

HOOFDSTUK 1

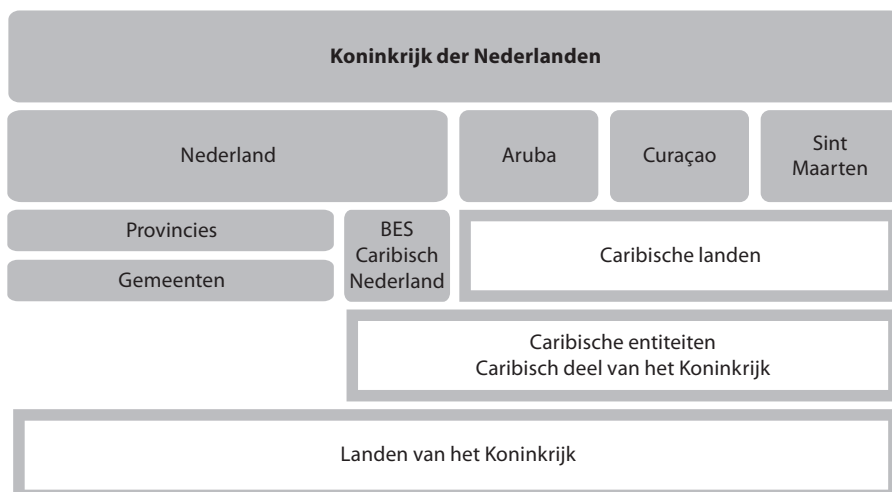
BEOEFENING VAN HET CARIBISCHE STAATSRECHT

1.1 CARIBISCH STAATSRECHT

1. Object van bestudering. Dit boek behandelt het staatsrecht van de eilanden Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die samen het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden vormen. De eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben – evenals Nederland – de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. Deze drie landen gezamenlijk worden in dit boek als de Caribische landen aangeduid. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken staatsrechtelijk gezien deel uit van het land Nederland. Voor deze drie eilanden gezamenlijk worden in dit boek de termen BES respectievelijk Caribisch Nederland gehanteerd. Aldus kent het Caribische deel van het Koninkrijk in totaal vier verschillende staatsrechtelijk van elkaar te onderscheiden entiteiten: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES. De vier entiteiten tezamen worden in dit boek de Caribische entiteiten genoemd.

Deze tegenwoordige constellatie bestaat sinds 10 oktober 2010. Tot die datum bestond het Caribische deel van het Koninkrijk uit twee landen: de Nederlandse Antillen en Aruba. Met ingang van 10-10-10 zijn de Nederlandse Antillen opgehouden te bestaan. De landen Curaçao en Sint Maarten en de BES zijn daarvoor in de plaats gekomen.

Figuur 1 Structuur van het Koninkrijk der Nederlanden



2. Apart rechtsgebied. Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES zijn de laatste overzeese gebieden van het voormalige Nederlandse koloniale rijk. Zij hebben er anders dan Indonesië en Suriname niet voor gekozen om onafhankelijk te worden, maar om voor onbepaalde tijd de staatsrechtelijke banden met Nederland voort te zetten. Structuur en inhoud van het staatsrecht van elk van de Caribische entiteiten worden sterk beïnvloed door de omstandigheid dat tussen hen en Nederland eeuwenoude koloniale banden hebben bestaan en dat zij na beëindiging van de koloniale verhouding deel bleven uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden.¹ Hun staatsrecht vertoont daardoor een nauwe verbondenheid met het Nederlandse staatsrecht.² Het is ingebed in de Nederlandse staatsrechttraditie. Nederlandse opvattingen en keuzes hebben vaak grote invloed op de ontwikkeling van het staatsrecht van de Caribische entiteiten. Tegelijk heeft dit staatsrecht een eigen karakter, met eigen instituties en tradities en een eigen invulling. Daarbij speelt tevens een rol dat de koninkrijksverhoudingen in het staatsrecht van de Caribische entiteiten veel sterker doorwerken dan in het staatsrecht van Europees Nederland en daarmee het staatsrecht van de Caribische entiteiten een specifieke inkleuring geven.

Het staatsrecht van de Caribische entiteiten vertoont niet alleen een nauwe verbondenheid met het Nederlandse staatsrecht, maar wordt daarnaast ook gekenmerkt door een nauwe onderlinge verbondenheid. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn alle voortgekomen uit de Nederlandse Antillen en hebben elk voor zich hun staatsrecht op het staatsrecht van de voormalige Nederlandse Antillen geënt. De constituties van de drie Caribische landen lijken sterk op elkaar, en dat valt niet alleen maar te verklaren door de randvoorwaarden die het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden aan de staatsinrichtingen van alle landen binnen het Koninkrijk stelt. De Caribische landen hebben ook buiten die randvoorwaarden tot op zeer grote hoogte vrijwillig identieke of vergelijkbare keuzes gemaakt, niet alleen ten aanzien van de constitutie maar ook wat de verdere regelgeving betreft. Dat heeft consequenties voor de uitleg van het staatsrecht van de landen en zijn toepassing in concrete situaties. Dit laat uiteraard onverlet dat er alle ruimte is voor eigen ontwikkeling. Elk land binnen het Koninkrijk is immers autonoom voor wat betreft zijn eigen staatsinrichting. Hier en daar worden uitdrukkelijk eigen wegen ingeslagen. Waar dat is gebeurd en waar in het staatsrecht eigen, afwijkende keuzes worden gemaakt, moet hieraan recht worden gedaan in de behandeling en toepassing van het staatsrecht van het betrokken land.

1 Zie voor verhandelingen over het staatsrecht van de Caribische entiteiten in het koloniale tijdperk: Bordewijk 1911; Bordewijk 1914; Van Vollenhoven 1934; De Gaay Fortman 1947; Zijlstra 1948; Kasteel 1956.

2 In dit boek wordt voor het Nederlandse staatsrecht in beginsel standaard gerefereerd aan en verwezen naar: Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014 en Kortmann 2016.

Een bijzondere positie in dit geheel nemen de BES in. Door hun aansluiting bij Nederland is van autonomie in de zin van het Statuut bij deze eilanden geen sprake meer. De BES vallen onder het Nederlandse centrale gezag. Een groot deel van de wetgevende en bestuurlijke maatregelen ten aanzien van de BES komt sinds 2010 via Nederlandse ambten volgens Nederlandse procedures tot stand. Tegelijk zijn de BES onmiskenbaar Caribisch, worden ze gekenmerkt door een eigen politieke cultuur en is sprake van regelgeving en bestuurlijke verhoudingen die op hun specifieke situatie is toegesneden. Het vroegere Antilliaanse model werkt daarin nog in menig opzicht door, hetgeen met zich brengt dat voor de uitleg en de toepassing van het recht van de BES de algehele Caribische context en de wisselwerking met de andere Caribische koninkrijkspartners mede van belang is.

Om al deze redenen moet het staatsrecht van de drie Caribische landen en de BES als een apart rechtsgebied worden beschouwd, dat aparte bestudering rechtvaardigt en waarbij rekening wordt gehouden met alle genoemde factoren. In het besef dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES elk voor een eigen staatsrechtelijk regime gekozen hebben, en in het vanzelfsprekende besef van de eigen identiteit van elk van de zes Caribische eilanden, wordt in dit boek voor de gezamenlijke aanduiding van deze vier staatsrechtelijke regimes gemakshalve het overkoepelende begrip Caribisch staatsrecht gehanteerd.³

3. Definitie staatsrecht. Het staatsrecht neemt binnen het recht een bijzondere plaats in. Het schept de voorwaarden voor de totstandkoming van het overige recht doordat het de rechtsorde constitueert en haar spelregels vastlegt. Het staatsrecht wordt daarom ook wel constitutioneel recht genoemd. Het betreft namelijk het primaire, het scheppende recht, dat wil zeggen dat zonder dit recht de gelding van het overige recht niet positiefrechtelijk is te verklaren.⁴ Vanuit deze formele optiek bezien omvat het staatsrecht de regels die de totstandkoming, gelding en handhaving van (de overige) rechtsnormen regelen, alsmede de regels volgens welke de eerstgenoemde regels mogen worden gewijzigd. Materieel, dus inhoudelijk gezien, omvat dit primaire recht het recht dat overheidsambten instelt, daaraan bevoegdheden toekent en de onderlinge betrekkingen tussen de overheidsambten alsmede de betrekkingen tussen de overheid en de burgers regelt. Door de instelling van ambten en de toekenning van bevoegdheden aan deze ambten wordt de staat tot leven gebracht. Het staatsrecht heeft met andere woorden altijd betrekking op relaties waarbij de overheid is betrokken.⁵

3 Zie voor inleidingen en verhandelingen over het Nederlands-Antilliaanse en Caribische staatsrecht: Van Helsdingen 1956; Luiten 1983; Braam 1988; Castillo 1992; Van Rijn 1999; Hoogers & De Vries 2002; Pronk 2003; Rogier 2012-2; Klik 2013; Rogier 2018-2.

4 Kortmann 2016, p. 5.

5 Kortmann 2016, p. 4.

Door het staatsrecht als constitutioneel recht te definiëren wordt een enge betekenis aan het begrip staatsrecht gegeven. Men kan het ook in ruime zin opvatten. Het staatsrecht omvat dan zowel het constitutionele recht als het bestuursrecht.⁶ Ook het bestuursrecht regelt relaties waarbij de overheid is betrokken. Het bestuursrecht is echter geen scheppend, maar secundair recht. Terwijl het constitutionele recht de ambten, waaronder ook de bestuursambten in het leven roept en daaraan bevoegdheden toekent, houdt het bestuursrecht zich bezig met de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden door het bestuur. Daarbij gaat het om de rechtsregels en rechtsbeginselen die in acht moeten worden genomen bij de publiekrechtelijke taakvervulling door overheidsambten die niet tot de wetgevende of de rechterlijke macht behoren alsmede de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.⁷ De grens tussen constitutioneel recht en bestuursrecht is geen principiële grens: rechtsgevolgen zijn aan het onderscheid tussen beide sferen niet verbonden.⁸ Beide disciplines houden zich bezig met de organisatie van de overheid, met de bevoegdheden waarover overheidsambten beschikken, met de wijze waarop die bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend en met de controle op de bevoegdheidsuitoefening.⁹ In het bestuursrecht spelen tevens aspecten van constitutioneel recht een belangrijke rol, zoals het legaliteitsbeginsel, de toekenning van bestuursbevoegdheden en de wijze waarop de bestuursrechtelijke rechtsbescherming is geregeld. Ook gelden steeds meer dezelfde normen voor de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid en de bestuursbevoegdheid.

Constitutioneel recht en bestuursrecht tezamen bestuderen de overheid die handelt binnen de grenzen van de nationale staat. Zij vormen het nationale publiekrecht.¹⁰ Het internationale publiekrecht oftewel het volkenrecht beziet de staat daarentegen in zijn juridische betrekkingen tot andere staten en tot internationale organisaties. Tussen het staatsrecht en het volkenrecht bestaan ondanks hun verschillende gerichtheid tal van raakvlakken. Zo vormt de relatie tussen overheden en hun burgers ook het voorwerp van vele internationale verdragen en regelt het constitutionele recht de doorwerking van het internationale recht in de nationale rechtsorde.

In dit boek ligt het accent op het constitutionele recht, dat wil zeggen het staatsrecht in enge zin. In het kader van de bespreking van de constitutionele grondslagen van de bestuursbevoegdheid, van de overheidsambten die met bestuursbevoegdheid zijn bekleed en van het rechtsbeschermingsinstrumentarium waarin de constitutie voorziet, zullen echter ook bepaalde aspecten van het bestuursrecht aan de orde

6 In dit boek wordt voor het Nederlandse bestuursrecht in beginsel standaard gerefereerd aan en verwezen naar: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014. Zie voor inleidingen en verhandelingen over het Nederlands-Antilliaanse en Caribische bestuursrecht: Rogier 2012-1; Rogier 2018-1.

7 Nicolai & Olivier 1997, p. 5 e.v.

8 Kortmann 2016, p. 5; Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven 2017, p. 6.

9 Aldus reeds: Stroink 2000, p. 3.

10 Overeenkomstig het internationaal juridisch spraakgebruik wordt het strafrecht hier niet tot het publiekrecht gerekend.

komen. Het internationaal publiekrecht komt eveneens ter sprake voor zover dit voor het Caribische staatsrecht van betekenis is. Dat is met name het geval bij het zelfbeschikkingsrecht, de wijze van doorwerking van het internationale recht en de inhoud van de grondrechten.

1.2 SYSTEMATIEK VAN HET CARIBISCHE STAATSRECHT

4. Koninkrijksstaatsrecht en intern staatsrecht. Smaakbepalend voor het staatsrecht van de Caribische landen is het feit dat zij deel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden en dat in de kern sprake is van een receptie van het Nederlandse staatsrecht. Het Koninkrijk der Nederlanden is een semi-federaal samenwerkingsverband op vrijwillige basis tussen autonome landen, dat in 1954 is aangegaan tussen Nederland en de voormalige koloniale gebiedsdelen Suriname en de Nederlandse Antillen. Sindsdien is dit samenwerkingsverband een aantal keren vernieuwd, voor het laatst in 2010 ter gelegenheid van het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen. Naast de reeds bestaande landen Nederland en Aruba verwierven toen ook Curaçao en Sint Maarten de status van land. De BES werden onderdeel van het Nederlandse staatsverband. De vier landen die samen het Koninkrijk vormen, zijn staatsrechtelijk in beginsel autonoom. Op een aantal punten wordt echter gezamenlijk opgetrokken. Deze constellatie heeft tot gevolg dat binnen het staatsrecht van elk van de vier landen van het Koninkrijk een onderscheid moet worden gemaakt tussen het koninkrijksstaatsrecht en het interne staatsrecht van elk van de landen.

Het koninkrijksstaatsrecht is het niet-autonome deel van het staatsrecht van elk land, dat wil zeggen dat het niet zelfstandig maar uitsluitend in samenwerking met de andere koninkrijkspartners wordt vastgesteld. Het is het gemeenschappelijke recht voor het overkoepelend verband en de daaruit voortvloeiende relaties tussen de landen van het Koninkrijk. Dit gemeenschappelijke recht is neergelegd in het Statuut en de op grond daarvan vastgestelde wettelijke voorschriften en bepaalt de omvang en reikwijdte van de samenwerking tussen de landen. Daartoe behoren onder meer de buitenlandse betrekkingen, defensie, nationaliteit en de waarborging van de fundamentele rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. Ten behoeve van de behartiging van de gemeenschappelijke belangen zijn eigen ambten met eigen bevoegdheden in het leven geroepen. Hoewel het gaat om gemeenschappelijk recht, heeft het koninkrijksrecht niet voor alle vier de landen van het Koninkrijk hetzelfde gewicht. Voor het staatkundig leven van de Caribische landen is de feitelijke betekenis ervan veel groter dan voor Nederland. Het koninkrijksrecht wordt in Nederland nauwelijks als zelfstandig deel van het staatsrecht waargenomen. Dit komt doordat de behartiging van koninkrijksaangelegenheden feitelijk grotendeels via Nederlandse ambten en door middel van procedures uit het Nederlandse staatsrecht geschiedt en doordat Nederland in de besluitvorming op koninkrijksniveau een duidelijk overwicht op de drie Caribische landen heeft. Het koninkrijksniveau wordt

niet ervaren als een begrenzing van de eigen autonomie, al moet soms rekening worden gehouden met een bepaalde inbreng van de Caribische landen. Beëindiging van de staatsrechtelijke banden met de Caribische landen zou in het Nederlandse staatsrecht nauwelijks een rimpeling veroorzaken.

Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten ligt dit geheel anders. Voor hen vormt het Statuut een essentieel onderdeel van het staatkundig bestel.¹¹ Het Statuut is een duidelijk te onderscheiden onderdeel van de staatkundige identiteit van de Caribische landen en speelt in het dagelijks leven een aparte rol. Vanuit Caribische optiek vindt de behartiging van koninkrijksaangelegenheden, zoals buitenlandse betrekkingen, defensie en naturalisatie, plaats door andere ambten en door middel van geheel andere procedures dan de procedures die men in het interne staatsrecht kent. Via het koninkrijksrecht worden belangrijke onderdelen van het Nederlandse staatsrecht tevens staatsrecht van elk van de Caribische landen. Er is aldus sprake van een duidelijk andere sfeer, die buiten de eigen Arubaanse, Curaçaose respectievelijk Sint-Maartense sfeer staat.

Het interne staatsrecht is dat deel van het staatsrecht dat door elk van de landen autonoom, dus zonder betrokkenheid van buiten, wordt vastgesteld. Dit autonome deel betreft alle aspecten van het staatsrecht die niet op grond van het Statuut aan het Koninkrijk zijn voorbehouden. Aan hun interne staatsrecht kunnen de Caribische landen in beginsel naar eigen inzicht vormgeven. Wel geldt ook hier een voorbehoud, dat de vrijheid niet onbegrensd laat zijn. Het Statuut schrijft in paragraaf 4 een minimumstandaard voor waaraan het interne staatsrecht moet voldoen. Zo dient er een geschreven constitutie te zijn, moet er sprake zijn van scheiding der machten en moet er een volksvertegenwoordiging zijn die door middel van vrije en geheime verkiezingen wordt gekozen. Met het oog hierop zijn bepaalde wijzigingen van de staatsregelingen van de Caribische landen aan een consultatie- en instemmingsprocedure van koninkrijkswege onderworpen (art. 44 Statuut). In deze procedure gaat het om een toets op rechtsstatelijkheid. Met betrekking tot het interne staatsrecht van de landen van het Koninkrijk verlangt het Statuut echter niet dat dit zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld wordt, zoals dat bij het privaatrecht en het strafrecht wel het geval is (art. 39 Statuut). De landen zijn binnen de rechtsstatelijke randvoorwaarden van het Statuut volledig vrij in het maken van eigen keuzes.

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt sinds 2010 een andere constellatie doordat zij deel uitmaken van Nederland. Maar ook wat de BES betreft is nog altijd sprake van een onderscheid tussen het koninkrijksstaatsrecht en het interne staatsrecht. De BES hebben met duidelijk van elkaar te onderscheiden regelgeving en bestuur vanuit beide niveaus te maken. Zo hebben de BES op koninkrijksniveau te maken met de justitiële rijks wetten die op de Caribische entiteiten maar niet op

11 Vgl. J.A.B. Janus, 'Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: terugblik en perspectief', in: Breillat, Janus & Van Rijn 1993, p. 34.

Europees Nederland van toepassing zijn. De belangen van de BES op koninkrijksniveau worden echter door Nederland vertegenwoordigd, ook wanneer sprake is van een aangelegenheid die alleen Caribisch Nederland maar niet Europees Nederland raakt.

Voor wat betreft het interne staatsrecht van de BES moet nader onderscheid worden gemaakt tussen het centrale Nederlandse niveau en het eilandelijke niveau. Een groot deel van de overheidstaak ten aanzien van de BES berust bij het centrale Nederlandse niveau. Dit niveau is van zeer groot belang en omvat aangelegenheden als volksgezondheid, gezondheidszorg en onderwijs. Als uitvloeisel van de in 2010 gemaakte afspraken gelden op dit niveau voor de BES veelal regels die afwijken van de wetgeving die voor Europees Nederland geldt. Deels zijn dit zelfs nog de oude Nederlands-Antilliaanse regels. De BES hebben op het centrale Nederlandse niveau net zomin als op koninkrijksniveau een eigen, zichtbare vertegenwoordiging. Hun inbreng wordt geacht te verlopen via de algemene besluitvormingsprocedures. Alleen op het eilandelijke niveau hebben de BES nog een zekere mate van zelfstandigheid. Op dit eilandelijke niveau is aan de BES de eigen huishouding overgelaten conform het model van de Nederlandse Gemeentewet. Deze beperkte vorm van autonomie is geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die kan worden beschouwd als de constitutie van de BES.

5. Verhouding tussen stelsels van de landen. Het interne staatsrecht van elk van de Caribische landen staat formeel gezien geheel los van het interne staatsrecht van de andere landen binnen het Koninkrijk inclusief Nederland. De beoefenaar van het Caribische staatsrecht heeft dan ook niet, althans niet rechtstreeks, met de Nederlandse Grondwet en Nederlandse organieke besluiten te maken. De enige uitzondering vormen die bepalingen van de Grondwet die op grond van artikel 5 lid 1 Statuut onderdeel van het koninkrijksrecht zijn. Die bepalingen zijn onderdeel van het koninkrijksstaatsrecht en maken via die route deel uit van het staatsrecht van de Caribische landen. Voor het interne staatsrecht van elk van de landen is echter uitsluitend de eigen constitutie maatgevend.

Dit neemt niet weg dat het interne staatsrecht van de Caribische landen in de kern een receptie van het Nederlandse staatsrecht vormt.¹² De kiem hiervoor is in het koloniale tijdperk gelegd. Bij de verkrijging van de autonomie in 1950 vervolgens, is voor de Nederlandse Antillen bij de vormgeving van het constitutionele bestel waar mogelijk het Nederlandse staatsrecht gevolgd. De staatsregelingen van Aruba (1986), Curaçao (2010) en Sint Maarten (2010) zijn op hetzelfde spoor doorgegaan, waarbij qua opzet en jargon de vernieuwde Nederlandse Grondwet van 1983 als voorbeeld heeft gediend. Daarnaast is voor de Staatsregeling van Sint Maarten op bepaalde

12 Dit geldt overigens voor het gehele Caribische recht; vgl. Kunst 1973. Zie in dit verband de verschillende bijdragen in Klik & Smith 2013.

punten sterk naar die van Aruba gekeken. De drie staatsregelingen lopen al met al tot op zeer grote hoogte gelijk met elkaar en met de Grondwet op. Uiteraard is hier en daar wel sprake van expliciete afwijkingen en toevoegingen. Zo heeft de Staatsregeling van Sint Maarten een uitgebreidere grondrechtencatalogus dan de constituties van de andere landen, staan – anders dan de Grondwet – de staatsregelingen van Aruba en Curaçao toetsing van formele wetgeving aan de in de constitutie opgenomen grondrechten toe en staat de Staatsregeling van Sint Maarten zelfs constitutionele toetsing in ruimere omvang toe. Ook kennen de staatsregelingen van Curaçao en Sint Maarten anders dan de constituties van Aruba en Nederland een regeling omtrent het referendum.

Niet alleen de constituties lopen parallel op. Ook de verdere wetgeving oriënteert zich sterk aan Nederlandse voorbeelden. Een zekere koudwatervrees om eigen wegen in te slaan valt niet te loochenen. Het Caribische rechtsgebied en de kring van staatsrechtsbeoefenaren en wetgevingsjuristen zijn bovendien klein. Dat bemoeilijkt nogal eens een eigen visie en aanpak. Vanwege capaciteitsgebrek en achterstanden in de productie van regelgeving wordt zelfs wel geopperd dat de Nederlandse wetgeving integraal zou moeten worden overgenomen.¹³ Dit zou echter kunnen leiden tot een welhaast onverantwoorde stortvloed aan regelgeving, de lokale situatie zou daarbij te weinig aandacht krijgen en ook uit democratisch oogpunt kan een dergelijk integraal overnemen bedenkelijk zijn. Bovendien is de Nederlandse wetgeving nauw verweven met de regelgeving van de Europese Unie, die voor de Caribische entiteiten niet geldt. Waar nodig zorgt intussen de gemeenschappelijke rechtspraak al voor een parallelle ontwikkeling. De tendens tot concordante uitleg van wettelijke bepalingen overheerst, ook waar – zoals in het staats- en bestuursrecht – geen verplichting tot concordantie bestaat. Per saldo kan worden gesteld dat verschillen in uitleg van staats- en bestuursrechtelijke regelgeving alleen worden gehonoreerd wanneer de wetgever uitdrukkelijk tot afwijking is overgaan of uit de wetsgeschiedenis blijkt dat een dergelijke afwijking beoogd is. In dit boek wordt bij deze lijn aangesloten. Er wordt uitgegaan van een gemeenschappelijk staatsrechtelijk erfgoed. Voor afwijkingen per afzonderlijk land moeten duidelijke aanknopingspunten aanwezig zijn, waarbij de constitutie steeds leidend is.

6. Opzet van het boek. De nauwe banden tussen het staatsrecht van de Caribische landen onderling en met het staatsrecht van Nederland hebben gevolgen voor de systematiek die in dit boek wordt gehanteerd bij de bestudering van het Caribische staatsrecht. In beginsel wordt aangeknoopt bij de systematiek van het Nederlandse staatsrecht. Van die systematiek wordt afgeweken voor zover het specifieke karakter van het Caribische staatsrecht dit vereist. De belangrijkste afwijking betreft het

13 Zie: Hirsch Ballin, *Caribisch Juristenblad* 2017, p. 295. Kritisch: Klik, *Caribisch Juristenblad* 2018.

koninkrijksstaatsrecht. Dit speelt in het Caribische staatsrecht anders dan in het Nederlandse staatsrecht een prominente en duidelijk te onderscheiden rol. Dit rechtvaardigt een uitvoeriger bespreking van het koninkrijksrecht en zijn doorwerking op alle mogelijke niveaus dan in algemene verhandelingen over het Nederlandse staatsrecht gebruikelijk is. Mede in dit verband wordt ook bijzondere aandacht besteed aan het zelfbeschikkingsrecht, dat de basis vormt voor de staatsrechtelijke band tussen de Caribische entiteiten met Nederland.

Dit boek heeft niet de pretentie een integrale en uitputtende verhandeling van het gehele staatsrecht te bieden. Doordat het Caribische staatsrecht in sterke mate een receptie van het Nederlandse staatsrecht vormt, zou een dergelijke aanpak leiden tot onnodige doublures. Voor algemene leerstukken en theoretisch-dogmatische onderbouwingen wordt daarom in beginsel verwezen naar de hand- en leerboeken op het terrein van het Nederlandse staatsrecht. In dit boek gaat het in de eerste plaats en vooral om een bespreking van de Caribische component van het staatsrecht.

Dit boek behandelt het Caribische staatsrecht, dat wil zeggen het staatsrecht van alle drie de Caribische landen en het staatsrecht van de BES. Ten aanzien van het staatsrecht van de drie Caribische landen wordt in dit boek gekozen voor een geïntegreerde behandeling, zij het vanuit het perspectief van het staatsrecht van Curaçao. Omdat de staatsrechtelijke modellen in de drie landen zowel qua principes als qua uitwerking tot op zeer grote hoogte aan elkaar gelijk zijn, zou een volledig parallelle behandeling leiden tot overbodige herhalingen. Curaçao vormde binnen het Nederlands-Antilliaanse staatsverband qua bevolkingsomvang en qua bestuurscapaciteit steeds de centrale factor en heeft om die reden grote invloed gehad op de ontwikkeling van het Antilliaanse staatsrecht. Curaçao is de belangrijkste rechtsopvolger van de Nederlandse Antillen. Het Antilliaanse staatsrechtstelsel heeft niet alleen voor Curaçao maar ook voor Aruba en Sint Maarten als voorbeeld gediend. Met de keuze voor het Curaçaose staatsrecht als uitgangspunt wordt aan de historische dimensie van het staatsrechtelijk gedachtengoed in het Caribische deel van het Koninkrijk recht gedaan.

In de behandeling van het constitutionele recht dat in de staatsregelingen zelf is neergelegd worden de drie landen gelijkelijk betrokken. Bij de behandeling van het organieke staatsrecht staat het staatsrecht van Curaçao voorop en wordt aan het organieke staatsrecht van Aruba en Sint Maarten alleen gerefereerd waar dit staatsrecht anders is geregeld dan het staatsrecht van Curaçao of dit een toegevoegde waarde geeft aan de behandeling van de theorie en praktijk van het Caribische staatsrecht.

1.3 WIJZE VAN BESTUDERING VAN HET CARIBISCHE STAATSRECHT

7. **Vijf facetten.** De beoefening van het staatsrecht houdt in het beschrijven, analyseren, systematiseren en interpreteren van het staatsrecht en het leveren van een bijdrage aan de verdere ontwikkeling ervan.¹⁴ Deze verschillende activiteiten vertonen een sterke onderlinge samenhang. In de beschrijving ligt al een belangrijk stuk analyserende en systematiserende activiteit besloten. Ook begint met de beschrijving feitelijk ook reeds de interpretatie. Deze vormt in vele opzichten zelfs een noodzakelijk onderdeel van de beschrijving. Zonder interpretatie zou het immers nauwelijks mogelijk zijn staatsrechtelijke begrippen en wettelijke bepalingen te begrijpen.

Staatsrechtsbeoefening houdt tevens de ambitie in een zinvolle bijdrage te leveren aan de rechtsontwikkeling. Als de beoefenaar van het staatsrecht van mening is dat het bestaande recht – of delen daarvan – niet in overeenstemming is met het door hem of haar wenselijk geachte recht, zal hij of zij proberen met overtuigende argumenten veranderingen voor te stellen. Als het goed is worden daarbij toetsingscriteria aangeleverd die de lezer in staat stellen de argumenten te beoordelen in het licht van een samenhangende visie op het staatsrecht. Zo kunnen de gebruikte argumenten berusten op een veronderstelde interne logica van het staatsrecht, waarbij de staat in de eerste plaats wordt opgevat als een – door het recht gestructureerd – beslissings-systeem.¹⁵ De argumenten kunnen ook berusten op beginselen die aan het staatsrecht ten grondslag zouden liggen. Zo beoordeelt Meuwissen het staatsrecht vanuit ‘het inzicht dat alle recht uiteindelijk is gericht op de realisatie van de vrijheid in de samenleving’.¹⁶ Het kan ook zijn dat de argumenten berusten op een instrumentele opvatting over staatsrecht – wat moet met het staatsrecht worden bereikt? De voormalige communistische landen van het Oostblok gingen daarin heel ver door het staatsrecht in dienst te stellen van de verwezenlijking van het marxisme-leninisme en de uitoefening van de socialistische staatsmacht.¹⁷ Maar ook een benadering van het staatsrecht vanuit het belang van de waarborging van de democratische rechtsstaat is een vorm van instrumentalisering. Men kan tot slot met Donner ook een meer pragmatisch standpunt innemen en in de staat niets meer zien dan een legitieme vorm van het heersen van mensen over mensen, waarbij het de taak van het staatsrecht is om bepaalde grenzen te stellen en ervoor te zorgen dat het niet uit de hand loopt.¹⁸

14 Kunneman 1991, p. 4 e.v.; vgl. A.M. Donner, ‘Object en methode van het staatsrecht’, in: Burkens & Duynstee 1973, p. 50.

15 Zie M.C. Burkens, ‘Object en methode van de staatsrechtswetenschap’, in: Burkens & Duynstee 1973, p. 19.

16 D.H.M. Meuwissen, ‘Object en methode van de staatsrechtswetenschap’, in: Burkens & Duynstee 1973, p. 105.

17 Gruel, Assmann & Hösel 1984 p. 39.

18 A.M. Donner, ‘Object en methode van het staatsrecht’, in: Burkens & Duynstee 1973, p. 36-37.

8. Staatsrechtsbeoefening in ontwikkeling. Lange tijd speelden fundamentele uitgangspunten in het Nederlandse staatsrecht geen rol van betekenis. Men beperkte zich tot een beschrijving van het positieve recht.¹⁹ Buijs was in de jaren tachtig van de negentiende eeuw de eerste die hierbij een methodologisch uitgangspunt hanteerde. Afzonderlijke rechtsregels en begrippen werden herleid tot algemene juridische begrippen en daaruit werd getracht oplossingen voor nieuwe rechtsvragen af te leiden. Deze op de *Begriffsjurisprudenz* gebaseerde methode had haar nut door de training in strenge en zorgvuldige begripsbepaling en logische redenering, maar zij had als nadeel dat een te grote betekenis aan de in de Grondwet gebezigde begrippen zelf werd gehecht²⁰ en dat geen rekening werd gehouden met de bedoeling van de grondwetgever en de historische omstandigheden waaronder de grondwetsbepalingen tot stand waren gekomen.²¹ Hierin kwam verandering door Struycken die in zijn werk *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* (1915) als eerste wel consequent aandacht aan de historische wording van rechtsbegrippen besteedde. Zijn historisch-juridische methode – een verklaring van het positieve recht vanuit de geschiedenis – was toentertijd opzienbarend, maar is inmiddels gemeengoed geworden. Tegenwoordig geldt als ondenkbaar dat het constitutionele recht wordt bestudeerd zonder dat oog bestaat voor de historische achtergronden. Sinds Struycken kennen praktisch alle werken op het gebied van het staatsrecht in mindere of meerdere mate een historische dimensie.²²

De traditionele positiefrechtelijk-historisch georiënteerde beoefening van het staatsrecht kwam aan het einde van de jaren vijftig onder vuur te liggen. Het verwijt klonk dat het staatsrecht te veel voorbijging aan de rauwe werkelijkheid van het staatsleven en dat de staatsrechtelijke besluitvormingsprocedures en de feitelijke beslissingsprocessen elkaar niet dekten. Het staatsrecht ontkwam er niet aan om de eigen werkzaamheid te meten aan politicologische en sociologische gezichtspunten die wel de werkelijke verhoudingen tot object hadden. Het dilemma formuleerde in 1958 Van der Hoeven in zijn toen opzienbarende proefschrift *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*.²³ Zijn stelling luidde dat niet de Grondwet de politieke verhoudingen beheerste, maar dat de politieke verhoudingen de uitlegging

19 Zie voor een bespreking van de ontwikkeling van de staatsrechtbeoefening: Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 185 e.v.

20 Aldus Kranenburg 1951, p. 9.

21 Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 186.

22 Vgl. bijv. Oud 1970, p. 11 over de in art. 131 lid 2 Gw (oud) neergelegde onschendbaarheid van de wet. Volgens Oud wordt de betekenis van het voorschrift door zijn geschiedenis bepaald. Gezien die geschiedenis 'kan er inderdaad geen redelijke twijfel bestaan, dat de Grondwet de beslissing of een wet al dan niet met haar voorschriften in overeenstemming is, aan de wetgever heeft willen laten en aan hem alleen'. Zie met name ook Belinfante & De Reede 2015, p. 18 e.v. Kortmann 2016 daarentegen ademt duidelijk afstandelijkheid jegens het hechten van al te veel betekenis aan de geschiedenis voor de uitleg van het positieve recht.

23 Van der Hoeven 1988; A.M. Donner, 'Object en methode van het staatsrecht', in: Burkens & Duynstee 1973, p. 39.