General Affairs



CC:

- *His Excellency the Governor of Sint Maarten*
- *The Honorable Members of Parliament of Sint Maarten*

Aan de Minister-President van Sint Maarten
De heer dr. L.F.E. Mercelina
Government Administration Building
Soualuga Road #1
Pond Island, Great Bay
Sint Maarten
Per e-mail: Stuart.Johnson@sintmaartengov.org

Curaçao, 20 maart 2026

Geachte heer Mercelina,

U heeft mij gevraagd om advies omtrent de positie en bevoegdheden van de gouverneur.

Aanleiding hiervoor vormen een incident dat begin januari heeft plaatsgevonden en het verloop van de daarop volgende gebeurtenissen en het besluitvormingsproces.

Naar aanleiding van uw verzoek om advies bericht ik u als volgt. Daarbij zal ik eerst kort de relevante feiten beschrijven. Vervolgens zal ik in zijn algemeenheid ingaan op het leerstuk van de positie en bevoegdheden van de gouverneur. Vervolgens zal ik de gebeurtenissen en het besluitvormingsproces die hebben plaatsgevonden toetsen aan het beschreven leerstuk van de positie en bevoegdheden van de gouverneur. Ik sluit af met een conclusie.

Ten behoeve van de advisering heeft u mij de documenten ter beschikking gesteld die op de zaak betrekking hebben. Op 26 februari jl. heeft een video-overleg plaatsgevonden, waarin u en uw staf de kwestie nader hebben toegelicht. Op 14 maart jl. heeft u mij nadere informatie verstrekt.

De relevante feiten

Op 7 januari 2026 vond een incident plaats, dat een gedraging jegens de minister-president betrof van een ambtenaar. De ambtenaar is aangesteld bij de Afdeling Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties onder verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken en momenteel werkzaam als chef kabinet van de minister van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA).

Het incident heeft geleid tot een onmiddellijke ordemaatregel op grond van artikel 45 van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (LMA). De gedraging is omschreven in de brief van de minister-president van 7 januari 2026 aan de betrokken ambtenaar, waarin de ordemaatregel wordt opgelegd. Deze ordemaatregel is door de minister van Algemene Zaken als verantwoordelijk minister genomen namens het bevoegd gezag. De aard van het incident maakte het noodzakelijk dat de ordemaatregel onmiddellijk werd genomen. De ordemaatregel werd gevolgd door een schorsingsbeslissing. Het ontwerp-landsbesluit hiertoe werd op 13 januari 2026 ter ondertekening aan de gouverneur aangeboden.

Na ontvangst van het ontwerp-landsbesluit heeft de gouverneur de minister-president verzocht om op 16 januari 2026 de ministerraad in buitengewone vergadering bijeen te roepen. De minister-president heeft de vergadering vervolgens georganiseerd. In dat verband heeft de gouverneur de minister-president en de minister van VSA met een beroep op artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling mondeling geïnformeerd dat zij de vergadering van de ministerraad niet konden bijwonen. De gouverneur heeft de minister-president tevens mondeling bericht dat de gouverneur bevoegd was om de vergadering met raadgevende stem bij te wonen. De minister-president en de minister van VSA hebben gevolg gegeven aan de opvatting van de gouverneur dat zij de vergadering niet konden bijwonen. De vergadering van de ministerraad van 16 januari 2026 werd voorgezeten door minister Heyligher-Marten als waarnemend minister-president. De gouverneur heeft de vergadering van de ministerraad bijgewoond en daaraan met raadgevende stem deelgenomen. Tijdens de vergadering werd besloten het ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren. Tevens werd besloten om de Veiligheidsdienst Sint Maarten te verzoeken een spoedig onderzoek naar de feiten te verrichten en juridisch advies in te winnen omtrent de reikwijdte van artikel 45 LMA. Het onderzoek is niet verricht omdat de Veiligheidsdienst zich op het standpunt stelde dat dit niet binnen zijn bevoegdheden viel, het advies inzake artikel 45 LMA is opgesteld door het advocatenkantoor Hoeve & Rogers.

De vergadering van de ministerraad werd op 26 januari 2026 voortgezet. De vergadering werd wederom voorgezeten door minister Heyligher-Marten als waarnemend minister-president. Aan deze vergadering nam de gouverneur wederom deel. De minister-president en de minister van VSA namen niet deel en waren ook niet geïnformeerd over het feit dat deze vergadering zou plaatsvinden. Tijdens die vergadering werd blijkens het 'Beslisblad van de ministerraad COM160126' de ordemaatregel herroepen en het voorstel van de minister-president tot schorsing van de betrokken ambtenaar afgewezen. Ten aanzien van de betrokken ambtenaar werd tot een ordemaatregel van meer beperkte aard besloten hangende de uitkomsten van een strafrechtelijk onderzoek.

Tevens op 26 januari 2026 heeft de gouverneur het eerder aangeboden ontwerp-landsbesluit tot schorsing aan de minister-president teruggestuurd met referte aan de beslissing van de ministerraad van 16 januari 2026 om dit ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren.

Op 27 januari 2026 heeft de minister-president het ontwerp-landsbesluit opnieuw aan de gouverneur aangeboden met het dringende verzoek dit alsnog te ondertekenen of anders gebruik te maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 21 van de Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten en het ontwerp-landsbesluit ter vernietiging aan de koninkrijksregering door te zenden.

U heeft mij bericht dat na de uitspraak van het Gerecht in Ambtenarenzaken van 6 maart 2026 een gewijzigd ontwerp-landsbesluit is aangeboden, dat inmiddels door de gouverneur is ondertekend.

De bevoegdheden van de gouverneur

Het gouverneursambt heeft een tweeledig karakter. De gouverneur is enerzijds constitutioneel hoofd van de landsregering en anderzijds vertegenwoordiger van de koninkrijksregering.

De gouverneur als hoofd van de landsregering vertegenwoordigt de koning in zijn regering en bekleedt staatsrechtelijk precies dezelfde positie als de koning. In de hoedanigheid van hoofd van de landsregering beschikt de gouverneur niet over zelfstandige bevoegdheden. Hij heeft in die hoedanigheid alleen het recht te worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen. In geval van verschil van mening geeft de opvatting van de minister(s) altijd de doorslag. Met andere woorden: de gouverneur moet 'bij het kruisje tekenen'.

Ik heb hierover in mijn Handboek Caribisch Staatsrecht het volgende opgemerkt:¹

214. Inhoud. Sinds de inwerkingtreding van de Interimregeling in 1950 is er in de Caribische verhoudingen sprake van aan het parlement verantwoordelijk bestuur. Net als in Nederland is ook in de Caribische landen de regering een samengesteld ambt. Het bestaat uit de gouverneur als vertegenwoordiger van de koning en de ministers (art. II.1 lid 1 en 2 StregAr; art. 28 lid 1 en 2 StregCur; art. 32 lid 1 en 2 StregSXM). De gouverneur voert namens de koning de regering van het land (art. 2 lid 1 en 2 Statuut). Hij is daarmee constitutioneel hoofd van de regering en geniet onschendbaarheid in die zin dat hij in zijn hoedanigheid als hoofd van de regering niet door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen. Verantwoordelijk zijn de ministers. Zij zijn voor alle daden van de regering, zowel hun eigen daden als die van de gouverneur, verantwoording verschuldigd aan het parlement (art. II.1 lid 3 StregAr; art. 28 lid 3 StregCur; art. 32 lid 3 StregSXM). Het gevolg hiervan is noodzakelijkerwijs dat de gouverneur geen zelfstandige bevoegdheden heeft. Hij mag meedenken, adviseren en waarschuwen, maar moet het besturen aan de ministers overlaten. Zij hebben het politieke mandaat. Dit geldt zowel voor de legaliteit als voor de opportuniteit van het regeringshandelen en zowel voor die daden die op een uitdrukkelijk in de Staatsregeling of een andere wettelijke regeling genoemde bevoegdheid berusten als voor alle andere handelingen. Uit de omstandigheid dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot alle handelingen van de gouverneur volgt dat de gouverneur als hoofd van de regering geen enkele zelfstandige bevoegdheid heeft.

215. Affaire Van der Meer. Over de positie van de gouverneur als constitutioneel hoofd van de landsregering en zijn verhouding tot de ministers ontstond in de beginjaren van de nieuwe invulling van het gouverneursambt zoals neergelegd in de Interimregeling een conflict tussen de toenmalige gouverneur Struycken en het eerste kabinet Jonckheer.² Het ging om de vraag of de gouverneur de bevoegdheid bezit om ministerieel handelen zelfstandig aan een oordeel te onderwerpen. Dit conflict staat bekend als de affaire Van der Meer. Ten gevolge van de benoeming van minister van Justitie Lampe tot gevolmachtigde minister zou minister van Volksgezondheid en Sociale Zaken Van der Meer tevens Justitie gaan behartigen. Van der Meer wilde echter niet zijn advocatenpraktijk neerleggen. Vervolgens weigerde gouverneur Struycken de benoeming van Van der Meer tot minister van Justitie te ondertekenen, omdat volgens hem dit ambt niet met de advocatuur te verenigen zou zijn. Dit ofschoon Van der Meer had toegezegd tijdens zijn ministerschap niet als pleiter te zullen optreden. Toen oplossen van het conflict niet mogelijk bleek, vertrokken minister-president Jonckheer en minister Lampe naar Nederland om overleg te plegen met de minister van Overzeese Rijksdelen. Deze nodigde ook de gouverneur uit naar Den Haag te komen. De besprekingen mondten uit in een gezamenlijk communiqué, waarin werd meegedeeld dat

¹ Arjen van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, #214 en #215.

² Vgl. C.E. Dip, 'Gouverneur en minister in het Antilliaanse staatsrecht', in: Dip, Kunst & Römer. 1976, p. 96-120, p. 103 e.v.; Reinders 1993, p. 28-29.

een 'tijdelijke oplossing' was gevonden en dat over het vraagstuk betreffende de bevoegdheid van de gouverneur in grote lijnen overeenstemming was verkregen. De oplossing zag er in de praktijk zo uit dat de gouverneur aanbleef en Van der Meer minister van Justitie werd. De gouverneur diende dus het landsbesluit dat de benoeming van Van der Meer effectueerde te ondertekenen.

De affaire Van der Meer had een parlementair naspel. Minister van Overzeese Rijksdelen Beel wilde op de zaak tijdens de begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer niet veel verder ingaan dan te verduidelijken dat zijn bemoeienis zich had beperkt 'tot het verlenen van goede diensten, die bestonden in het gezamenlijk zoeken van de weg, waarlangs een oplossing in de boezem van de Regering van de Nederlandse Antillen zou kunnen worden bereikt.'³ Na terugkeer van Jonckheer interpelleerde oppositieleider Da Costa Gomez de regering in de Staten en vroeg naar de betekenis en reikwijdte van de verkregen overeenstemming. In zijn antwoord ging de minister-president uitvoerig in op de verhouding tussen koning en ministers in Nederland, die inhoudt dat de koning door de ministers steeds volledig wordt ingelicht en dat er uitvoerig overleg plaatsvindt over alle ontwerpen van wet en over alle ontwerpen van koninklijke besluiten en dat in geval van meningsverschil de koning zich uiteindelijk bij de mening van de betrokken minister(s) pleegt neer te leggen. De minister-president vervolgde: 'Ook hier wordt de Regering gevormd door de Gouverneur en de ministerraad, en behoort de Gouverneur volledig te worden ingelicht over alle aangelegenheden, waarbij hij volgens de Staatsregeling betrokken moet worden, en zal hij van zijn zienswijze kunnen doen blijken. Zijn zienswijze geeft echter geen doorslag.'⁴ Jonckheer omschreef, in navolging van de manier waarop de Engelse staatsrechtsg geleerde Bagehot de positie van de Engelse koning definieerde, de bevoegdheid van de gouverneur als: het recht om te worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen.⁵ Een veelvuldig contact tussen de gouverneur en de leden van het kabinet achtte Jonckheer gezien de kleinschaligheid van de Antilliaanse samenleving noodzakelijk, al diende zijns inziens tevens gewaakt te worden voor de nadelige gevolgen daarvan. Door de taak van de gouverneur te beperken tot het recht 'to be consulted, to warn, and to encourage', door daaraan toe te voegen dat de gouverneur de aureool mist die een telg van het Oranjehuis omstraalt en openlijk te verkondigen dat als de ministerraad een voorziening nodig acht er een voorziening komt, heeft de regering in 1956 'aan de functie van de Gouverneur in verhouding tot de ministers alle waarde en betekenis ontnomen.'⁶

De uitkomst van de affaire Van der Meer is geweest dat de gouverneur weliswaar de bevoegdheid heeft om zich een zelfstandig oordeel te vormen over een aangelegenheid waarvoor zijn handtekening als hoofd van de regering vereist is, en dat hij daarover ook met de ministers in discussie mag gaan, maar dat in het geval van een conflict met de ministers de wil van de ministers uiteindelijk de doorslag geeft.

Behalve constitutioneel hoofd van de landsregering is de gouverneur tevens vertegenwoordiger van de koninkrijksregering. Dit wordt de 'tweede pet' van de gouverneur genoemd. In die hoedanigheid waakt hij over het recht en het belang van het Koninkrijk. Voor zijn handelen in die hoedanigheid is hij verantwoording aan de koninkrijksregering verschuldigd.

Ik heb hierover in mijn Handboek Caribisch Staatsrecht het volgende opgemerkt:⁷

³ Zie voor de verklaring in de Eerste Kamer en de tekst van het memorandum tussen de minister van Overzeese Rijksdelen en de regering van de Nederlandse Antillen: Van Helsdingen 1957, p. 257-261.

⁴ In navolging van het memorandum; Van Helsdingen 1957, p. 259.

⁵ In navolging van het memorandum; Van Helsdingen 1957, p. 259.

⁶ Aldus C.E. Dip, 'Gouverneur en minister in het Antilliaanse staatsrecht', in: Dip, Kunst & Römer 1976, p. 96-120, p. 112.

⁷ Arjen van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, #216

216. Koninkrijksdimensie. De gouverneur is echter niet alleen hoofd van de regering van zijn land, maar tevens vertegenwoordiger van de koninkrijksregering. In die hoedanigheid beschikt de gouverneur over bevoegdheden die niet vallen onder zijn positie als hoofd van de landsregering en waarvoor de ministers van het land ook geen ministeriële verantwoordelijkheid dragen. De gouverneur legt over het gebruik van die bevoegdheden verantwoording af aan de koninkrijksregering. De desbetreffende bevoegdheden zijn geregeld in het Reglement voor de Gouverneur. De belangrijkste bevoegdheid daarvan is dat de gouverneur regelgevende en bestuursbesluiten van zijn regering kan tegenhouden als hij van mening is dat deze in strijd zijn met het recht of het belang van het Koninkrijk. De gouverneur kan dan zijn handtekening weigeren en moet vervolgens de kwestie 'terstond' voorleggen aan de koninkrijksregering, die beslist (art. 21 ReglGouv) (#121). Deze rol als koninkrijksorgaan geeft de gouverneur een eigen positie in het samenspel tussen hem en de ministers, die kan uitstralen op diens rol als constitutioneel hoofd van de landsregering.

De dubbelrol bergt het risico in zich dat zijn gezag als boven de partijen staande plaatsvervanger van het staatshoofd wordt ondermijnd. Dit risico is vanaf het begin onderkend. Toen kort na de affaire Van der Meer een conflict ontstond over de rol van de gouverneur als vertegenwoordiger van de koninkrijksregering – de affaire De Wit – gaf de koninkrijksregering de gouverneur dan ook te verstaan dat hij zijn koninkrijksbevoegdheden zeer terughoudend moest hanteren, omdat zijn onzelfstandige positie als hoofd van de landsregering anders in gevaar zou kunnen komen (#122). Aan deze lijn is door de tijden heen steeds vastgehouden. De hoop en verwachting is altijd geweest dat de gouverneur niet snel zijn pet als koninkrijksorgaan hoeft op te zetten, omdat hij uit hoofde van zijn rol als hoofd van de landsregering al bij de besluitvorming betrokken is en gebruik kan maken van zijn recht om te worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen, zodat besluiten in strijd met het recht of het belang van het Koninkrijk op voorhand worden vermeden. Dat werkt helaas in de praktijk niet altijd. In 1998 weigerde de gouverneur van Aruba met een beroep op artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur een besluit tot benoeming van een minister te ondertekenen, in 2017 deed de gouverneur van Curaçao hetzelfde bij een landsverordening die werkgevers verplichtte 80% van de banen in hun bedrijf voor landskinderen te reserveren, nadat de gouverneur haar ministers intern al een aantal malen had laten weten de landsverordening niet aanvaardbaar te vinden. In beide gevallen dekte de koninkrijksregering de weigeringen (#122).

Tot slot is van belang dat de gouverneur altijd óf als hoofd van de landsregering óf als vertegenwoordiger van de koninkrijksregering handelt. Er is geen derde weg in de zin dat de gouverneur een eigen rol als hoeder van de constitutie zou hebben. De gouverneur kan een mening hebben over de wijze waarop volgens hem de constitutie moet worden toegepast, maar ook hier geeft de opvatting van de ministers de doorslag. Wanneer de gouverneur die opvatting onaanvaardbaar vindt, zal hij een besluit dat is gebaseerd op die opvatting met toepassing van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur terstond aan de koninkrijksregering moeten doorzenden.

Ik heb hierover in mijn Handboek Caribisch Staatsrecht het volgende opgemerkt:⁸

217. Geen derde weg. Uiteindelijk is het altijd van tweeën één. De gouverneur beschikt naast zijn bevoegdheden als hoofd van de landsregering en als vertegenwoordiger van de koninkrijksregering niet over eigen bevoegdheden of een eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van de constitutie die hij buiten het raamwerk van die beide posities kan uitoefenen. Voor eigen bevoegdheden buiten dat raamwerk bestaat geen constitutionele grondslag. Wanneer niettemin een derde weg zou worden geaccepteerd, zou dit niet alleen betekenen dat essentiële beslissingen over de werking van de

⁸ Arjen van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, #217.

landsconstitutie zich aan de democratische controle zouden onttrekken, maar ook dat zulke essentiële beslissingen uitgerekend in handen liggen van een ambt dat door zijn hybride inkleding met één been buiten de eigen autonome sfeer staat. Het aanvaarden van een derde weg zou de vermenging tussen de koninkrijksfeer en de autonome landssfeer die door het gouverneursambt ontstaat nog discutabel maken.

In 2015 rees de vraag naar een eigen bevoegdheid van de gouverneur van Sint Maarten in het kader van een voorgenomen besluit om het parlement te ontbinden. Eind september van dat jaar verloor het kabinet Gumbs door het overlopen ('*ship jumping*') van twee parlementsleden het vertrouwen van de Staten van Sint Maarten. De overlopers stapten uit de fractie van de UP en gingen als onafhankelijk Statenlid verder. Daar valt vanwege het vrije mandaat van Statenleden niets aan te doen (#280). Het kabinet Gumbs besloot tegelijk met het aanbieden van zijn eigen ontslag, bij wijze van tegenslag de Staten te ontbinden en nieuwe verkiezingen binnen de voorgeschreven termijn van drie maanden uit te schrijven, zodat de kiezers zich zouden kunnen uitspreken over het gedrag van de overlopers. Gouverneur Holiday weigerde wekenlang het ontbindingsbesluit mede te ondertekenen omdat in de Staten direct op het moment van de motie van wantrouwen al een meerderheid voor een alternatieve regeringscoalitie voorhanden was. De nieuwe regeringsploeg was al geregeld voordat de *ship jumpers* overstaken. De gouverneur stelde zich op het standpunt dat ontbinding van de Staten onder die omstandigheden is strijd zou zijn met het primaat van het parlement en beriep zich op zijn eigen verantwoordelijkheid voor de constitutionele orde en voor een correcte naleving van de constitutie.⁹ Mede op basis van uitvoerige adviezen hield van zijn kant minister-president Gumbs aan zijn eigen standpunt vast.¹⁰ Hij was van mening dat de gouverneur ook ten aanzien van ontbindingsbesluiten geen zelfstandige bevoegdheid bezat, maar uiteindelijk de opvatting van het kabinet behoorde te volgen. De gouverneur toonde zich ten langen leste pas bereid om te tekenen toen de minister-president akkoord ging met uitstel van de verkiezingen van 8 december 2015 naar 9 februari 2016. Daardoor kon niet meer worden voldaan aan de eis van de Staatsregeling dat de nieuwe Staten binnen drie maanden na het besluit tot ontbinding moeten samenkomen (#223).

De opvatting van de gouverneur was niet in overeenstemming met de constitutie. Voor beslissingen van de gouverneur die betrekking hebben op de toepassing en naleving van constitutionele regels zijn, net als voor al diens andere handelingen, de ministers verantwoordelijk. Ook de beoordeling of een besluit tot ontbinding van de Staten in overeenstemming met de Staatsregeling is, valt vol onder de ministeriële verantwoordelijkheid, zodat ook hier de mening van de minister-president de doorslag behoort te geven. Wanneer de gouverneur dit anders ziet heeft hij twee mogelijkheden: óf hij legt zich bij beslissing van de minister-president neer en ondertekent het landsbesluit, óf hij weigert op grond van zijn bevoegdheid uit hoofde van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur zijn handtekening te zetten vanwege strijd met het recht of het algemeen belang van het Koninkrijk en stelt de koninkrijksregering hiervan onmiddellijk in kennis. Bij koninklijk besluit en na advies van de Raad van State van het Koninkrijk moet dan worden vastgesteld of zulke strijd inderdaad aanwezig is of niet. De verantwoordelijkheid die de gouverneur draagt voor de naleving van de constitutie lost zich altijd op in een van de beide hoedanigheden van de gouverneur. Er is geen sprake van een restcategorie die de gouverneur het recht geeft om uit eigen hoofde beslissingen omtrent de verhouding tussen regering en parlement te nemen zonder dat hiervoor de ministeriële verantwoordelijkheid geldt dan wel zonder dat hiervoor verantwoording moet worden afgelegd aan de koninkrijksregering.¹¹

Deze strikte opdeling van het ambt van de gouverneur in een niet-zelfstandige landsbevoegdheid en in een zelfstandige koninkrijksbevoegdheid onder eindverantwoordelijkheid van de koninkrijksregering

⁹ Hij werd op dit punt later gesteund door een commissie van drie rechters die op 21 oktober 2015 advies uitbracht; 'Advies van drie rechters aan de Gouverneur van Sint Maarten, 21 oktober 2015', in: Rogier & Frielink 2017, p. 106-112, p. 109.

¹⁰ Zie de adviezen van Van Rijn, Kortmann en Van den Berg in Rogier & Frielink 2017, hoofdstuk 5.

¹¹ Zie ook Van Rijn, *Antilliaans Dagblad* 21 oktober 2015.

wordt niet door iedereen gedeeld. Hirsch Ballin acht deze benadering beperkend en dogmatisch en wijst op de zelfstandige taak van de gouverneur om de integriteit van het democratische proces en de democratische legitimatie te bewaken. Daartoe behoort volgens hem ook dat 'de Statenontbinding niet wordt misbruikt'.¹² Hij laat daarbij in het midden wie voor die bewaking dan uiteindelijk de politieke verantwoordelijkheid draagt. Ook Hoeneveld wijst op de eigen positie van de gouverneur als hoeder van de rechtsstaat en bewaker van de consistentie van de constitutionele orde. Tegelijk vindt hij dat niet de gouverneur maar de ministers daarvoor de verantwoordelijkheid dragen, omdat de gouverneur onschendbaar is. Dit zou betekenen dat de ministers een handelen van de gouverneur dat zij afwijzen niettemin zouden moeten dekken en moeten aftreden als zij dat niet willen.¹³ Dit kan in democratische verhoudingen echter niet van ministers worden gevegd. Wie over het democratische mandaat beschikt om op basis van de verkiezingsuitslag het land te regeren, hierover politieke verantwoording aflegt tegenover het parlement en in dit verband ook de eindverantwoordelijkheid draagt voor de naleving van de constitutie, moet in geval van twijfel ook degene zijn die de richting aangeeft. De gouverneur beschikt niet over een constitutioneel mandaat om zelfstandig te handelen, ook niet als het gaat om de bewaking van de constitutionele orde. Hij kan binnen de regering zijn invloed en opvattingen doen gelden, maar dient de ministers uiteindelijk te volgen. Als hij daartoe niet bereid is, kan hij gebruikmaken van zijn bevoegdheden als koninkrijksorgaan óf aftreden.

De gebeurtenissen uit 2015 laten zien wat kan gebeuren als de gouverneur voor zichzelf een zelfstandige bevoegdheid ziet. Minister-president Gumbs deed in het najaar van 2015 niets anders dan gebruikmaken van de ontbindingsbevoegdheid precies waarvoor deze was bedoeld: het conflict zo snel mogelijk aan de kiezers teruggeven. Dit was een weloverwogen en ook juridisch voldoende goed doordachte beslissing die zonder meer paste binnen de kaders van de ontbindingsbevoegdheid die tenslotte ongeclausuleerd is (#225). Daarmee diende hij het democratische proces. Het ging pas mis doordat de gouverneur ingreep. Het resultaat hiervan was een compromis dat ertoe leidde dat de Staten alsnog werden ontbonden, maar via een besluit dat pas anderhalve maand later in werking trad, waardoor de nieuwgekozen Staten feitelijk niet meer binnen de door de Staatsregeling voorgeschreven termijn van drie maanden konden samenkomen, terwijl door een latere wijziging van het ontbindingsbesluit de verkiezingen uiteindelijk zelfs met nog eens ruim zeven maanden werden uitgesteld. Het eerste constitutioneel twijfelachtige handelen leidde dus ook nog eens tot een tweede en derde constitutioneel twijfelachtig handelen op kosten van de constitutioneel gegarandeerde rechten van de kiezers. Dit domino-effect zou zijn voorkomen wanneer de traditionele grenzen van het gouverneursambt zouden zijn gerespecteerd. Eens te meer reden om vanaf het allereerste begin standvastig te zijn in de constitutionele rolverdeling.

In augustus 2012 en februari 2017 deed zich in Curaçao precies dezelfde situatie voor als in 2015 in Sint Maarten. In beide gevallen verloren het kabinet Schotte en het kabinet Koeiman hun meerderheid in de Staten. Er diende zich, net als in 2015 in Sint Maarten het geval was, tegelijk een meerderheid voor een alternatieve regeringscoalitie aan. Niettemin besloot zowel het kabinet Schotte als het kabinet Koeiman de Staten te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De gouverneur van Curaçao – in 2012 Frits Goedgedrag en in 2017 Lucille George-Wout – tekende in beide gevallen nog diezelfde dag het ontbindingsbesluit.¹⁴

Toetsing van de praktijk aan het constitutionele kader

In het licht van voorgaande constatering over de bevoegdheden van de gouverneur merk ik met betrekking tot de casus die u mij heeft voorgelegd het volgende op.

¹² E.M.H. Hirsch Ballin, Slotbeschouwing, Rogier & Frielink 2017, p. 147-154, p. 151-152.

¹³ Hoeneveld, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2018, p. 120-121. In reactie hierop: Van Rijn, *Antilliaans Dagblad* 8 mei 2018.

¹⁴ Landsbesluit van 3 augustus 2012, PB 2012, 45; Landsbesluit van 12 februari 2017, PB 2017, 10.

Allereerst merk ik op dat, zowel wat betreft het opleggen van een ordemaatregel op grond van artikel 45 LMA jegens de betrokken ambtenaar als wat betreft het schorsen van de ambtenaar op grond van artikel 92 sub c LMA, het bevoegd gezag de regering van Sint Maarten is. Dit volgt uit artikel 4 sub b (i) LMA. Daar wordt overigens gesproken van 'de Gouverneur'. Hiermee wordt echter de constitutionele gouverneur bedoeld, dat wil zeggen de gouverneur en ministers gezamenlijk. De ministers zijn verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat de gouverneur in dezen – net als voor het overige – geen zelfstandige bevoegdheid heeft maar de opvatting van de ministers moet volgen. Dit geldt zowel voor de opvatting van de ministers omtrent de te volgen procedure als voor de opvatting van de ministers omtrent de inhoud van de besluitvorming. De bevoegdheid van de gouverneur beperkt zich tot het recht om te worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen. Maar uiteindelijk geeft de opvatting van de ministers de doorslag en zal de gouverneur moeten tekenen 'bij het kruisje'. In het uiterste geval kan de gouverneur op de grondslag van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de koninkrijksregering zijn handtekening weigeren, maar dan moet hij het door het geweigerde ontwerpbesluit onmiddellijk doorsturen naar de koninkrijksregering. Andere smaken zijn er niet. Er is zoals ik heb aangegeven ook geen derde weg in die zin dat de gouverneur een verantwoordelijkheid zou dragen voor de naleving van de constitutie anders dan in het kader van zijn niet-zelfstandige bevoegdheid als hoofd van de landsregering en zijn bevoegdheid als vertegenwoordiger van de koninkrijksregering.

De gouverneur heeft in de onderhavige casus echter een andere weg gekozen, die ik zowel op afzonderlijke onderdelen als per saldo strijdig acht met zijn positie als constitutioneel hoofd van de landsregering zonder zelfstandige bevoegdheid.

Ten eerste: Volgens uw informatie heeft de gouverneur de minister-president en de minister van VSA met een beroep op artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling mondeling geïnformeerd dat zij de vergadering van de ministerraad niet konden bijwonen. De gouverneur had uiteraard het recht zijn mening te geven over de toepasselijkheid van artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling in het onderhavige geval en een waarschuwing te uiten. Los van de vraag of artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling wel bedoeld is voor situaties als de onderhavige, is echter van belang dat de gouverneur geen beslissingsbevoegdheid over artikel 35 lid 1 Staatsregeling heeft maar dat die bevoegdheid alleen bij de ministerraad zelf berust. Het is aan de minister(s) om die beoordeling te maken. De gouverneur heeft geen eigen rol als hoeder van de constitutie, maar die rol gaat op in zijn positie als onzelfstandig hoofd van de landsregering dan wel (wanneer hij meent dat het recht en/of het belang van het Koninkrijk een ingrijpen vergt) als vertegenwoordiger van de koninkrijksregering.

Door de minister-president en de minister van VSA feitelijk te verbieden de ministerraad bij te wonen heeft de gouverneur naar mijn oordeel zijn bevoegdheid overschreden.

Ten tweede: De gouverneur heeft de vergadering van de ministerraad bijgewoond met een beroep op zijn raadgevende stem. Ik ken geen enkel voorbeeld uit welk land van het Koninkrijk dan ook waarin het hoofd van de regering, tevens (plaatsvervanger van het) staatshoofd, buiten het kader van de gebruikelijke periodieke protocollaire bijeenkomsten om, aan vergaderingen van de ministerraad en aan discussies in de ministerraad heeft

deelgenomen. De gouverneur heeft niet meer rechten dan de koning zelf, die hij vertegenwoordigt. Wanneer de koning ongevraagd aan een vergadering van de Nederlandse ministerraad zou willen deelnemen en zich zou mengen in de discussie in die ministerraad, zou dit ongehoord zijn en naar alle waarschijnlijkheid tot een constitutionele crisis leiden. Aangezien de positie van de gouverneur als hoofd van de landsregering geen andere is dan die van de koning als hoofd van de Nederlandse regering, wordt dus ook in de Sint-Maartense situatie met een actieve deelname aan de ministerraad een rode lijn overschreden.

Ik teken daarbij aan dat het Reglement van orde ministerraad (RvOMR) niet in deelname van de gouverneur aan vergaderingen van de ministerraad voorziet. Op grond van artikel 2 lid 1 RvOMR is de raad samengesteld uit alle ministers en wordt voorgezeten door de minister-president. Anders dan het Reglement van orde voor de raad van ministers van Curaçao bevat het Sint-Maartens Reglement geen bepaling die zegt dat de gouverneur en de gevolmachtigde ministers met raadgevende stem aan de vergaderingen kunnen deelnemen. En ook daar geldt overigens dat vanwege het politieke primaat van de ministers de gouverneur niet zomaar kan binnenvallen. Zijn aanwezigheid blijft beperkt tot periodieke protocollaire vergaderingen.¹⁵ In zulke vergaderingen worden alleen kwesties van algemene aard besproken met afstand tot de dagelijkse politiek en concrete zaken. Het Sint-Maartense Reglement zegt in artikel 26 lid 2 alleen dat het verslag van de vergadering van de raad die door de gouverneur wordt bijgewoond, wordt vastgesteld op de volgende door de gouverneur bij te wonen vergadering. Dit duidt er inderdaad op dat een aanwezigheid van de gouverneur bij vergaderingen van de ministerraad uitsluitend protocollair van aard kan zijn en niet mag leiden tot bemoeienis in concrete dossiers.

Door tot tweemaal toe op eigen initiatief de ministerraad bij te wonen en zich actief te mengen in een concreet dossier, heeft de gouverneur naar mijn oordeel zijn bevoegdheid overschreden.

Ten derde: In aanwezigheid van de gouverneur is sprake geweest van een koersbepaling in het kabinet, buiten afwezigheid van de minister-president, die afwijkt van de door de minister-president ingezette koers. Hoewel niet bekend is hoe de discussie tijdens de vergaderingen van de ministerraad is verlopen, ontstaat op zijn minst de indruk dat het politieke primaat is aangetast en dat de gouverneur door zijn handelen het gezag en de rol van de minister-president in dit concrete dossier heeft doorkruist en ondergraven. Alleen al het ontstaan van deze indruk is uit het oogpunt van constitutionele en democratische hygiëne volstrekt onaanvaardbaar. De minister-president heeft via de Staten het directe democratische en politieke mandaat, hij legt voor zijn handelen verantwoording aan de Staten af, de gouverneur heeft geen direct democratisch en politiek mandaat en legt voor zijn handelen geen verantwoording aan de Staten af. De gouverneur behoort juist te allen tijde boven de partijen te staan en zich niet te mengen in discussies die zijn voorbehouden aan de politiek verantwoordelijke ministers. Omdat de gouverneur geen politieke verantwoording hoeft af te leggen, kan en mag hij ook geen eigen politieke rol spelen. Zijn positie als constitutioneel en niet zelfstandig bevoegd hoofd van de landsregering dwingt hem tot uiterste terughoudendheid, ook als het gaat om de uitoefening van zijn recht om te

¹⁵ Arjen van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, #247.

worden geraadpleegd, te waarschuwen en aan te moedigen. Dit recht dient de gouverneur op gepaste wijze uit te oefenen. Uiteraard is in de relatie tussen gouverneur en ministers wel sprake van een grijze zone, ook gegeven de bevoegdheden die de gouverneur als koninkrijksorgaan heeft. Binnen die grijze zone kan de gouverneur invloed uitoefenen en mag hij binnen het kader van zijn waarschuwings- en adviesbevoegdheid ook proberen de ministers bij juridische verschillen van inzicht te overtuigen. Maar daarin past in ieder geval niet de actieve deelname aan kabinetsvergaderingen, en zeker niet buiten aanwezigheid van de minister-president. Vanuit democratisch perspectief en vanuit het perspectief van verdeling van constitutionele verantwoordelijkheden is zo'n deelname niet acceptabel.

Afsluitende opmerkingen

Inmiddels is er een nieuw schorsingsbesluit genomen, dat ook door de gouverneur is ondertekend. De gouverneur heeft hiermee gedaan wat hij moest doen, namelijk hetzij ondertekenen hetzij onder gebruikmaking van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur het ontwerpbesluit terstond naar de koninkrijksregering doorsturen.

Zou hij dat niet hebben gedaan, dan rijst in het uiterste geval de vraag, in hoeverre de ministers het handelen van de gouverneur nog langer voor hun rekening willen nemen. Zo niet, dan staan zij voor de keuze om af te treden. Ik heb eerder aangegeven dat een aftreden van de ministers vanwege een handelen van de gouverneur dat zij niet willen, in democratische verhoudingen niet kan worden geveegd. Een aftreden van de ministers vanwege het handelen van de gouverneur zou naar alle waarschijnlijkheid dan ook tot een openlijke constitutionele crisis leiden.

Het lijkt mij gezien de ernst van het incident dat heeft plaatsgevonden in ieder geval noodzakelijk met het oog op toekomstige situaties het gesprek met de gouverneur te zoeken en de rode lijn duidelijk te markeren. De positie die de gouverneur in het onderhavige dossier heeft ingenomen kan een gevaarlijk precedent gaan vormen. Er is mijns inziens alle reden om herhaling te willen voorkomen. Mede onder verwijzing naar het conflict in 2015 tussen de toenmalige minister-president Gumbs en de toenmalige gouverneur over de ontbinding van de Staten adviseer ik u geen traditie te laten ontstaan waarin de gouverneur van Sint Maarten de gelegenheid krijgt zich te ontwikkelen tot een kracht die niet past bij zijn positie als vertegenwoordiger van de – onschendbare – koning. Dit vereist een kordaat optreden van het kabinet als het gaat om het stellen van grenzen aan de bevoegdheid van de gouverneur.

Conclusie

De handelwijze van de gouverneur in de voorgelegde casus overschrijdt de grenzen van zijn bevoegdheid en ondergraaft daarmee het gezag en het politieke primaat van de minister-president en het kabinet. Dit is naar mijn mening uit constitutioneel en democratisch opzicht onaanvaardbaar.

Ik adviseer u voor het vervolg alsnog een duidelijke grens te trekken, door met het oog op de voorkoming van toekomstige situaties het gesprek met de gouverneur te zoeken over de constitutionele onaanvaardbaarheid van zijn handelen.

Tot zover mijn advies. Tot nader overleg ben ik uiteraard steeds bereid.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a wavy line at the end.

Prof. dr. Arjen van Rijn