
116

Besluit van 3 maart 2021, houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van het onderzoek van de geloofsbrief inzake een opgevallende zetel in de Staten van Curaçao

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties van 26 februari 2021, nr. 2021-0000110429;

Gelet op de artikelen 43, tweede lid, en 51, eerste lid, van het Statuut
voor het Koninkrijk der Nederlanden;

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk
gehoord (advies van 3 maart 2021, nr. W04.21.0049/I/K);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 maart 2021, nr. 2021-0000123931;

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen
zijnde;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. De bevoegdheid die ingevolge artikel 47 van de Staatsregeling van
Curaçao toekomt aan de Staten van Curaçao wordt met betrekking tot de
toelating van een kandidaat in een op de datum van inwerkingtreding van
dit besluit bestaande vacature in de Staten van Curaçao uitgeoefend door
de Gouverneur van Curaçao. Daartoe zendt de voorzitter van de Staten
van Curaçao onverwijld de betreffende geloofsbrief met bijbehorende
stukken aan de Gouverneur van Curaçao.

2. Indien de Gouverneur van Curaçao besluit tot toelating van een
kandidaat, wordt van dit besluit door tussenkomst van de voorzitter van
de Staten van Curaçao onverwijld mededeling gedaan aan de Staten, de
voorzitter van de Electorale Raad en de toegelatenen.

3. Indien de Gouverneur van Curaçao besluit een kandidaat niet als lid
te laten, op grond dat deze niet voldoet aan de vereisten voor het
lidmaatschap of dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare
betrekking bekleedt, wordt van dit besluit door tussenkomst van de
voorzitter van de Staten van Curaçao onverwijld mededeling gedaan aan
de Electorale Raad.

Artikel 2

De landsorganen van Curaçao en de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren verlenen op verzoek van de Gouverneur alle medewerking die de Gouverneur noodzakelijk acht voor de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 1.

Artikel 3

1. Dit besluit treedt in werking op het tijdstip van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad en het Publicatieblad van Curaçao zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 3 maart 2021

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

Uitgegeven de *vierde* maart 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze algemene maatregel van rijksbestuur strekt ertoe te bewerkstelligen dat een besluit wordt genomen over de toelating van de kandidaat die op grond van het landsrecht van Curaçao gekozen is verklaard als lid van de Staten van Curaçao. De besluitvorming door de Staten over de toelating wordt al geruime tijd gefrustreerd door de weigering van een deel van de leden van de Staten om ter vergadering aanwezig te zijn, waardoor het quorum ontbreekt dat de Staatsregeling van Curaçao vereist voor beraadslaging en besluitvorming. Om de ontstane impasse te doorbreken, wordt in dit besluit de bevoegdheid om een besluit te nemen over de toelating in de vacature in de Staten uit handen van de Staten genomen en aan de Gouverneur van Curaçao toegekend.

De algemene maatregel van rijksbestuur is gebaseerd op artikel 51 in samenhang met artikel 43, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk (de waarborgfunctie van het Koninkrijk). De aanleiding daarvoor is hetgeen de Gouverneur van Curaçao aan de Koninkrijksregering in zijn ambtsbericht d.d. 25 februari 2021 schreef (met kenmerk BE-21/002/RG/JW).

Voorgeschiedenis

Op 11 januari 2021 heeft een Statenlid van coalitiepartij Partido Alternativa Real (PAR) de politieke partij verlaten en daarbij zijn zetel beschikbaar gesteld aan de partij. Sinds 11 januari 2021 geven de opposerende Statenleden, met uitzondering van de Statenvergadering van 9 februari 2021, geen gehoor aan de oproepen voor Statenvergaderingen door de Statenvoorzitter. De Statenvergaderingen vinden geen doorgang omdat de Statenvoorzitter bij het openen van de vergaderingen steeds moet constateren dat het benodigde quorum van Statenleden voor het houden van een openbare Statenvergadering ontbreekt. De Statenvoorzitter is, bij het ontbreken van een quorum, gehouden de Statenvergadering te schorsen en een nieuwe vergadering uit te roepen. Dit volgt uit artikel 56 van de Staatsregeling van Curaçao waarin is bepaald dat de Staten alleen beraadslagen (vergaderen) of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. De Staatsregeling bevat ook geen voorziening als er herhaaldelijk niet voldoende leden bij de vergadering aanwezig zijn.

Op 9 februari ontvingen de Staten de mededeling van de Voorzitter van de Electorale Raad dat de kandidaat voor de opvolging in de Staten haar verkiezing tot lid van de Staten aanneemt. De Voorzitter van de Electorale Raad kon eerst tot deze mededeling overgaan nadat de eerstvolgende kandidaat op de kiezerslijst van de PAR die in aanmerking kon komen voor de vacante Statenzetel, de termijn voor het aanvaarden van de zetel heeft laten passeren.

In de openbare Statenvergadering van 11 februari is de geloofsbrief van het kandidaat-Statenlid onder «ingekomen stukken» geagendeerd voor de Statenvergadering. Onderzoek naar de geloofsbrief kon echter niet plaatsvinden omdat de voltallige oppositie afwezig was, waardoor het vereiste quorum voor de Statenvergadering ontbrak.

Ingevolge artikel 74 van de Staatsregeling van Curaçao geschiedt de vaststelling van landsverordeningen door de regering en de Staten gezamenlijk. Bij het ontbreken van het quorum kan er geen parlementaire besluitvorming plaatsvinden en kunnen dus ook geen landsverordeningen worden vastgesteld. Sinds 11 januari 2021 is het tot op heden, met uitzondering van de Statenvergadering van 9 februari 2021, niet mogelijk

gebleken de door de Statenvoorzitter uitgeschreven Statenvergaderingen te houden, vanwege het ontbreken van een quorum.

Sinds 11 februari heeft de Statenvoorzitter zes openbare Statenvergaderingen opgeroepen. De Statenvergaderingen konden steeds, om de reden van het ontbreken van een quorum, geen doorgang vinden. De Statenvoorzitter heeft op 22 en 24 februari 2021 een vergadering van het College van Senioren samengeroepen met als doel uit de ontstane impasse te geraken. Afgezien van een onafhankelijk Statenlid, hebben de fractieleiders van de oppositiepartijen ook aan deze oproepen van de Statenvoorzitter geen gehoor gegeven. Deze vergaderingen konden om die reden dan ook geen doorgang vinden.

Tevens op 23 en 24 februari 2021 zijn de fractieleiders van de politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Staten en de onafhankelijke Statenleden door de Gouverneur gehoord. Zoals blijkt uit het ambtsbericht van de Gouverneur is in deze gesprekken door de Statenleden van de oppositie aangegeven dat hun optreden van de afgelopen weken welbewust en politiek gedreven is. Een fractievoorzitter heeft bovendien verklaard dat hij tot 11 mei, het moment dat de Staten in nieuwe samenstelling zitting nemen na de Statenverkiezingen van 19 maart, niet zal meewerken aan het vormen van een quorum. Verschillende Statenleden hebben opgemerkt dat zij niet alleen weigeren mee te werken aan het onderzoek van de geloofsbrief maar zij ook hun medewerking zullen ontfangen aan alle andere voorstellen van de regering die worden aangeboden voor besluitvorming aan de Staten. De Statenleden van de oppositie en de onafhankelijke Statenleden zien geen mogelijkheden om uit de impasse te raken.

Inhoud van de maatregel

De maatregel houdt in dat de bevoegdheid van de Staten om een besluit te nemen over de geloofsbrief van een kandidaat in een op de datum van inwerkingtreding van dit besluit bestaande vacature in de Staten van Curaçao, wordt overgedragen aan de Gouverneur. De Gouverneur is aldus bevoegd een besluit te nemen over de toelating van het beoogde Statenlid. Dit betekent ook dat, indien de Gouverneur toepassing geeft aan het bepaalde in artikel 1, derde lid, en besluit een kandidaat niet toe te laten, ook de beoordeling van de geloofsbrief van een volgende kandidaat en de besluitvorming hierover aan de Gouverneur is.

De bevoegdheid van de Staten ingevolge artikel 47 van de Staatsregeling van Curaçao om de geloofsbrieven te onderzoeken is gebonden van aard. De beoordeling of een gekozene gerechtigd is zijn zetel in de Staten in te nemen, vindt plaats op grond van vastomlijnde criteria die zijn vastgelegd in het Kiesreglement van Curaçao. Er bestaat ten aanzien van het onderzoek van de geloofsbrief geen discretionaire ruimte. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de bevoegdheid die in het onderhavige besluit aan de Gouverneur wordt opgedragen.

Nadat de Gouverneur een besluit heeft genomen om een kandidaat toe te laten als lid van de Staten en van dit besluit op grond van artikel 1, tweede lid, van het onderhavige besluit mededeling is gedaan aan de Staten, de voorzitter van de Electorale Raad en de toegelatenen, wordt de procedure voortgezet op de in artikel 126, tweede lid, van het Kiesreglement van Curaçao bepaalde wijze. Dit betekent dat de toegelatenen binnen vier weken na de dagtekening van de hiervoor bedoelde mededeling aan de Gouverneur het verzoek doet tot afleggen van de eed (of verklaring en belofte) als bedoeld in artikel 47 van de Staatsregeling, waarna de Gouverneur de datum en het uur bepaalt waarop de eed (of

verklaring en belofte) zal worden afgelegd en de toegelatene wordt opgeroepen om die af te leggen.

Rechtvaardiging van de maatregel

Het onderzoek van de geloofsbrief van een kandidaatlid van de Staten is, op grond van artikel 47 van de Staatsregeling van Curaçao, een bevoegdheid van de Staten. Duidelijk is dat de tot de oppositie behorende Statenleden niet voornemens zijn om te verschijnen in de Statenvergadering, waardoor het quorum om te beraadslagen en te besluiten niet wordt gehaald. De tot de oppositie behorende Statenleden belemmeren hiermee bewust het onderzoek naar de geloofsbrief van een kandidaatlid van de Staten.

Door deze impasse in de Staten is er geen sprake van een landsbestuur op Curaçao dat democratisch is ingericht en dat de fundamentele rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden waarborgt. Deugdelijkheid van bestuur betreft in elk geval de instituties van de democratische rechtsstaat: hun interne functioneren én hun interactie, in het stelsel van checks and balances. De balans van de machten komt onder meer tot uiting in het proces voor de totstandkoming van wetgeving. Op het moment dat het proces van wetgeving niet kan worden doorlopen zoals door de Staatsregeling van Curaçao en het Reglement van Orde van de Staten is voorgeschreven, is de conclusie gerechtvaardigd dat niet wordt voldaan aan de vereisten van artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Met de impasse wordt immers de constitutionele plicht als medewetgever door de Staten verzaakt. Bovendien wordt per 11 februari in het bijzonder het – ook uit het verdragsrecht voortvloeiende – passief kiesrecht van een gekozen kandidaat Statenlid geschonden doordat de Staten niet bijeenkomen in een openbare vergadering voor het behandelen en beoordelen van de geloofsbrieven van de kandidaat.

Binnen het land Curaçao kan geen effectief redres worden geboden om aan deze in het licht van artikel 43, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ontoelaatbare toestand een eind te maken. Artikel 47 van de Staatsregeling van Curaçao staat in de weg aan effectieve rechterlijke toetsing van besluiten over de toelating van Statenleden of het uitblijven daarvan. In dit verband is relevant dat de kortgedingrechter van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao¹ vorig jaar aangaf dat de rechter uiterste terughoudendheid moet betrachten bij de beoordeling van geschillen die betrekking hebben op het functioneren van de Staten en van Statenleden. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan de rechterlijke taak meebrengen dat de rechter zich in een dergelijk geschil mengt. Los daarvan kan niet van een kandidaat Statenlid worden gevergd dat hij de gang naar de rechter moet maken om te pogen een besluit over de toelating bij de rechter af te dwingen als dat besluit niet kan worden genomen als gevolg van het uitblijven van een quorum voor de besluitvorming door de Staten.

Er zijn aldus zwaarwegende gronden voor optreden door de Koninkrijks-regering ter waarborging van de waarden van de democratische rechtsstaat, bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, door middel van een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 43, tweede lid, en artikel 51, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk.

¹ CUR202002249.

Deze maatregel strekt ertoe dat de in het land Curaçao geldende regels ten aanzien van het aantreden van een Statenlid en het daartoe behorende onderzoek naar de geloofsbrief worden nageleefd en uitgevoerd. Een lichtere maatregel dan de thans voorgestelde is niet mogelijk. Het gaat om een proportionele maatregel, nu deze erop is gericht met de lichtst mogelijke middelen de werking van de eigen regels van Curaçao te verzekeren. De maatregel is tijdelijk van aard en vervalt ingevolge artikel 3, tweede lid, van het onderhavige besluit op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het streven is erop gericht het besluit zo spoedig mogelijk te laten vervallen nadat de Gouverneur uitvoering heeft gegeven aan de in dit besluit aan hem opgedragen taken, dat wil zeggen nadat is voorzien in de toelating van een lid in de vacature in de Staten die op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige besluit bestaat.

Gouverneur

De bevoegdheid wordt (tijdelijk) opgedragen aan de Gouverneur in diens hoedanigheid van Koninkrijksorgaan. Uit deze opdracht vloeit voort dat de uitoefening van de betreffende bevoegdheid in het algemeen belang van het Koninkrijk geschiedt en onder verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering. Door de bevoegdheid aan de Gouverneur op te dragen wordt op korte termijn een gezaghebbende instantie ingeschakeld, die de staatsrechtelijke context goed kent.

Op grond van artikel 2 van het onderhavige besluit kan de Gouverneur alle landsorganen van Curaçao en de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren inschakelen om zijn taak op grond van deze algemene maatregel van rijksbestuur te verwezenlijken. De formulering is geënt op artikel 24 van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao.

Inwerkingtreding

Teneinde het democratische proces in Curaçao te herstellen, is het van belang dat de Gouverneur de hem in dit besluit opgedragen bevoegdheid zo snel mogelijk kan uitoefenen. Gelet hierop wordt bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van drie maanden. Ter motivering van deze onmiddellijke inwerkingtreding wordt er verder op gewezen dat dit besluit geen nieuwe bevoegdheid creëert, maar een reeds bestaande bevoegdheid tijdelijk bij een ander orgaan neerlegt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops