

Memorie van Toelichting behorende bij de Staatsregeling van Curaçao

Algemeen

De staatsinrichting van Curaçao wordt geregeld in deze Staatsregeling. De Staatsregeling van Curaçao gaat zoveel mogelijk uit van een constitutionele uniformiteit in het Koninkrijk. De Grondwet van Nederland en de Staatsregeling van Aruba hebben model gestaan voor de Staatsregeling van Curaçao, omdat deze constitutionele regelingen van een modernere aard zijn dan die van de Nederlandse Antillen. In de Staatsregeling van Curaçao zijn echter nieuwe bepalingen opgenomen, die niet voorkomen in die van Aruba of de Nederlandse Grondwet. Het betreft hier onder meer de bepalingen inhoudende het gezinsrecht, het jeugdrecht en de verplichting van sluitende begrotingen. Bij het opstellen van de Staatsregeling is de bevolking van Curaçao met name middels hearings geraadpleegd. Hierbij zijn verschillende voorstellen naar voren. Enkele van deze voorstellen zijn opgenomen in de Staatsregeling. Ook bij de beslissing over die voorstellen is in principe uitgegaan van de constitutionele uniformiteit in het Koninkrijk.

De Staatsregeling wordt ingeleid door een preambule. Daarna volgen de Algemene Bepalingen (Hoofdstuk 1), Grondrechten (2), Regering (3), Staten (4), Raad van Advies, Algemene Rekenkamer, Ombudsman en vaste colleges van advies (5), Wetgeving en Bestuur (6), Het rechtswezen en de rechterlijke macht (7), Openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen (8) en Herziening van de Staatsregeling (9). Aan het slot zijn een drietal additionele artikelen bijgevoegd.

Het tweede hoofdstuk weergeeft het grote belang van grondrechten voor Curaçao als democratische rechtsstaat. Grondrechten worden op verschillende manieren onderscheiden. Het meest algemeen is het onderscheid in klassieke en sociale grondrechten, thans reeds vertrouwde juridische begrippen. Klassieke grondrechten ook wel vrijheidsrechten genoemd, hebben vooral tot doel de burger in zijn eigen autonome sfeer te beschermen en behelzen een onthoudingsplicht van de overheid. Tot de klassieke grondrechten behoren o.a. het huisrecht (artikel 14), het petitierecht (artikel 7) en het kiesrecht (artikel 6). Sociale grondrechten, zoals het recht op gezondheidszorg (artikel 25) en het recht op bijstand van overheidswege (artikel 23), worden daarentegen opgevat als normen die de overheid een plicht tot actief optreden opleggen. De juridische verschijningsvorm van sociale grondrechten is de zgn. instructienormen die niet rechtstreeks afdwingbaar zijn. Enige grondrechten bevatten zowel klassieke als sociale elementen, zoals het recht op onderwijs (artikel 21). In de Staatsregeling zijn de klassieke grondrechten neergelegd in artikel 3 tot en met artikel 21 en de sociale grondrechten in artikel 22 tot en met artikel 27. Twee voorstellen die tijdens de volksraadplegingen naar voren zijn gebracht en die in de Staatsregeling zijn opgenomen betreffen het gezinsrecht (artikel 26) en het jeugdrecht (artikel 27). Een belangrijke regeling die de Staatsregeling heeft ingevoerd is de bevoegdheid van de rechter om landsverordeningen te toetsen aan de klassieke grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21 (artikel 101).

Grondrechten zijn niet absoluut en kunnen ingevolge en met toepassing van bepalingen van de Staatsregeling worden beperkt. Beperking van de grondrechten geschiedt in het algemeen door de formele wetgever middels landsverordeningen. In gevallen van delegatie, waarbij ook lagere wetgevingsproducten de grondrechten verder kunnen uitwerken of beperken, wordt in de Staatsregeling gebruik gemaakt van standaardformuleringen, zoals “bij of krachtens landsverordening” of enige vorm van het werkwoord “regelen”, dan wel de zelfstandige naamwoorden “regels” of “regeling”. Komt één van de genoemde uitdrukkingen niet voor in de bepaling over grondrechten, dan is delegatie van beperkingsbevoegdheid niet toegestaan.

Het derde hoofdstuk van de Staatsregeling, dat over de regering van Curaçao handelt, bevat het belangrijke beginsel van ons staatsrecht dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn aan de Staten (artikel 28). Het bevat ook het zgn. vertrouwensbeginsel: indien een minister het vertrouwen van de Staten niet langer heeft stelt hij zijn ambt ter beschikking (artikel 29). Het aantal ministers is vastgesteld op ten hoogste negen (artikel 33). Belangrijk is voorts de bepaling dat ministeries bij landsbesluit worden ingesteld (artikel 32).

Het vierde hoofdstuk regelt de positie van de Staten als de vertegenwoordiger van het gehele Curaçaose volk (artikel 39). Het aantal Statenleden is bepaald op eenentwintig (artikel 40). Zowel het actief als het passief recht voor de Staten is bepaald op 18 jaar (artikelen 43 en 44). De onafhankelijkheid van de Staten is zoveel mogelijk gewaarborgd in o.m. de artikelen regelende het onderzoek van de geloofsbrieven van nieuw benoemde Statenleden, de benoeming van de voorzitter en de ondervoorzitter en ook de griffier van de Staten (artikelen 47, 50 en 51). Een belangrijke bepaling is de regel dat de vergaderingen van de Staten openbaar zijn (artikel 55). Gewezen moet ook worden op de bepaling dat de leden van de Staten stemmen zonder last (artikel 56, derde lid). De Staten voeren controle op het beleid en het handelen van de regering. De leden van de Staten hebben in dat kader verschillende rechten en bevoegdheden, zoals het recht op interpellatie (artikelen 57 en 58) en het enquêterecht (artikel 59). Belangrijk is ook de bepaling, dat de Staten bevoegd zijn de belangen van Curaçao voor te staan bij de regering van het Koninkrijk en bij de Staten-Generaal (artikel 63). De Staten zijn op grond van artikel 60 ook bevoegd tot het houden van een raadplegend referendum over belangrijke wetgeving en maatschappelijke onderwerpen van groot belang.

Het vijfde hoofdstuk bevat bepalingen voor verschillende permanente colleges die, naast de Staten en regering, een belangrijke rol in het staatsbestel vervullen. Deze colleges zijn de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman, de zgn. Hoge Colleges van Staat oftewel Staatsorganen, alsook de vaste colleges van advies, zoals de Sociaal Economische Raad en de Raad voor de Volksgezondheid. Hier is vooral de Ombudsman als hoog college van staat noemenswaardig. Het hoofdstuk vangt aan met bepalingen inzake de Raad van Advies (artikel 64 tot en met artikel 67), en besteedt daarna aandacht aan de Algemene Rekenkamer (artikelen 68, 69 en 70), en bevat vervolgens bepalingen inzake de Ombudsman (artikel 71) en de vaste colleges van advies (artikel 72). Van groot belang is de bepaling dat de adviezen uitgebracht door de in dit

hoofdstuk bedoelde colleges openbaar worden gemaakt volgens regels bij landsverordening te stellen (artikel 73).

Hoofdstuk zes handelt over de wetgeving en het bestuur. Het bepaalt hoe (ontwerpen van) landsverordeningen door de regering en de Staten worden behandeld en vastgesteld. De Staten hebben het recht van initiatief (artikel 77). Heffing van belastingen wordt bij landsverordening geregeld (artikel 84). Van bijzondere betekenis is de opnemng van het beginsel van sluitende begroting in de Staatsregeling (artikel 85). Het Land Curaçao beoogt een efficiënt financieel beheer te voeren. In dat kader worden wettelijke regels gesteld ter waarborging van de integriteit van het bestuur en deugdelijkheid van het financiële beheer (artikel 86). In dit kader is ook van belang de bepaling dat het aangaan of garanderen van een geldlening ten name of ten laste van het land bij of krachtens landsverordening geschiedt (artikel 87). De rechtspositie van de ambtenaren wordt bij landsverordening geregeld (artikel 90). Het principe van openbaarheid van bestuur heeft ook een plaats gekregen in de Staatsregeling (artikel 91). In dit hoofdstuk worden verder regels gesteld ten behoeve van de krijgsmacht en de dienstplichtigen (artikelen 94 en 95) en terzake de handhaving van de veiligheid (artikel 96).

Hoofdstuk zeven behandelt het rechtswezen en de rechterlijke macht. Hierin zijn de hoofdlijnen van de taak en organisatie van de rechtspraak vastgelegd, evenals voldoende waarborgen ter verzekering van de belangen van de burgers. De rechterlijke macht op Curaçao wordt uitgeoefend door de rechters die lid zijn van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba en door de Hoge Raad der Nederlanden (artikel 98). Het begrip rechterlijke macht is niet beperkt tot die rechterlijke instanties die men wel de gewone rechter noemt, d.w.z. de burgerlijke rechter en de strafrechter. Buiten de burgerlijke rechter en de strafrechter bestaan er andere rechterlijke organen, die met een belangrijke rechtsprekende taak zijn belast, bijvoorbeeld de verschillende administratiefrechtelijke instanties. Aan de rechterlijke macht worden diverse taken opgedragen. Eén ervan is de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen. Daardoor wordt verzekerd, dat er altijd een rechter zal zijn voor geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen, ongeacht de aard van de rechtsbetrekking waaraan de schuldvordering is ontsproten (artikel 99, eerste lid). Het tweede lid van artikel 99 geeft de wetgever de bevoegdheid geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, ook te doen beslechten door rechterlijke instanties die niet tot de rechterlijke macht behoren. In de Staatsregeling is ook verankerd de opdracht aan de rechterlijke macht om strafbare feiten te berechten (artikel 99, eerste lid). In artikel 100 is opgenomen het verbod om de meest absolute straf, de doodstraf, op te leggen. Deze straf wordt in brede kring, nationaal en internationaal, als onmenselijk ervaren. Artikel 101 verschaft de rechter de bevoegdheid om landsverordeningen te toetsen aan de klassieke grondrechten genoemd in artikelen 3 tot en met 21. Indien de rechter oordeelt dat een landsverordening onverenigbaar is met één of meer van die grondrechten, onthoudt hij de bindende kracht aan die landsverordening. Van constitutioneel belang is ook de in artikel 104 opgenomen bepalingen over de openbaarheid van de rechtspraak. Curaçao is met Nederland, Aruba en Sint Maarten overeengekomen om in het kader van de samenwerking binnen het Koninkrijk één gemeenschappelijke rechterlijke organisatie in te richten voor Curaçao,

Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius op te richten. De vier landen van het Koninkrijk hebben deze samenwerking onderling geregeld in een consensusrijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden: de Rijkswet inhoudende regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie). In dit hoofdstuk worden regels gegeven over de benoeming van de leden van de rechterlijke macht en de rechtspositie van de president en de overige leden van het Hof (artikelen 102 en 103), alsook die van de procureur-generaal (artikel 105). De inrichting, de organisatie en het beheer van het Openbaar Ministerie worden geregeld bij rijkswet, als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut (artikel 109).

Hoofdstuk acht handelt over de instelling en opheffing van openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen bij landsverordening (artikel 110 en 111).

Hoofdstuk negen regelt de herziening van de Staatsregeling. Een landsverordening tot wijziging van de Staatsregeling kan alleen worden aangenomen met twee derde van de stemmen van het aantal zitting hebbende Statenleden (artikel 112).

In de drie additionele artikelen zijn bepalingen opgenomen inzake het overgaan van de Eilandsraad van het Eilandgebied Curaçao in de Staten van het Land Curaçao. Tevens wordt hier bepaald, dat bij landsverordening voorzieningen dienen te worden getroffen voor de geldigheid van vigerende regelingen in het Land Curaçao.

Toelichting Preambule

De preambule geeft in krachtige bewoordingen het absolute en heilige karakter aan van het zelfbeschikkingsrecht van het volk van Curaçao. Zij weerspiegelt ook het hoge democratische gehalte van de rechtsstaat die het volk van Curaçao voor ogen heeft, en de doorslaggevende rol die het volk speelt bij de uitoefening van haar zelfbeschikkingsrecht. Dit is al gebleken tijdens de referenda van 8 april 2005 en 15 mei 2009, waarbij het volk zich in vrijheid heeft uitgesproken voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden en ook voor de onderhandelingsresultaten met de andere partners van het Koninkrijk. Door de keuze van het volk om als een autonoom land deel te blijven uitmaken van het Koninkrijk heeft Curaçao moeten onderhandelen met de overige partners van het Koninkrijk ter realisering van zijn nieuwe constitutionele status.. Zolang de bevolking van Curaçao er voor kiest deel te blijven uitmaken van het Koninkrijk zal voor de statuswijziging binnen het Koninkrijk overleg met de partners noodzakelijk zijn. De gewenste status kan na overeenstemming met de andere landen worden gerealiseerd.

De preambule hecht grote waarde aan de gerechtigheid als belangrijk grondslag voor onze intermenselijke omgang. Zij spreekt ook het vertrouwen uit in de “trias politica” als basis van onze parlementaire democratie. Een belangrijk element is de centrale plaats die is voorbestemd aan God als de beschermheer van ons volk. Dit element kan beschouwd worden als de ziel of het leven van de Staatsregeling. Het is opgenomen op initiatief van

de Raad van Kerken van Curaçao, en ondersteund door de overige organisaties in het overlegplatform Plataforma Ban Konstruí nos Pais en leden van de Vaste Commissie Staatkundige Structuur van de Eilandsraad. De preambule bevat tenslotte een oproep aan een ieder om onze krachten als volk te verenigen, en om op een vreedzame wijze en zonder discriminatie ons Land Curaçao liefdevol te dienen. Dit laatste is een duidelijke filosofische oproep tot solidariteit en vaderlandsliefde.

Toelichting Algemene Bepalingen

De algemene bepalingen regelen de rechtspersoonlijkheid, het grond- en zeegebied en de geldende wettelijke regelingen van het Land Curaçao. Deze bepalingen spreken voor zich en hoeven geen verdere motivering.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1

Algemene Bepalingen

Artikelen 1 en 2

De algemene bepalingen regelen in artikel de rechtspersoonlijkheid, het grond- en zeegebied van het Land Curaçao. Artikel 2 bevat de geldende wettelijke regelingen van het Land Curaçao. Hieronder vallen ook de Samenwerkingsregeling met Aruba en Sint Maaren (sub d) en de eenvormige landsverordeningen (sub f). Deze regelingen zijn van belang om zowel de Samenwerkingsregeling als de eenvormige landsverordeningen een wettelijk grondslag te verschaffen. Deze bepalingen spreken overigens voor zich en hoeven geen verdere motivering.

Hoofdstuk 2.

Grondrechten

Artikel 3

In de eerste zin van dit artikel is het gelijkheidsbeginsel opgenomen. Het gelijkheidsbeginsel is een fundamenteel beginsel voor een democratische rechtsstaat en omvat het rechtsbeginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Het gelijkheidsbeginsel geeft de opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij het stellen van regels of het nemen van beslissingen in concrete gevallen alleen de ter zake doende en gerechtvaardigde verschillen van die gevallen in aanmerking te nemen. Met het gelijkheidsbeginsel zal dus niet alleen rekening moeten worden gehouden bij het toepassen van wettelijke voorschriften, maar ook bij het vaststellen daarvan. In dit verband zij opgemerkt, dat het gebod van gelijke behandeling in gelijke gevallen voor de wetgever een extra gewicht krijgt, nu de rechter de bevoegdheid krijgt daden van de

wetgever te beoordelen op hun grondwettigheid waar het betreft de klassieke grondrechten (artikel 101).

Op basis van het recht hebben bepaalde groepen mensen andere rechten en verplichtingen dan de overige mensen. Het recht creëert deze verschillende groepen mensen; voorbeelden daarvan in de administratieve wetgeving zijn er te over: belastingplichtigen, onderstandgenieters, vergunninghouders, etc. Vanwege de complexiteit van onze moderne maatschappij kan ieder individu al naar gelang de situatie tot verschillende groepen behoren. Waar het echter om gaat is, dat op objectieve wijze de doelgroep wordt omlijnd. De personen behorende tot deze doelgroep moeten of gelijk worden behandeld of kunnen indien er objectieve gronden zijn om tussen hen te differentiëren, dienovereenkomstig verschillend worden behandeld. In de tweede volzin is het discriminatieverbod opgenomen. Het betreft hier een aanscherping van het gebod tot gelijke behandeling. De woorden "of op welke grond dan ook" breiden het verbod van discriminatie uit tot andere dan de in deze volzin genoemde discriminatiegronden. Hoewel grondrechten niet in eerste instantie geschreven zijn met het oog op verhoudingen tussen burgers onderling, kan het discriminatieverbod zoals opgenomen in de tweede volzin ook als zodanig worden toegepast. Het betreft hier de zgn. horizontale werking oftewel derdenwerking van de bepaling. Het is aan de rechter om te bepalen in welke vorm en met welke rechtskracht het gelijkheidsbeginsel doorwerkt in de verhouding tussen burgers.

Artikel 4

Op grond van de bepaling van het eerste lid is de toelating en uitzetting van vreemdelingen geregeld in de Landsverordening Toelating en Uitzetting. Het tweede lid bepaalt in navolging van internationale verdragen, zoals het Vierde Protocol bij het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 1950 (EVRM), dat iedereen het recht heeft het land te verlaten. Slechts bij landsverordening kunnen hierop uitzondering worden gemaakt. In de Rijkswet van 26 september 1991, houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet), zijn in dit verband de beperkingen op aanspraken op paspoorten en andere reisdocumenten neergelegd. In dit verband zij nog opgemerkt dat het toezicht op de algemene regels betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders krachtens artikel 3, lid 1, onder f van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Stb. 1954, nr. 596), aangelegenheid is van het Koninkrijk. Bepalingen tenslotte omtrent het Nederlanderschap en de uitlevering ontbreken in deze Staatsregeling, omdat deze aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen.

Artikel 5

Deze bepaling strekt zich uit tot alle overheidsfuncties, waarin de publieke zaak al dan niet in een verhouding van ondergeschiktheid wordt gediend. Met de woorden "op gelijke voet" wordt tot uitdrukking gebracht, dat het er bij dit artikel niet om gaat zonder enige restrictie iedere Nederlander tot elke overheidsfunctie

benoembaar te verklaren, doch om te waarborgen dat bij de benoeming in overheidsdienst niet mag worden gediscrimineerd. Zo laat het grondrecht van de benoembaarheid op gelijke voet toe terzake van de bekwaamheid en de geschiktheid eisen te stellen. Bij het vaststellen van dergelijke eisen zal het grondrecht moeten worden geëerbiedigd, hetgeen meebrengt dat die eisen functioneel en objectief vastgesteld moeten zijn. Dat wil zeggen, dat de eisen op een nader aangegeven functie of categorie van functies betrekking moeten hebben en voor een goede vervulling daarvan noodzakelijk moeten zijn. Voorts zullen dergelijke eisen in verband met de woorden "op gelijke voet" voor alle in Curaçao woonachtige Nederlanders moeten gelden. Het onderhavige artikel laat enerzijds onverlet de bevoegdheid van de overheid de openbare dienst geheel of gedeeltelijk te reserveren voor personen van Nederlandse nationaliteit. Anderzijds sluit de beperking van de onderhavige garantie tot personen van Nederlandse nationaliteit de benoembaarheid van vreemdelingen in openbare dienst niet uit. Door dezen kan echter geen beroep op het artikel worden gedaan.

Artikel 6

Het onderhavige artikel regelt het actief en het passief kiesrecht. Het actief kiesrecht houdt in het recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te kiezen. Het passief kiesrecht slaat op het recht om tot lid van algemeen vertegenwoordigende lichamen gekozen te worden.

Opneming van het kiesrecht onder de grondrechten is in overeenstemming met de opzet van verschillende internationale documenten op het terrein van de grondrechten. Met name wordt hier verwezen naar artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 (IVBP).

Tot de algemeen vertegenwoordigende organen worden gerekend die organen wier taak niet beperkt is tot een specifiek onderdeel van het totale bestuursterrein, zoals bv. Milieubescherming.

Het parlement, i.c. de Staten, is thans voor het land Curaçao het enige algemeen vertegenwoordigend lichaam.

Met de term "gelijkelijk" wordt het beginsel "one man, one vote" tot uiting gebracht. Het is derhalve niet toelaatbaar dat aan bepaalde gekwalificeerde personen meervoudig stemrecht wordt gegeven.

Het is duidelijk, dat de mogelijkheid van beperkingen op het grondrecht van het actief en passief kiesrecht niet kan worden gemist. Zo is het onvermijdelijk een leeftijdsgrens te stellen.

Het kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen kent thans de binding aan het ingezetenschap en Nederlanderschap. Voorts valt te wijzen op beperkingen als de uitsluiting of het verlies van het kiesrecht ingevolge rechterlijke uitspraak en de incompatibiliteiten. Om buiten twijfel te stellen, dat deze voorbeelden niet in strijd zijn met het artikel, wordt hier melding gemaakt van "uitzonderingen". De opgenomen beperkingsbevoegdheid houdt in, dat alleen bij landsverordening uitzonderingen mogen worden gemaakt met betrekking tot het kiesrecht. De regeling van het kiesrecht geschiedt bij landsverordening.

Artikel 7

Het recht om schriftelijke verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen houdt in, dat ieder mens en alle rechtspersonen en organisaties een rechtstreekse toegang tot overheidsorganen hebben. Niemand die zich met een verzoekschrift tot een overheidsorgaan richt, mag dus om die reden strafrechtelijk worden vervolgd. Het onderhavige recht lijkt veel op een ander grondrecht, namelijk de vrijheid van meningsuiting; het geeft evenwel een garantie meer. Overheidsorganen zijn namelijk niet verplicht om van meningsuitingen kennis te nemen, maar een ingekomen schriftelijk verzoek moeten zij niet alleen bekijken maar ook in behandeling nemen. Op een binnengekomen verzoekschrift wordt binnen een redelijke termijn geantwoord. Zo nodig - afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp van het verzoek - kan in eerste instantie volstaan worden met een bericht van ontvangst om vervolgens op een later tijdstip, doch wel binnen een redelijke termijn, inhoudelijk op de verzoekschriften te antwoorden. Het ongelezen terzijde leggen van verzoekschriften is in elk geval in strijd met de Staatsregeling en botst bovendien met beginselen van behoorlijk bestuur, omdat het een onzorgvuldig handelen is ten opzichte van degene die een verzoekschrift indient. Dit is een van de redenen dat het recht van petitie een eigen plaats in deze Staatsregeling verdient naast het recht op vrije meningsuiting.

Artikel 8

Dit artikel betreft de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het eerste lid waarborgt het recht van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te kiezen en te belijden. Op het terrein van de grondrechten is het internationaal gebruikelijk dat de garantie zich pleegt uit te strekken over beide vormen van geestelijk leven. Het beantwoordt ook aan de overtuiging, dat in de verhouding tot de overheid tussen godsdienst en levensovertuiging geen verschil dient te worden gemaakt. Het impliceert dat godsdienst en levensovertuiging van gelijke aard zijn, maar niet dat ze gelijk zijn. Het begrip belijden omvat niet alleen het huldigen van de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging maar ook het zich daarnaar gedragen. Dit belijden kan voorts zowel individueel als in groepsverband en binnen zowel buiten gebouwen en besloten plaatsen plaatsvinden. De beperkingsclausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening" maakt het mogelijk, dat de formele wetgever bevoegd is bepaalde gedragingen, die in de vorm van godsdienstig of levensbeschouwelijk belijden voorkomen, strafbaar te stellen. Het tweede lid houdt rekening met de mogelijkheid om buiten gebouwen of besloten plaatsen godsdienst of levensovertuiging te belijden. Gewoonlijk denkt men daarbij aan de Rooms' Katholieke processie, maar het belijden buiten gebouwen of besloten plaatsen kan zich bij elke godsdienst of levensovertuiging voordoen. Het ligt voor de hand - in verband met bijvoorbeeld de openbare orde aspecten daaraan verbonden -, dat enige vorm van overheidsregeling mogelijk moet zijn. Nog duidelijker ligt het bij belijdenis

van geloof of levensovertuiging op de openbare weg; een regeling met bepaalde beperkingsmogelijkheden van het grondrecht zal hier noodzakelijk zijn. Daarom is voor de constructie gekozen dat bij landsverordening regels kunnen worden gesteld of maatregelen kunnen worden genomen, welke ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vereist zijn.

Artikel 9

Dit artikel houdt een uitbreiding in van het recht zonder voorafgaand verlot gedachten of gevoelens door de drukpers te openbaren.

Uitbreiding met alleen de media radio en televisie komt niet in voldoende mate tegemoet aan de op dit punt in de samenleving levende opvattingen en doet evenmin op een toereikende wijze recht aan de grote en veelzijdige betekenis welke het recht om zonder voorafgaand verlot gedachten of gevoelens te openbaren heeft. Daarom is naast de afzonderlijke bepalingen over drukpers (het eerste lid) en radio en televisie (het tweede lid) ook een bepaling van algemene strekking opgenomen in het derde lid. Ook hier is niet gekozen voor een techniek onafhankelijke formulering. Een belangrijke vraag is onder welk lid internet valt. Dit veel gebruikte moderne middel om gedachten of gevoelens te openbaren is in de rechtspraak onder de werking van grondrechten gebracht. Gesteld kan worden dat internet zowel enige analogie met de drukpers (eerste lid) als met radio en televisie (tweede lid) heeft. Er is echter geen duidelijke voorrang van een van deze media. Het ligt dan ook voor de hand om internet te laten vallen onder de algemene bepaling van het derde lid. Voor de formulering van een grondrecht als het onderhavige en van de daaraan toe te voegen beperkingsclausule moet een bevredigende afbakening worden gevonden tussen enerzijds deze belangrijke verworvenheid, dat een ieder zich in vrijheid mag uiten, en anderzijds die rechten van anderen en die gemeenschapsbelangen, welke van een zodanig gewicht zijn dat het individuele grondrecht zal dienen te wijken. Een complicatie hierbij is, dat het openbaren van gedachten en gevoelens op zeer uiteenlopende wijze kan geschieden.

Niet alleen de drukpers, de radio en de televisie, maar ook de film, het toneel, de expositie, het concert, het cabaret en het ballet behoren ertoe. Het is duidelijk, dat de situaties, waarin deze uitingsvormen functioneren, zeer verschillen. Het is ook duidelijk, dat de reguleringsbevoegdheden, die de overheid behoeft, bij de desbetreffende situatie moeten aansluiten. Een en ander heeft tot gevolg, dat de beperkingsbevoegdheden per situatie, dat wil zeggen per uitingsvorm kunnen variëren. Het samenvatten van het openbaringsrecht voor alle uitingsvormen in een formulering zou ertoe leiden, dat ook, de beperkingsbevoegdheid in een clausulering zou moeten worden neergelegd. Dit zou tot gevolg hebben, dat deze beperkingsclausule, die de overheid voor zeer ongelijke gevallen voldoende mogelijkheden moet bieden, op die uitingsvormen moet worden afgestemd, waarvoor de verst strekkende beperkingsbevoegdheid vereist is, waardoor voor verschillende andere uitingsvormen een verdergaande beperkingsbevoegdheid zou worden toegekend dan noodzakelijk en wenselijk is.

In het eerste lid is het recht opgenomen om zonder voorafgaand verlof door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening. Het houdt in een verbod van preventieve censuur.

Het tweede lid bevat een zelfstandige regeling voor radio en televisie; ook deze media vallen in het voorgestelde artikel derhalve niet onder de werking van het derde lid. De eerste zin van het tweede lid maakt het mogelijk dat er voor radio en televisie een vergunningstelsel in het leven wordt geroepen. Vergunningen kunnen worden geëist in het belang van een verantwoord gebruik van de ether. Zo zal bijvoorbeeld het gebruik van frequenties kunnen worden geregeld. Deze regulering van het verantwoord gebruik van de ether zal nodig zijn voor zowel de amateurs die van de ether gebruik maken als voor personen of organisaties die beroepsmatig omroepuitzendingen verzorgen via de ether. Het begrip uitzendingen dient men dusdanig ruim te zien dat daaronder ook valt het door de ether doorgeven van signalen die men tevoren uit de ether heeft opgevangen. Van belang is dat men de signalen bij de eindgebruiker wil afleveren.

De tweede volzin van het tweede lid verbiedt uitdrukkelijk preventieve censuur met betrekking tot omroepuitzendingen. Men zal exploitanten van radio- en televisieomroepbedrijven niet de verplichting mogen opleggen om (vooraf) teksten van programma's aan een bestuurlijke autoriteit ter goedkeuring voor te leggen.

In het derde lid is de vrijheid van meningsuiting geformuleerd met betrekking tot andere dan de in de eerste leden genoemde vormen van meningsuiting. Wat betreft deze andere vormen is bij de omschrijving van het recht het veiligstellen van de inhoud van de meningsuiting centraal komen te staan.

De voorgestelde redactie laat evenwel, door haar beperking tot de inhoud van de gedachten of gevoelens, vele onmisbare overheidsbevoegdheden onverlet. Ook de rechtsfiguur van de vergunning blijft tot de mogelijkheden behoren, al zal aan de inhoud van de uitingen geen grond mogen worden ontleend een vergunning te weigeren of aan bepaalde voorwaarden te binden. Teneinde misverstand te voorkomen, zij er nadrukkelijk op gewezen, dat het derde lid geen belemmering vormt om een vertoning te verbieden ter bestrijding van wanordelijkheden. Het is mogelijk dat een bevolkingsgroep naar aanleiding van een vertoning overgaat tot het begaan van ongeregelde heden en dat aan deze ongeregelde heden redelijkerwijze alleen een einde kan worden gemaakt door het afbreken van de voorstelling.

Indien voorts bijvoorbeeld een vertoning, die de aanleiding van ongeregelde heden vormt, deel uitmaakt van een reeks van voorstellingen, is het niet uitgesloten, dat de gespannen situatie in zodanige mate voortduurt, dat ook bij volgende opvoeringen voor voortzetting of herhaling van de wanordelijkheden moet worden gevreesd. In dit soort gevallen zullen ook vertoningen, die nog niet zijn aangevangen, kunnen worden verboden. Een verbod in een dergelijke situatie is een verbod wegens het bestaan of ontstaan van wanordelijkheden.

Een verbod wegens de inhoud doet zich eerst voor als een vertoning zou worden verboden op grond van een (negatief) oordeel over de inhoud ervan. Dit nu sluit het derde lid uit. De verantwoordelijke autoriteiten mogen zich bij de overweging van de vraag of een bepaalde voorstelling moet worden verboden, niet laten leiden door welk waardeoordeel dan ook over de inhoud van de vertoning.

De tweede volzin van het derde lid bevat een verdere beperkingsmogelijkheid ten aanzien van hetgeen in de eerste volzin van dat lid als recht is neergelegd. Die beperkingsmogelijkheid houdt in dat de wetgever regels kan stellen die voorzien in een preventief toezicht op vertoningen die toegankelijk zijn voor personen jonger dan 16 jaar, voor zover het gaat om de bescherming van de goede zeden.

Dit toezicht kan dus ook de inhoud van de vertoning betreffen. Met name valt te denken aan de keuring van films, bestemd voor jeugdigen. Het criterium van de bescherming van de goede zeden dient ruim te worden opgevat, zodat onder de bescherming van de goede zeden ook valt de bescherming van de zedelijke ontwikkeling van deze jeugdigen.

Het vierde lid beoogt aan de overheid de mogelijkheid te bieden aan bepaalde vormen van reclame beperkingen op te leggen.

Door het voorgestelde vierde lid wordt thans een aantal onzekerheden opgeheven. Door gebruik te maken van het woord handelsreclame wordt duidelijk gemaakt, dat daarmee bedoeld wordt reclame voor commerciële doeleinden in de ruimste zin des woords en dat het elk aanbod van goederen en diensten omvat; uitgezonderd is dus propaganda voor ideële doeleinden. Zou dit laatste er wel onder begrepen zijn dan zou de uitingvrijheid in haar kern worden aangetast. De grens tussen handelsreclame en propaganda voor ideële doeleinden zal niet altijd even scherp zijn. Er kunnen gevallen voorkomen, waarin aan de reclame zowel een commercieel als een ideëel motief ten grondslag ligt. Aan de hand van de zich voordoende casuïstiek zullen ten aanzien van die onderwerpen, waar de begrenzing van het begrip handelsreclame nog vragen open laat, in wetgeving en rechtspraak scherpere lijnen moeten worden getrokken.

Artikel 10

Het onderhavige artikel erkent in de eerste zin de verenigingsvrijheid. In de tweede zin is de beperkingsbevoegdheid geformuleerd. Daarbij is het criterium "in het belang van de openbare orde" opgenomen. In dit criterium ontbreken -anders dan in artikel 10 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen - de termen "zedelijkheid" of "gezondheid". De eerste term is komen te vervallen, omdat het begrip "openbare orde" de "zedelijkheid" omvat. De tweede term "gezondheid" ontbreekt in het criterium omdat er, anders dan bij vergadering en betoging – mensen treden hierbij daadwerkelijk en fysiek op – geen behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het stellen van beperkende bepalingen betrekking hebbende op de gezondheid.

De tweede zin is geformuleerd als een mogelijkheid van de wetgever en niet als een verplichting.

Volgens het onderhavige artikel zal beperking van het recht van vereniging alleen kunnen geschieden "bij landsverordening".

Wil de wetgever dit recht aan beperkingen onderwerpen, dan zal hij die beperkingen derhalve moeten opnemen in een landsverordening. Hij kan het aanbrengen van deze beperkingen niet delegeren aan lagere wetgevers.

Artikel 11

De beslissing tot opnemning van het recht op betoging in het hoofdstuk grondrechten van deze Staatsregeling is voortgekomen uit de overweging, dat de betoging voor velen - met name voor hen die niet zo gemakkelijk van andere uitingsmedia gebruik kunnen maken - een grote betekenis heeft verworven als middel om het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Daarbij dient nog te worden bedacht, dat voor hen die geen gebruik kunnen maken van de drukpers of andere communicatiemedia de betoging veelal de enige mogelijkheid vormt om deze gevoelens of wensen te uiten. Het behoeft geen betoog, dat voor de (formele) wetgever de mogelijkheid moet bestaan bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar te stellen of onrechtmatig te verklaren. Met name voor het plegen van strafbare feiten mag het recht tot vergadering en betoging geen vrijbrief verschaffen. Door gebruikmaking van de formule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening" wordt de competentie bepaald: alleen bij landsverordening mag het recht worden beperkt, delegatie is niet toegestaan. Het onderhavige artikel verbiedt de wetgever overigens niet het houden van vergaderingen of betogingen aan een voorafgaande toestemming te binden. Het weigeren van de toestemming moet dan evenwel gerelateerd zijn aan een van de in het tweede lid genoemde gronden. Zo behoort de vergader- en betoogvrijheid geen beletsel te vormen om bijeenkomsten te verbieden, wanneer zulks ter bestrijding van bv. een epidemie vereist is. Het artikel laat echter niet toe, dat een vergadering of betoging wordt tegengegaan, omdat de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst wordt geacht.

Artikel 12

De technische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben het vraagstuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer klemmend gemaakt. Enerzijds is niet te ontkomen aan een groei van technische en andere factoren, welke de mogelijkheid inhouden dat voor de persoonlijke levenssfeer steeds minder ruimte overblijft; anderzijds lijkt de aandacht voor de persoonlijke levenssfeer te zijn toegenomen en de waarde, welke deze naar heersende overtuiging heeft, te zijn gestegen.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt thans terecht beschouwd als een essentiële voorwaarde voor een menswaardig bestaan en als een van de grondslagen van onze rechtsorde. Daarbij dient onder persoonlijke levenssfeer te worden verstaan de reeks van situaties, waarin de mens onbevangen zich zelf wil zijn.

De term "persoonlijke levenssfeer" bedoelt evenals de term "privacy" een gebied aan te duiden, waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen behoeft te dulden. De aard van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer brengt mede, dat niet een uitputtende opsomming van de toepassingsgebieden van het onderhavige artikel is te geven. Het begrip privacy is immers bij uitstek een begrip, dat aan evolutie onderhevig is geweest.

De persoonlijke levenssfeer omvat onder meer het huis, de briefwisseling, de communicatie via telefoon, telegraaf en andere moderne besloten middelen van communicatie, het recht om in besloten situaties niet te worden bespied of afgeluisterd,

het recht op zorgvuldige behandeling van persoonlijke gegevens en het recht op eerbiediging van het innerlijk leven en van de lichamelijke integriteit.

De reeds genoemde zeer uiteenlopende verschijningsvormen van de persoonlijke levenssfeer brengt met zich mee, dat de aard en de mate van bescherming varieert. Een handeling, die op het ene terrein als een ongeoorloofde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet worden aangemerkt, kan elders geoorloofd zijn. Zo hebben sommige terreinen van het menselijk leven een zo intiem karakter, dat elke ongewenste waarneming ervan een ongeoorloofde aantasting van de privacy inhoudt. Op andere gebieden daarentegen is gewone zintuiglijke waarneming toegelaten, maar is de vastlegging ervan een ongeoorloofde aantasting. Ook is mogelijk, dat niet de vastlegging maar slechts de publicatie van het geregistreerde ongeoorloofd is. De aard en de mate van intimiteit van hetgeen omtrent een ander wordt waargenomen of gepubliceerd is hierbij van groot gewicht. Dit behoeft echter niet het enige te zijn, dat voor de toelaatbaarheid of ontoelaatbaarheid van belang is. Algemeen wordt bijvoorbeeld een verband gelegd tussen de registratie van persoonsgegevens en de privacy. Door allerlei gegevens omtrent personen te registreren, deze in verband met elkaar te brengen en vervolgens bij het nemen van voor de persoon belangrijke beslissingen van die gegevens gebruik te maken, kan de privacy worden aangetast.

Aldus kan een situatie ontstaan waarin de burger onvoldoende "ruimte" overhoudt om "zijn eigen leven te leiden met zo weinig mogelijk inmenging van buitenaf". Ergo niet alleen de aard van de verzamelde gegevens, maar ook het gebruik dat ervan wordt gemaakt kan van betekenis zijn voor de vraag of de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast.

De omstandigheid, dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op zo uiteenlopende gebieden aan de orde kan komen, heeft tot gevolg, dat de beperkingbevoegdheid in de Staatsregeling zodanig moet zijn geformuleerd, dat op het zo gevarieerde terrein van de privacybescherming adequate beperkingmogelijkheden beschikbaar zijn. Bovendien is op dit moment niet volledig te voorzien, welke regelingen en beperkingen noodzakelijk zullen zijn. In verband daarmee is een vrij ruim opgezette beperkingbevoegdheid niet te vermijden.

Het voorgestelde artikel biedt echter een waarborg tegen misbruik namelijk, dat voor het invoeren van beperkingen een formeel-wettelijke grondslag vereist is.

Hierboven is beschreven, dat het aanleggen en gebruiken van registraties van persoonsgegevens zeer ingrijpende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer kan hebben. Dit leidt tot de mening, dat niet moet worden volstaan met een algemeen geredigeerde privacybepaling, doch dat een opdracht aan de wetgever om op het terrein van het vastleggen van persoonsgegevens regelend op te treden op zijn plaats is. Deze gedachte is neergelegd in het tweede lid. Dit lid vormt -tezamen met het eerste lid- tevens een formeel-wettelijke grondslag voor een wetgeving, die met verschillende, zeer uiteenlopende situaties rekening kan houden.

Het tweede lid heeft niet slechts betrekking op door de overheid vastgelegde persoonsgegevens, maar de in deze leden geformuleerde opdrachten aan de wetgever strekken zich ook uit tot particuliere registraties. Aangezien daarbij een afweging zal moeten plaatsvinden tussen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van de persoonsregistraties, zal de wetgever in een aantal

gevallen aan een zekere inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet kunnen ontkomen. Met het eerste lid van het onderhavige artikel komt de wetgever daarmee overigens niet in strijd, omdat op het door dit artikel bestreken terrein bij of krachtens de wet inbreuken op het daar omschreven recht kunnen worden gemaakt.

Terzake van het derde lid zij het volgende opgemerkt. De grote en niet altijd voorzienbare mogelijkheden van aantasting van de persoonlijke levenssfeer door het vastleggen van persoonsgegevens roept de vraag op of moet worden bevorderd, dat de burger voor zijn belangen ter zake kan opkomen. De burger zou hierbij kennis moeten kunnen nemen van de gegevens die over hem zijn vastgelegd en welk gebruik ervan is gemaakt. Tevens zou hem de gelegenheid tot verbetering van eventuele onjuiste of onvolledige gegevens dienen te worden geboden. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord in het derde lid. Dit lid impliceert evenwel niet, dat ten aanzien van elke persoonsregistratie een inzagerecht als daarin omschreven tot stand zou moeten komen, noch dat het inzagerecht elk persoonsgegeven en elk gebruik, dat van persoonsgegevens wordt gemaakt, zou moeten betreffen. De opdracht aan de wetgever is immers in algemene bewoordingen gesteld en laat hem dan ook een beleidsruimte om te bepalen in welke gevallen en hoe een inzagerecht wordt toegekend.

Artikel 13

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, geeft, behoudens wanneer daartoe bij of krachtens landsverordening een regeling is getroffen, bescherming tegen inbreuken, zoals gedwongen medische behandeling, bloedafname, langdurig isoleren van personen in gevangenissen en psychiatrische inrichtingen.

Bij het recht op onaantastbaarheid van het lichaam gaat het om het recht op afweer van invloeden van buitenaf op het lichaam. Het bevat twee terreinen: het recht te worden gevrijwaard van schendingen van en inbreuken op het lichaam door anderen en het recht zelf over het lichaam te beschikken.

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam blijft ook na iemands overlijden voortbestaan. Dit impliceert, dat na iemands overlijden de staat of derden niet zonder meer over het stoffelijk overschot of bepaalde organen van het lichaam kunnen beschikken. Indien men dit wel mogelijk zou willen maken, zou daartoe een wettelijke regeling nodig zijn. Tenzij derhalve door een wettelijke regeling beperkt, is het uitgangspunt dat een persoon zelf of zijn nabestaande(n) beslis(t)(sen), wat er na zijn overlijden met zijn lichaam zal dienen te geschieden.

De toevoeging "behoudens bij of krachtens landsverordening te stellen beperkingen" is nodig om bijvoorbeeld verplichte medische keuringen op basis van administratieve wetgeving mogelijk te maken.

Opgemerkt zij vervolgens, dat onder het recht te worden beschermd tegen inbreuken op de fysieke integriteit niet begrepen wordt het recht te worden beschermd tegen inbreuken op de geestelijke integriteit. Dit laatste wordt geregeld in artikel 10.

Artikel 14

Het onderhavige artikel houdt een bijzondere regeling in voor het binnentreden in een woning zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner (huisrecht).

De gekozen redactie waarbij uitdrukkelijke toestemming vooraf is vereist, biedt de burger een verhoogde bescherming van zijn privacy. Er kunnen zich echter situaties voordoen die het binnentreden in een woning, ook tegen de uitdrukkelijke wil van de bewoner, noodzaken. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een redelijk vermoeden, dat een strafbaar feit is of wordt begaan in een woning. Daarvoor dient nu het tweede gedeelte van het eerste lid. De gevallen, waarin het binnentreden zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner, mogelijk worden gemaakt, dienen dan wel te zijn aangegeven bij landsverordening.

Voorts zij nog opgemerkt, dat slechts zij, die daartoe bij landsverordening zijn aangewezen, tot het binnentreden in een woning zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner bevoegd zijn.

In het tweede lid wordt aan hem, die zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner binnentreedt, de verplichting opgelegd om zich vooraf te legitimeren en het doel van zijn binnentreden mede te delen.

Bij landsverordening is het mogelijk uitzonderingen te maken op het bepaalde in het tweede lid. Gedacht zou kunnen worden aan de volgende gevallen:

1. noodomstandigheden (gevallen van onmiddellijk gevaar voor persoonlijke veiligheid; bijvoorbeeld bewoner bedreigt een derde, of zal naar verwachting op gevaarlijke wijze een ambtenaar bedreigen);
2. afwezigheid bewoner;
3. zwaarwegend opsporingsbelang (bv. handel in narcotica).

Het derde lid bepaalt dat aan de bewoner zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden wordt verstrekt. De verstrekking kan in het belang van de nationale veiligheid of de strafvordering worden uitgesteld. In het belang van de nationale veiligheid kan bovendien ook worden afgezien van de verstrekking van het bedoeld verslag.

Omtrent de vraag wat het verslag precies moet inhouden bevat het voorgestelde derde lid geen nadere aanduiding. Het ligt evenwel voor de hand, dat in het verslag wordt vermeld van wie de uitdrukkelijke toestemming is verkregen, wie is/zijn binnengegreden, wanneer en met welk doel dat is geschied en welke de verrichtingen van de betreder(s) van de woning zijn geweest.

Artikel 15

De hier geregelde geheimen zou men kunnen zien als een nadere specificatie van het recht op "privacy".

Met deze geheimen wordt beoogd, dat in de persoonlijke contacten die men met anderen onderhoudt door gebruikmaking van vervoersbedrijven en communicatiemediën, al dan niet beheerd door de overheid, beschermd wordt tegen ingrepen van de overheid. Hierbij wordt opgemerkt dat vooralsnog is afgezien van het techniek-onafhankelijk formuleren van onderhavige grondrechten, omdat nog steeds geen bruikbare alternatieven voorhanden zijn. Vanuit oogpunt van de rechtsbescherming is gekozen voor de

vertrouwde formulering van deze grondrechten. Hierbij geldt ook dat de rechter zo nodig de reikwijdte van deze grondrechten kan aanpassen aan ICT-ontwikkelingen. Dit betekent dat brieven die per e-mail zijn verstuurd -wat een grote overeenkomst vertoont met (klassieke) brieven verzonden in enveloppen-, ook vallen onder de bescherming van het briefgeheim. Voor het openen van een beveiligde e-mail wordt zodoende een machtiging van de rechter vereist. Met een beveiligde mail is bedoeld een mail die verstuurd is vanuit een mailprogramma waarvoor een wachtwoord is vereist. Hiermee is er een gerechtvaardigde verwachting van de schrijver van de mail dat derden daarvan geen kennis nemen.

Het briefgeheim moet zodanig ruim worden opgevat, dat het betreft het verbod op kennisneming door derden van op enigerlei wijze vastgelegde communicatie in een verpakking, waarmee het de bedoeling van de afzender is, dat derden van de inhoud van die communicatie geen kennis nemen. Het gaat in ieder geval om persoonlijke communicatie en dit moet ruim opgevat worden, zodat ook bv. toezending van circulaire's aan een klantenkring eronder valt.

Daarentegen zal de pakketpost niet zo maar eronder kunnen worden gerekend; zeker in het internationaal verkeer is opening van pakketten i.v.m. heffing van douane-rechten en andere belastingen of controle op de verhandeling van verboden voorwerpen (zoals explosiva, narcotica) niet uit te sluiten.

Het briefgeheim geldt voor alle overheidsorganen en -diensten. Het briefgeheim zal bijvoorbeeld ook gelden voor de directie van een huis van bewaring, wanneer het gaat om post van gedetineerden; beperkingen op het vrije correspondentierecht van de gedetineerde zullen dan ook slechts mogen plaatsvinden voorzover de uitoefening van dit recht zich niet met de detentie verdraagt.

Wat betreft schending van het briefgeheim, geldt het vereiste van een rechterlijke last. De rechter zal dus de postrechten een machtiging moeten geven, indien deze onbestelbare brieven willen doen openen teneinde informatie te verkrijgen om brieven, welke niet bezorgd dreigen te kunnen worden tengevolge van onduidelijke of ondeugdelijke adressering, alsnog op hun plaats van bestemming te kunnen brengen.

Afhankelijk van het aantal onbestelbare stukken kan de rechterlijke last een bijzondere dan wel een algemene last zijn.

Wat betreft het in het tweede lid neergelegde telefoon- en telegraafgeheim, zal de bescherming van het betreffende geheim minder ver kunnen gaan dan bij het briefgeheim. Zulks ligt besloten in de aard van het betreffende communicatiemedium. Dit komt het meest duidelijk tot uiting bij de telegraaf: de ambtenaar die het telegram aanneemt, zal noodzakelijkerwijze van de inhoud van het telegram kennis moeten nemen. Het telefoonverkeer is tegenwoordig in die mate geautomatiseerd, dat er geen menselijke activiteit meer noodzakelijk is voor het tot stand brengen van een gesprek. Gelet op de hoge vlucht die mobiele telefonie heeft genomen valt ook dit systeem van telefoneren onder de bescherming van het telefoongeheim. Het kan noodzakelijk zijn, dat ten behoeve van technische controle- en herstelwerkzaamheden de lijnen worden afgetapt. Controle- en herstelwerkzaamheden waarbij van de inhoud van boodschappen kennis wordt genomen dienen te worden beschouwd als een inbreuk op het telefoon- en telegraafgeheim.

Gezien bovenstaande specifieke kenmerken van telefoon en telegraaf is gekozen voor de formule "door of met machtiging van hen die daartoe bij landsverordening zijn aangewezen" in plaats van voor de formule "door of met machtiging van de rechter". Uiteraard moet het zo zijn, dat degenen, die kennis nemen van de inhoud van boodschappen of van gesprekken teneinde een bepaalde dienstverlening mogelijk te maken of om de kwaliteit van een bepaalde dienstverlening te garanderen, de aldus verworven kennis geheim houden.

Artikel 16

Het eerste lid bepaalt wanneer, en onder welke voorwaarden, iemand zijn eigendom kan worden ontnomen. Onteigening kan alleen geschieden indien het algemeen belang dit vordert.

Voordat iemand zijn eigendom wordt ontnomen, moet bij landsverordening verklaard worden, dat het algemeen belang de onteigening vordert.

De landsverordening moet procedurevoorschriften bevatten zowel voor de onteigening zelf als voor de schadeloosstelling.

Wat betreft de schadevergoeding geldt dat deze vooraf genoten of verzekerd moet zijn. Het principe van volledige schadevergoeding voor onteigening wordt aldus gehuldigd. Het tweede lid bepaalt dat van de eis van vooraf verzekerde of genoten schadeloosstelling kan worden afgeweken in noodsituaties. Hierbij kan worden gedacht aan oorlog, oorlogsgevaar, oproer, brand etc.

Het derde lid omschrijft wat er gebeurt indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt, of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. Bij de landsverordening wordt vastgelegd in welke gevallen recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade bestaat.

Artikel 17

In dit artikel is vorm gegeven aan het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. In het tweede lid van het artikel wordt de mogelijkheid gegarandeerd om bij vrijheidsontneming anders dan op rechterlijk bevel, aan de rechter te vragen om in vrijheid te worden gesteld. Het derde lid schept een waarborg tegen onevenredig lang voorarrest voor of tijdens de berechting. De voorlopig gehechte mag niet langer in voorarrest gehouden worden dan redelijk is en hij moet binnen een redelijke termijn berecht worden.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen de grondrechten te beperken van degenen aan wie rechtens de vrijheid is ontnomen. Het behoeft geen betoog dat vrijheidsontneming zich niet verdraagt met een volledige uitoefening van alle grondrechten.

De vraag hoever die beperkingen moeten gaan, vereist iedere keer weer een zorgvuldige belangenafweging door de betrokken autoriteiten. Daarom is gekozen voor de terminologie "zich verdragen met de vrijheidsontneming".

Artikel 18

Dit artikel behelst het zogenaamde legaliteitsbeginsel. De gebruikte formulering sluit geheel aan bij die van artikel 1 Wetboek van Strafrecht. Het gaat hier om strafbare feiten. Vergrijpen welke gevolgd kunnen worden door tuchtrechtelijke maatregelen of administratieve sancties vallen dus niet onder de werkingssfeer van dit artikel vallen. De term "wettelijke strafbepaling" maakt het mogelijk, dat de strafbepaling zijn basis vindt in een materiele wet. Landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en besluiten van publiekrechtelijke organen met verordenende bevoegdheden, kunnen immers ook strafbepalingen bevatten.

Artikel 19

In dit artikel is vastgelegd dat niemand tegen zijn wil mag worden afgehouden van de rechter die aan hem bij landsverordening wordt toegekend. De formele wetgever wijst op grond van dit artikel aan welke geschillen voor welke rechter kunnen worden gebracht. Uiteraard kan vrijwillig worden gekozen voor het oplossen van een geschil op een andere manier (buiten rechte).

Artikel 20

Het recht om zich in rechte te doen bijstaan en het recht op rechtsbijstand is vanwege het karakter ervan onder de grondrechten geplaatst. Dit karakter komt ook tot uitdrukking in artikel 6 van het EVRM en in artikel 14 van het IVBP.

Deze bepaling vertoont elementen van een klassiek grondrecht, maar ook van een sociaal grondrecht. De burger behoort in rechte - met name als zijn persoonlijke vrijheid in het geding is - zich verzekerd te weten van de mogelijkheid tot het inroepen van bijstand. Hem mag dus niet worden geweigerd zich te laten bijstaan. Dit is het element van klassiek grondrecht in de bepaling.

Ook dient te worden gewaarborgd, dat hij niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van deze bijstand verstoken blijft. Daarin komt het element van sociaal grondrecht tot uiting.

Het eerste lid waarborgt het recht van een ieder die betrokken is in een rechtsgeding, om zich te doen bijstaan in dat geding. Ten einde buiten twijfel te stellen, dat deze waarborg ook geldt voor het administratief beroep, is het administratief beroep uitdrukkelijk in de bepaling vermeld. Onder administratief beroep dient te worden verstaan het ingevolge een wettelijk voorschrift vragen van een voorziening tegen een besluit, hetzij bij een ander bestuursorgaan dan dat het besluit heeft genomen, hetzij bij een onafhankelijke administratieve rechter.

Het eerste lid bevat geen beperkingen. Het komt ongewenst en onnodig voor de mogelijkheid van het stellen van beperkingen op het recht om zich in rechte of in administratief beroep te doen bijstaan, open te houden. Dit betekent niet, dat er geen regels van procedurele aard kunnen worden gesteld zoals regels die voor het optreden als raadsman in bepaalde procedures een bepaalde hoedanigheid vereisen, of die verlangen dat de raadsman schriftelijk gemachtigd is.

Het spreekt vanzelf dat regels van procedurele aard niet tot gevolg mogen hebben dat in feite iemand verhinderd wordt zich in rechte of in administratief beroep te doen bijstaan.

Het tweede lid bevat wat hierboven genoemd is het element van sociaal grondrecht van de bepaling inzake de rechtsbijstand. Het gaat hier om de vraag, hoe aan -degenen die rechtshulp - in en buiten proces - individueel niet (volledig) kunnen betalen, toch die hulp wordt verschaft. Voor de minder draagkrachtigen dienen aan het verkrijgen van rechtsbijstand geen of weinig kosten verbonden zijn.

Artikel 21

Het eerste lid van dit artikel roept en zorgplicht voor de overheid in het leven.

Het tweede lid omschrijft de vrijheid om onderwijs te geven. Drie elementen zijn in deze te onderscheiden:

- de vrijheid tot het geven van onderwijs: dit is de vrijheid om scholen op te richten en in te richten, cursussen of lessen te geven, waarbij het begrip "onderwijs" betrekking heeft of alle vormen van overdracht van kennis en/of vaardigheden;
- het recht op bepaalde vormen van onderwijs: dit recht omvat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van onderwijs (met eerbiediging van ieders godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging);
- het recht van ouders op onderwijs voor hun kinderen overeenkomstig hun godsdienst of levensovertuiging: dit recht omvat de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs en de vrijheid scholen op te richten en in te richten of cursussen te organiseren, op welke godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag dan ook.

De in het tweede lid bedoelde beperkingsgronden hebben betrekking op de mogelijkheid om inspectie op het onderwijs in te stellen en voorts op de mogelijkheid om vereisten te stellen met betrekking tot docenten.

Het derde lid bepaalt, dat het onderwijs dat door de overheid wordt gegeven, ieders godsdienst of levensovertuiging moet eerbiedigen.

Eerbiedigen van ieders godsdienst of levensovertuiging betekent niet uitsluitend het voldoende ruimte laten voor godsdienstige of levensbeschouwelijke onderricht op de school door derden. Ook bij het bepalen van de onderwijskundige vormgeving van het onderwijs (inhoudelijk en didactisch) moet de overheid in het algemeen en de bij haar in dienst zijnde leerkrachten in het bijzonder rekening houden met de godsdienst of levensovertuiging van de burgers.

Het vierde lid omschrijft de plicht van de overheid om voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs te geven. Dit onderwijs moet in een genoegzaam aantal scholen worden gegeven.

Genoegzaam aantal scholen houdt onder meer in dat er een redelijke spreiding van deze scholen met voldoende capaciteit moet bestaan.

Wel moet afwijking mogelijk zijn indien er in een bepaalde omgeving niet voldoende interesse bestaat voor een openbare lagere school. In dat geval is de overheid echter verplicht om aan degenen die wel openbaar lager onderwijs willen volgende gelegenheid daartoe te geven.

Het vijfde lid bepaalt dat, zodra de overheid een vorm van onderwijs uit openbare kas bekostigt, bij landsverordening de eisen van deugdelijkheid en toelating moeten worden geregeld. De eisen van deugdelijkheid hebben betrekking op de onderwijskundige vormgeving van het onderwijs en op onderwijsvoorzieningen in het algemeen. Toelatingseisen hebben betrekking op de toelating van leerlingen tot het onderwijs. In het algemeen kan daarbij gedacht worden aan eisen met betrekking tot leeftijd, vooropleiding, schoolrijpheid. Als bijzondere eis van toelating zou voor besturen van gesubsidieerde scholen voor bijzonder onderwijs de verplichting kunnen worden geformuleerd om leerlingen niet uitsluitend vanwege hun godsdienstige gezindheid of levensovertuiging de toegang tot het onderwijs te weigeren. Deze bijzondere eis kan nodig zijn, omdat de overheid, niet verplicht is te voorzien in voldoende openbaar voortgezet en middelbaar onderwijs. De bij landsverordening te stellen eisen mogen niet zo ver gaan dat zij godsdienstige of levensbeschouwelijke identiteit van een onderwijsinstelling beperken.

Het zesde lid regelt in de eerste plaats de financiële gelijkstelling tussen het bijzonder- en openbaar algemeen vormend lager onderwijs. Bekostiging van deze onderwijsvorm moet geschieden op basis van dezelfde normen.

Ook het bijzonder algemeen vormend middelbaar onderwijs en voorbereidend hoger onderwijs heeft recht op bijdragen uit de openbare kas.

Het zevende lid bepaalt dat bij landsverordening voorwaarden worden gesteld waarop de bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

Het achtste lid tenslotte legt de regering de plicht op om jaarlijks aan te Staten verslag te doen van de staat van het onderwijs.

Artikel 22

Het eerste lid legt een zorgplicht op aan de overheid. Ook in artikel 21, eerste lid, werd de overheid een dergelijke zorgplicht opgelegd. Het verschil is echter dat de zorgplicht van de overheid ingevolge artikel 21, eerste lid, uitgaat van de veronderstelling dat de overheid zelf onderwijsvoorzieningen instelt. De overheid hoeft echter zelf geen werkgelegenheid te scheppen om aan de verplichting tot bevordering van voldoende werkgelegenheid te voldoen. Ook door haar budgettaire- en/of monetaire politiek, door economische heffingen, belasting- en andere faciliteiten en stimulerende maatregelen in het algemeen, leeft de overheid haar zorgplicht na.

Het tweede lid bepaalt dat er bij landsverordening regels gesteld moeten worden omtrent de rechtspositie van werknemers en omtrent hun bescherming daarbij.

Bij de zinsnede "en omtrent hun bescherming daarbij" moet gedacht worden aan de arbeidsbescherming; hieronder vallen arbeidstijden- en ontslagregelingen, voorschriften over de veiligheid van de arbeid, etc.

Ambtenaren vallen niet onder dit lid. Hun rechtstoestand wordt geregeld in artikel 86.

In het derde lid is de erkenning van het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid neergelegd. Het is van belang hierbij te vermelden dat de vrijheid van arbeidskeuze voor een ieder wordt gegarandeerd door artikel 6 van het Internationaal

verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten en artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest. Voorts wordt hierbij nog vermeld dat artikel 4 van het EVRM en artikel 8 van het IVBP waarborgen tegen slavernij en dwangarbeid bevatten.

Artikel 23

In het eerste lid van dit artikel wordt de overheid opgedragen een beleid te voeren, gericht op de bestaanszekerheid van de bevolking, de spreiding van de welvaart en de bevordering van welvaart.

Het tweede lid draagt de wetgever op om op het terrein van de sociale zekerheid regels te stellen.

Het derde lid schept een individueel recht op bijstand. Het recht op bijstand heeft betrekking op Nederlanders die voldoen aan bij landsverordening te stellen vereisten. Dit betekent dat naast de eis van ingezetenschap nog meer eisen gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de eis dat de op Curaçao woonachtige Nederlander ook een aantal jaren hier te lande moet hebben gewoond.

Artikel 24

Dit artikel betreft de zorg van de overheid voor een beleid gericht op de bewoonbaarheid van het land, **de bescherming van de natuur** en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. **Vooraf milieuorganisaties van Curaçao hebben zich tijdens publieke consultaties en andere gelegenheden ingespannen om de bescherming van de natuur uitdrukkelijk op te nemen in de Staatsregeling als een zorg van de overheid.** De zorg voor het milieu omvat mede die maatregelen die in de meest ruime zin tot de milieubescherming kunnen worden gerekend.

Artikel 25

In het eerste lid is de zorgplicht van de overheid voor de bevordering van de volksgezondheid neergelegd. De bevordering van de volksgezondheid omvat mede een beleid gericht op de bescherming ervan. In dit kader kan worden gedacht aan een beleid ten aanzien van verzekering tegen ziektekosten, de prenatale en zuigelingen zorg e.d.

Het tweede lid regelt de overheidszorg voor de woongelegenheid. De term “voldoende woongelegenheid” die in dit artikel wordt gebruikt, betreft niet alleen een voldoende aantal woningen, maar eveneens de kwaliteit en de veiligheid van de woningen. In het derde lid wordt de overheid opgedragen om voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing. **De overheid moet ook de toegang tot cultuur bevorderen, zodat een ieder de mogelijkheid heeft om daaraan te participeren in welke vorm dan ook.** Daarbij moet worden gedacht aan de gelegenheid bieden voor buurt- en wijkwerk, gezinszorg, bejaardenzorg en het participeren in cultuuruitingen. **Ook het rijke culturele erfgoed van Curaçao verdient speciale bescherming door de overheid om het behoud daarvan te garanderen voor toekomstige generaties.**

Artikel 26

In dit artikel wordt het gezin erkend als een (sociale) eenheid binnen de maatschappij, die bescherming van de overheid geniet. Het gezin bestaat in principe uit de ouders en hun kinderen. Het gezin kan ook bestaan uit een alleenstaande moeder of een alleenstaande vader en haar/zijn kinderen, en tevens uit andere wettelijke vertegenwoordigers en de onder hun gezag ressorterende kinderen. Ook een stel zonder kinderen kan een gezin zijn in de zin van dit artikel. Het is overigens aan de rechter om in de rechtspraak verdere juridische invulling te geven aan het begrip “gezin”.

De overheid moet door middel van wetgeving en beleid uitvoering geven aan de erkenning en de bescherming van het gezin. De tweede zin van het eerste lid geeft als doel aan de “bevordering van een gezond gezinsleven”. Onder een gezond gezinsleven wordt hier verstaan: dat de rechten en de plichten van elk der gezinsleden worden erkend en geëerbiedigd; dat de gezinsleden vreedzame relaties met elkaar onderhouden en elkaar zoveel mogelijk ondersteunen en bijstaan; dat het gezin zich maatschappelijk als een eenheid manifesteert, vooral waar het gaat om het onderhoud en de opvoeding van de kinderen; dat budgettaire inzicht aan het gezin wordt bijgebracht voor het voeren van een verantwoordelijk bestedingspatroon; en dat het gezin hoge prioriteit geeft aan de gezondheid van de gezinsleden, in het bijzonder de kinderen. De overheid moet concrete maatregelen in dit kader nemen.

In dit verband dient ook gewezen te worden op artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn gezinsleven (eerste lid). Het tweede lid bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Deze bepaling speelt vaak een rol bij een op het eerste lid gegrond verzoek voor een verblijfsvergunning door een vreemdeling. De rechtspraak gaat van uit, dat enkel de geboorte van een kind uit een huwelijkrelatie van rechtswege tussen het kind en zijn ouders gezinsleven doet ontstaan. Er dient wel een nauwe feitelijke band te bestaan om te kunnen spreken van gezinsleven. Om te bepalen of er inmenging op het recht op gezinsleven heeft plaatsgevonden, als bedoeld in het tweede lid, moet er gekeken worden of de vreemdeling voor de eerste keer om toelating heeft verzocht, of dat het gaat om de weigering van voortgezet verblijf. Gaat het om een eerste toelating dan is bij weigering geen sprake van inmenging en moet er gekeken worden of er een positieve verplichting is voor de overheid om het recht op gezinsleven te handhaven. Er moet dan een ‘fair balance’-toets worden gedaan, wat inhoudt dat er een evenwicht moet zijn tussen het belang van een individu en het belang van de gemeenschap. Gaat het om weigering van een voortgezet verblijf dan is er sprake van inmenging. Inmenging door de overheid in het gezinsleven kan gerechtvaardigd worden op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM. De inmenging moet dan wel bij landsverordening zijn voorzien en de inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Artikel 27

Dit artikel bevat een wettelijke grondslag voor de bevordering van het welzijn en de maatschappelijke vorming van jeugdigen door de overheid als een sociaal grondrecht. Alle minderjarige personen vallen onder het begrip jeugdigen, dus zij die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Ook kinderen van 0 tot 10 jaar vallen dus hieronder. Daarnaast vallen onder jeugdigen in de zin van dit artikel ook personen van 18 tot 28 jaar, die een dagopleiding volgen, alsook studenten van die leeftijd die studeren aan een universiteit of een ander opleidingsinstituut. Ook anderen in die leeftijdsgroep kunnen in concrete gevallen als jeugdigen in de zin van deze bepaling worden aangemerkt, zoals werkende jongeren. Kinderen en andere jeugdigen hebben zelf ook alle andere grondrechten geregeld in de Staatsregeling. Dit artikel houdt onder meer in dat de overheid, naast de reeds vigerende wetgeving, de nodige regelingen moet scheppen om de kindbescherming naar behoren te doen plaatsvinden. Deze regelingen dienen onder meer te bepalen, dat elke vorm van discriminatie met betrekking tot de rechten van kinderen verboden is; het recht van kinderen op registratie en naam direct na geboorte; het recht op omgang met beide ouders; het recht op vrijheid van meningsuiting, godsdienst, vereniging en privacy; de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide ouders voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen; het scheppen van faciliteiten voor de opvang ten behoeve van kinderen van werkende ouders; regels en maatregelen ter bescherming van kinderen tegen alle vormen van fysieke en mentale geweld, economische uitbuiting en seksuele misbruik; een adequate gezondheidszorg ten behoeve van kinderen; sociale bijstand voor arme en behoeftige kinderen; en een goede afdwingbare regeling ter verzekering van de betaling van alimentatie door uitwonende ouders. De overheid moet alles in het werk stellen om het recht van jeugdigen op onderwijs, culturele vorming, sport en vrijetijdsbesteding te bevorderen. Dit houdt onder meer in dat de overheid zorg moet dragen voor voldoende scholen en andere faciliteiten, waar jeugdigen behoorlijk onderwijs kunnen krijgen, en zich ook cultureel kunnen vormen, sport kunnen beoefenen en zich kunnen ontspannen.

Hoofdstuk 3.

Regering

Artikel 28

Dit artikel bevat een uitwerking van artikel 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: de Koning voert de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en van elk der Landen. Hij vormt met de ministers de regering. In Curaçao wordt de Koning vertegenwoordigd door de Gouverneur.

Het artikel geeft voorts een fundamenteel beginsel van de staatsinrichting van het Koninkrijk weer: de Koning is onschendbaar, de ministers zijn politiek verantwoordelijk aan de Staten. De Staatsregeling voorziet niet in de benoeming van staatssecretarissen. De term regering drukt de twee-eenheid van de Gouverneur en de ministers in ons staatsbestel uit. Hoewel het eerste lid van koning en ministers spreekt, moet daaruit niet

worden afgeleid dat de term regering noodzakelijk de Gouverneur met alle ministers betekent. Onder de regering kan in dit verband ook de Gouverneur met een of enkele ministers worden begrepen.

De ministeriële verantwoordelijkheid dwingt de ministers rekening te houden met de wensen van de Staten.

Artikel 29

Het eerste lid regelt de benoeming en het ontslag bij landsbesluit van de minister-president en de overige ministers. Het artikel noemt de minister-president afzonderlijk. Het ambt van minister-president is in ons staatsbestel als een fundamenteel element aan te merken. De minister-president heeft immers een belangrijke coördinerende en arbitrerende functie. Hij treedt op als primus inter pares.

Het tweede lid omschrijft het vertrouwensbeginsel: indien de minister het vertrouwen van de Staten niet langer heeft, stelt hij zijn ambt ter beschikking. Indien de Staten een voor ieder duidelijke uitspraak doet, dan heeft de minister zijn conclusie te trekken en zijn ontslag te nemen. Indien hij dat niet doet, treedt hij buiten de constitutionele rechtsorde. In een dergelijke situatie zal de regering de betreffende minister dienen te ontslaan.

De vertrouwensregel behelst dat geen minister aanblijft indien de Staten het vertrouwen in hem opzeggen. De minister hoeft evenwel niet af te treden als de Staten niet kunnen instemmen met een door hem aan de Staten aangeboden ontwerp-landsverordening. Hij kan het ontwerp immers aanpassen door indiening van een nieuw ontwerp. Voorts kan worden opgemerkt dat verwerping van een voor het beleid van de minister essentiële landsverordening door de Staten kan zijn bedoeld als een wantrouwensvotum indien de minister tijdig kenbaar heeft gemaakt dat verwerping ervan voor hem onaanvaardbaar is. Bij de vraag of het handelen van ambtenaren aan de minister kan worden toegerekend dan wel of een ambtelijke fout de minister kan worden verweten, zullen de Staten uiteindelijk beslissen of de vertrouwensrelatie met de minister al dan niet is geschaad.

Artikel 30

Het artikel formuleert een aantal benoembaarheidsvereisten voor ministers en legt incompatibiliteiten vast. De incompatibiliteiten beogen de onafhankelijke uitoefening van het ministerambt en de genoemde betrekkingen te waarborgen en de verstrengeling van belangen daarbij te voorkomen.

Artikel 31

Dit artikel is opgenomen vanwege de kleinschaligheid van de Curaçaose gemeenschap en ter voorkoming van te hechte familierelaties binnen de ministerraad.

Artikel 32

De ministers hebben de leiding over de onder hen ressorterende ministeries. Deze ministeries worden bij landsbesluit ingesteld.

Artikel 33

De Raad van ministers is evenals de minister-president aan te merken als een fundamenteel element in ons staatsbestel. Voor wat betreft de vertegenwoordiging van het Land in rechte en buiten rechte is in het derde lid gekozen voor het wettelijke systeem van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Ingevolge het vierde lid is het de taak van de Raad van Ministers te beraadbeslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan te bevorderen. Vanuit het oogpunt van de machtscheiding is bepaald dat de raad van ministers geheel zelfstandig een eigen reglement van orde vaststelt waarin onder meer de werkwijze van de raad kan worden geregeld. Eenmaal vastgesteld dient dit reglement te worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

Artikel 34

Alle landsverordeningen en landsbesluiten behoeven naast de ondertekening door de Gouverneur medeondertekening door een of meer ministers.

Artikel 35

Het landsbesluit waarbij de minister-president wordt benoemd wordt mede door hem ondertekend. Aldus maakt de Staatsregeling ondertekening van een landsbesluit mogelijk door iemand die nog geen minister is en dus eigenlijk geen rechtsgeldig contraseign zou kunnen plaatsen. Het voordeel van deze constructie is evenwel dat er altijd een minister is, in casu de minister-president, die deel uitmaakt van het nieuwe kabinet, die verantwoordelijkheid voor de benoeming van alle leden van het kabinet draagt. In geval er geen overgaande bewindspersoon zou zijn, zou echter ten minste één ontslag- en benoemingsbesluit gecontrasigneerd moeten worden door een niet-overgaande bewindspersoon, die daarvoor dan niet meer verantwoordelijk te stellen zou zijn. De nieuwe minister-president ondertekent mede de ontslag- en benoemingsbesluiten van de overige bewindslieden. Ook in geval van tussentijds ontslag of tussentijdse benoeming is het contraseign van de minister-president vereist. Deze bepaling accentueert de positie van de minister-president.

Artikel 36

De ministers leggen bij de aanvaarding van hun ambt een eed dan wel een belofte af. Ze zweren of beloven trouw aan de Koning en het Statuut en een getrouwe vervulling van hun ambt, in het bijzonder door het helpen onderhouden van de Staatsregeling en het voorstaan van het welzijn van Curaçao.

Artikel 37

Dit artikel houdt een opdracht aan de wetgever om bij landsverordening de bezoldiging, het pensioen en de overige geldelijke voorzieningen van de ministers en de gevolmachtigde minister te regelen.

Artikel 38

Dit artikel legt een aantal incompatibiliteiten van het ambt van Gevolmachtigde minister met een aantal ambten vast.

Hoofdstuk 4.

Staten

Artikel 39

Dit artikel brengt uitdrukkelijk het nationale karakter van de Staten tot uiting. Dit houdt de opdracht in aan de Statenleden om het hele Curaçaose volk, en dus ook minderheden, naar behoren te vertegenwoordigen. Dit artikel houdt voorts het democratische principe in dat de Staten de belangen van het hele volk zo zorgvuldig mogelijk dienen te behartigen.

Artikel 40

Het onderhavige artikel bepaalt dat de Staten uit 21 leden bestaan. Dit is hetzelfde aantal als de leden van de Eilandsraad van Curaçao. Dit aantal heeft in de praktijk bewezen, dat de verscheidenheid aan groeperingen en politieke stromingen in de Curaçaose samenleving op goede wijze in het vertegenwoordigend orgaan tot uitdrukking kan komen.

Artikel 41

Dit artikel bepaalt dat de leden van de Staten zitting hebben gedurende vier jaren. Het laat onverlet de bevoegdheid van de regering om de Staten tussentijds te ontbinden, zoals geregeld in artikel 53.

Artikel 42

Het hier geformuleerde artikel behandelt de verkiezingen van de Statenleden binnen bij landsverordening te stellen grenzen. Het sluit het districtenstelsel niet geheel uit, omdat er evenwel een districtenstelsel denkbaar is op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Een zodanig stelsel zal dan wel bij landsverordening moeten worden geregeld

De in het tweede lid vereiste geheime stemming geeft aan, dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zich zelf te houden op wie hij of zij al dan niet heeft gestemd. Dit brengt met zich mee dat op wettelijke wijze geregeld moet worden, dat de stemlokalen de mogelijkheid bieden tot het uitbrengen van een stem zonder dat iemand anders daarvan kennis kan nemen.

Artikel 43

Dit artikel stelt de eis van rechtstreekse verkiezingen. Hiermee wordt dus uitdrukkelijk de mogelijkheid van getrapte verkiezingen uitgesloten. Alleen Nederlandse ingezetenen mogen meedoen aan de verkiezingen van de Statenleden. De leeftijdsgrens van achttien jaar is opgenomen, omdat van personen van die leeftijd redelijkerwijs voldoende levenswijsheid verwacht mag worden om zinvol van hun stemrecht gebruik te kunnen maken.

Het tweede lid bevat een uitsluitingsgrond van het kiesrecht. Het geeft aan in welk geval iemand van het kiesrecht is uitgesloten. Slechts in zeer beperkte mate is ontneming van dit fundamentele democratische recht mogelijk. Daarbij is een uitspraak van de rechter vereist. In het geval dat iemand strafrechtelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar, verliest hij of zij niet automatisch zijn of haar kiesrecht. Er is hiervoor altijd een rechterlijke beoordeling en beslissing nodig. De ontneming van het kiesrecht als bijkomende straf door de rechter is alleen mogelijk bij bepaalde door de wet aangewezen misdrijven. De uitsluitingsgrond voor het recht om gekozen te worden (het passieve kiesrecht) is hetzelfde als die voor het recht om te kiezen (het actieve kiesrecht).

Artikel 44

Deze bepaling sluit aan bij het vorige artikel. De leeftijd voor het passieve kiesrecht is ook vastgesteld op achttien jaar. Van jongeren van die leeftijd kan voldoende maatschappelijke ervaring worden verwacht om als volksvertegenwoordiger op een verantwoordelijke wijze te kunnen functioneren.

Artikel 45

De functies van de in dit artikel genoemde openbare functionarissen zijn, gelet op hun aard, onverenigbaar met de functie van Statenlid. Hier is tevens opgenomen de Ombudsman, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Procureur-generaal en de Advocaat-generaal. De onpartijdigheid van deze functies kan, gelet op de kleinschaligheid van de Curaçaose gemeenschap, in het geding komen bij het bekleden van een politieke of een actief ambtelijke functie. Een lid van de Staten kan ook niet tegelijk een actief dienend ambtenaar zijn.

Het tweede lid opent de mogelijkheid om de opsomming in het eerste lid bij landsverordening uit te breiden.

Het derde lid schept de mogelijkheid om bij landsverordening ook de beëindiging van het lidmaatschap van een Statenlid, dat door de rechter tot een vrijheidsbenemende straf is veroordeeld zonder oplegging van de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht, wettelijk te regelen. Dit vraagstuk heeft zowel in de politiek als in de maatschappij tot veel discussies en onenigheid geleid. Het betreft hier niet alleen een politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp, maar ook een ingewikkeld juridisch vraagstuk. De hier opgenomen mogelijkheid voor de beëindiging van het lidmaatschap van de Staten houdt een vergaande beperking in van het grondrecht van passief kiesrecht en het wijkt af van Guidelines van het Venetië-comité. Daarom is het essentieel dat de gekozen instrumenten zo beperkt mogelijk inbreuk maken op het grondrecht van het passieve

kiesrecht en op het politieke democratische systeem. Bij het opstellen van de hier bedoelde landsverordening dient dan ook goed rekening te worden gehouden met dit grondrecht, zodat het niet op een onwettige wijze wordt beperkt. De wetgever dient in dit kader rekening te houden met de in internationale verdragen, de jurisprudentie en rechtsliteratuur heersende regels en opvattingen over dit onderwerp en ervoor te zorgen dat de hier bedoelde landsverordening een toets daaraan zal kunnen doorstaan.

Dit laatste houdt in dat de landsverordening de eisen van proportionaliteit en individualiteit in acht moet nemen. Met de regeling van de vervallenverklaring van het lidmaatschap van een Statenlid wordt inbreuk gemaakt op het grondrecht van passief kiesrecht. Er moet bij de regeling hiervan rekening mee worden gehouden dat:

- 1. tussen hetgeen met de regeling wordt beoogd, i.c. de vervallenverklaring van het lidmaatschap van een Statenlid, en de inbreuk op het grondrecht van passief kiesrecht evenredigheid bestaat (proportionaliteit);**
- 2. de toepassing in de praktijk niet leidt tot ongewenste onbillijkheden (individualiteit).**

Ad 1. Proportionaliteit

De grond die tot de inbreuk op het grondrecht leidt moet welomlijnd en van voldoende gewicht zijn. Dit is het geval als de regeling gekoppeld wordt aan:

- **een onherroepelijke rechterlijke veroordeling (de zaak is uitgeprocedeerd door de rechter en de veroordeling staat vast);**
- **een misdrijf vermeld in de landsverordening (misdrijven zijn gedefinieerd en het gaat om delicten die naar algemene opvatting als forse inbreuk op de rechtorde worden gezien);**
- **een vrijheidsstraf (het opleggen van een vrijheidsstraf impliceert dat de rechter het betreffende misdrijf in meer of mindere mate ernstig heeft geoordeeld.**

Ad 2. Individualiteit

Het gaat hier om dat toepassing van de algemene regel van de vervallenverklaring in individuele gevallen kan leiden tot onbillijkheden voor het betrokken Statenlid. Individualisering mitigeert de rigiditeit en hardheid van de maatregel van vervallenverklaring. Hieraan wordt voldaan door een correctie mogelijkheid in de regeling in te bouwen. In dit geval is gekozen een beroepsvoorziening bij het Hof van Justitie. Bij landsverordening dient te worden bepaald dat een lid van de Staten, dat wegens het begaan van een misdrijf bij onherroepelijk rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf en wiens lidmaatschap op grond daarvan vervallen wordt verklaard, binnen een daarbij te bepalen termijn in beroep mag gaan bij het Hof. Het Hof is hier de enige beroepsinstantie.

De vervallenverklaring van het lidmaatschap van een Statenlid dient dus omgeven te zijn met de noodzakelijke waarborgen. Bij het opstellen van de regeling moet in voldoende mate rekening worden gehouden met onder meer de trend bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot de beoordeling van geschillen in het licht van verdragrechtelijke regelingen, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Van belang is de ontwikkeling van jurisprudentie met betrekking tot artikel 3 van het eerste protocol van het verdrag. Het EHRM heeft dienaangaande gesteld dat de verdragsluitende staten over een ruime appreciatiebevoegdheid ('margin of appreciation') beschikken. De verdragsluitende staten hebben dus de ruimte om voorwaarden te stellen aan de uitoefening van het (actief en passief) kiesrecht. Aan het lidmaatschap van de Staten kan een einde komen indien, door toedoen van het betrokken lid zelf, een veroordeling voor een misdrijf volgt. Het EHRM heeft een aantal criteria geformuleerd om willekeur tegen te gaan bij een eventuele beperking van het kiesrecht. De strafoplegging moet genomen worden door een orgaan dat voldoet aan een minimum aantal waarborgen van onpartijdigheid; de bevoegdheid moet met voldoende mate van nauwkeurigheid omschreven zijn in het interne recht en de procedure moet zodanig zijn dat ze toelaat om tot een objectieve en billijke beslissing te komen en dat ze machtsmisbruik van het bevoegde orgaan uitsluit. Naast de voornoemde criteria geldt eveneens – naar aanleiding van een zeer recente uitspraak van het EHRM van 24 juni 2008 (Adamson vs. Letland) – dat een wettelijke uitsluiting van het kiesrecht in voldoende mate geïndividualiseerd dient te zijn. Met andere woorden: de wet mag personen niet al te algemeen van het kiesrecht uitsluiten.

Het vierde lid schrijft op grond van de voorgaande toelichting een zware procedure voor voor de landsverordeningen bedoeld in het derde en vierde lid door te bepalen dat beide met tweederde meerderheid van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden moet worden aangenomen.

Artikel 46

De reden voor deze uitsluitingsbepaling is de kleinschaligheid van de Curaçaose gemeenschap.

Artikel 47

In dit artikel wordt de Staten verplicht de geloofsbrieven van hun nieuw benoemde leden te onderzoeken. Dit geeft uitdrukking aan de zelfstandigheid van de Staten. Over geschillen die daarbij rijzen wordt beslist met inachtneming van bij landsverordening te stellen regels.

Artikel 48

Dit artikel handelt over het kiesrecht en de verkiezingen. De wetgever krijgt hier de plicht opgelegd het kiesrecht en de verkiezingen bij landsverordening te regelen.

Artikel 49

Deze bepaling regelt de beëdiging van de leden van de Staten. De zuiveringseed is voorts algemeen gangbaar in openbare dienst, zodat dat bij de hoogste organen van staat niet mag ontbreken. De leden van de Staten zweren of beloven trouw aan de Koning en het Statuut en een getrouwe vervulling van hun ambt, in het bijzonder door het helpen onderhouden van de Staatsregeling en het voorstaan van het welzijn van Curaçao.

Artikel 50

In verband met de onafhankelijke en zelfstandige positie van de Staten wordt de benoeming van de voorzitter en ondervoorzitter aan de Staten zelf overgelaten.

Artikel 51

De onafhankelijke en zelfstandige positie van de Staten geldt ook bij de eigen benoeming van de griffier van de Staten. Indien de Staten hun griffier mogen benoemen, mogen ze vanzelfsprekend ook de ambtenaren van de griffie benoemen, zulks conform bij landsverordening te stellen regels. Noch de griffier noch de ambtenaren van de griffie mogen lid van de Staten zijn. Hier is dus sprake van een extra incompatibiliteit naast die genoemd in artikel 45.

Artikel 52

Dit artikel houdt een opdracht in aan de wetgever om de geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten en van hun nabestaanden bij landsverordening te regelen. Hiervoor is wel een gekwalificeerde meerderheid van stemmen van de Statenleden vereist.

Artikel 53

Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat de Staten tussentijds bij landsbesluit kunnen worden ontbonden, hetgeen de ministeriële verantwoordelijkheid voor een zodanig besluit weergeeft.

Het betreffende landsbesluit houdt blijkens het tweede lid voorts de last in tot oproeping van een nieuwe verkiezing en tot het samenkomen van de nieuw gekozen Staten binnen drie maanden. Deze bepaling waarborgt de continuïteit van het parlement, omdat de Staten ook na het ontbindingsbesluit moeten blijven functioneren totdat de nieuw gekozen Staten samenkomen. De Staten kunnen ondanks het besluit tot ontbinding allerlei zaken blijven afdoen, en in functie zijn voor het geval zich bijzondere omstandigheden voordoen.

Het derde lid bevestigt hetgeen hiervoor met betrekking tot het tweede lid is gesteld, namelijk dat de ontbinding pas ingaat op de dag waarop de nieuw gekozen Staten samenkomen.

Het vierde lid opent de mogelijkheid dat bij landsverordening een kortere of een langere zittingsduur dan vier jaren kan worden vastgesteld voor de nieuw gekozen Staten na een ontbindingsbesluit. De periode kan niet langer zijn dan vijf jaren, omdat de verkiezing anders, gelet op het grondrecht van de kiezers om ten minste elk vier jaar nieuwe Staten te kiezen, onredelijk lang zal worden uitgesteld. Een afwijking van dit recht dient zo minimaal mogelijk te zijn. Een geval waarin bij landsverordening een langere zittingsperiode kan worden vastgesteld, is bij voorbeeld wanneer het tijdstip van het besluit tot ontbinding zodanig is dat de verkiezing in de grote vakantie moet worden gehouden. Een nieuwe verkiezing vier jaren later zal weer in de grote vakantie plaatsvinden, hetgeen niet voordelig is voor de opkomst van de kiezers. Ter oplossing hiervan kan de zittingsduur op korter of op langer dan vier jaren worden vastgesteld.

Artikel 54

Dit artikel stelt vast dat het gewone zittingsjaar van de Staten aanvangt op de tweede dinsdag van september. Hier is dezelfde dag als die van de Staten van de Nederlandse Antillen gehandhaafd. Het zittingsjaar wordt door de Voorzitter van de Staten geopend, terwijl door of namens de Gouverneur een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid wordt gegeven.

Artikel 55

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat als de Staten bijeen komen dit in het openbaar geschiedt. Het strekt tot de constitutionele vastlegging van het in een democratische rechtsstaat geldende principe van transparantie van de volksvertegenwoordiging.

Het tweede lid bepaalt in afwijking daarvan, dat op voorstel van de voorzitter of vier leden de deuren worden gesloten.

Het derde lid bepaalt vervolgens dat een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen nodig is, wil de Staten met gesloten deuren beraadslagen en besluiten nemen. Dit toont het grote belang van het bepaalde in het eerste lid aan.

Artikel 56

In het eerste lid wordt voor het vergaderen of besluiten door de Staten een quorum vereist van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden. Het Reglement van Orde van de Staten moet bepalen wanneer een lid ter vergadering aanwezig is.

Besluiten worden vanzelfsprekend bij meerderheid van stemmen genomen, zoals is bepaald in het tweede lid.

Het derde lid geeft aan dat de leden hun stem uitbrengen zonder een last daartoe. De leden mogen overleg plegen met hun politieke achterban, maar het is niet mogelijk om aan een lid een staatsrechtelijk bindend mandaat te geven.

Het vierde lid bevat het recht van een individueel lid van de Staten om mondelinge en hoofdelijke stemming te verlangen. Dit is belangrijk, zodat te allen tijde voor een Statenlid duidelijkheid bestaat hoe de stemverhouding precies ligt. Het Reglement van Orde regelt verder de wijze van stemmen en de gevolgen van het staken der stemmen.

Artikel 57

Dit artikel regelt het individuele vragenrecht van de leden. Onder dit artikel valt naast het recht om schriftelijke vragen te stellen ook het recht om mondelinge vragen aan een minister te stellen indien deze ter vergadering aanwezig is. De regering is in beginsel verplicht de door een individueel statenlid gevraagde inlichtingen binnen een redelijke termijn te verstrekken. Dit houdt dus in principe een recht op antwoord van een individueel statenlid in. Slechts het belang van het Land of van het Koninkrijk kan een inbreuk hierop maken. Er dient hiervoor dus een belangenafweging plaats te vinden. Toepassing hiervan dient met de nodige zorgvuldigheid te geschieden, omdat de Statenleden in beginsel recht hebben op alle inlichtingen.

Artikel 58

Het eerste lid regelt het recht van de ministers om vergaderingen van de Staten bij te wonen ook zonder daartoe door de Staten te zijn uitgenodigd. Het feit dat de ministers kunnen deelnemen aan de beraadslaging geeft uitdrukking aan het samenspel tussen het parlement en de regering. In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen het vragenrecht en het interpellatierecht van de Staten. Bij het vragenrecht gaat het om de bevoegdheid van ieder Statenlid om één of meer ministers een korte schriftelijke of mondelinge opheldering te vragen. Bij het interpellatierecht gaat het om de bevoegdheid van de Staten één of meer ministers uit te nodigen om ter vergadering uitgebreider van gedachten te wisselen over een bepaald onderwerp. De Staten machtigt een lid op diens verzoek om een aangelegenheid in een vergadering aan de orde te stellen, waarbij de betrokken minister wordt uitgenodigd om daartoe aanwezig te zijn. De Staten kunnen het ook nuttig vinden met een minister over een bepaald onderwerp van gedachten te wisselen.

Gezien het feit dat een interpellatie een van de middelen is om aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven, dient een minister die ingevolge het tweede lid door de Staten is uitgenodigd, ook ter vergadering van de Staten te verschijnen. Indien de minister zonder goede gronden niet verschijnt, kunnen de Staten daaraan politieke consequenties verbinden.

Krachtens het derde lid zijn de ministers bevoegd zich ter vergadering te doen bijstaan door personen daartoe door hen aangewezen. De minister doet zich in de praktijk hoofdzakelijk bijstaan door ambtenaren.

Artikel 59

Dit artikel handelt over het enquêterecht. Dit recht wordt bij landsverordening geregeld. Het enquêterecht is één van de controlemiddelen van de Staten. Het is een zwaarder middel dan het recht van interpellatie en wordt dan ook meestal gebruikt in geval een interpellatie niet voldoende duidelijkheid heeft verschaft over een bepaalde aangelegenheid. Het enquêterecht schept de mogelijkheid om van een ieder inlichtingen te verkrijgen.

Artikel 60

Deze bepaling regelt het instituut van de volksraadpleging in de vorm van een raadplegend referendum. Een raadplegend referendum is een referendum dat op initiatief van de Staten wordt gehouden. Voor elk referendum, die de Staten wil houden, stelt een aparte landsverordening de regels vast die daarbij in acht moeten worden genomen. Daarin worden aangegeven het onderwerp van dat referendum, de wijze waarop het referendum wordt georganiseerd, de bestuursorganen die daarbij zijn betrokken, de personen die gerechtigd zijn mee te doen en het mogelijke gevolg van het referendum. Het raadplegende referendum heeft als belangrijkste doel het democratische gehalte van onze rechtsstaat te versterken door de grondslag voor de participatie van het volk bij de politieke besluitvorming wettelijk te verankeren. Met dit artikel wordt tevens tegemoet gekomen aan de tijdens de maatschappelijke consultaties geuite wens om in ons vertegenwoordigend stelsel, elementen van een rechtstreekse democratie in te bouwen. Op grond van het vorenstaande wordt de noodzaak erkend om, daar waar dit noodzakelijk mocht blijken, de rechtstreekse betrokkenheid van de bevolking bij de besluitvorming te waarborgen. Het raadplegende referendum is een bruikbaar instrument dat hierbij kan dienen als een aanvulling of correctie op het vertegenwoordigende stelsel, waarvan het primaat niet wordt aangetast. Een bindend of correctief referendum is hier niet mogelijk, omdat de Staatsregeling daarvoor geen grondslag biedt.

Het tweede lid bakent de onderwerpen af die referendabel zijn. Gekozen is om een ontwerp-landsverordening, die door de regering aan de Staten ter goedkeuring is aangeboden en waarop de Staten nog geen beslissing hebben genomen, en ook een initiatief ontwerp-landsverordening die de Staten nog niet aan de regering ter bekrachtiging heeft voorgedragen, tot referendabele onderwerp te benoemen. De raadplegende aard van het referendum komt dan beter tot uiting. Zowel de regering als de Staten kunnen aan de hand van het resultaat van het referendum het ontwerp eventueel wijzigen of zelfs intrekken. De bevoegdheid van de Staten tot het raadplegen van de burgers vóórdat besluiten worden genomen over onderwerpen van groot maatschappelijk belang benadrukt de bijdrage die het raadplegende referendum beoogd te hebben tot een directe democratie.

Artikel 61

Deze bepaling inzake de immuniteit van de leden van de Staten, de ministers en andere personen, die deelnemen aan de beraadslagingen, betreft niet slechts de straf- en tuchtrechtelijke vervolgbaarheid, doch eveneens de civielrechtelijke aansprakelijkheid. Deze immuniteit geldt ook voor de vergaderingen van commissies bestaande uit leden van de Staten. De immuniteit geldt niet voor de deelnemers aan fractievergaderingen en ook niet voor leden van commissies die weliswaar door de Staten zijn ingesteld, doch niet gelden als officiële statencommissies. Ook heeft het geen betrekking op personen, die door een statencommissie worden gehoord. Het geldt slechts voor degenen, die door een minister, statenlid of de Staten zijn aangewezen om aan de beraadslagingen deel te nemen.

Artikel 62

De Staten hebben groot belang bij een reglement van orde, dat de werkwijze van de Staten regelt. Het benadrukt tevens de zelfstandigheid van de Staten. In het reglement worden onder meer nader geregeld: de commissies van de Staten, de taken van de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier, huishoudelijke regels, het bijeenroepen, het voeren en het notuleren van vergaderingen, stemmingen en de verschillende rechten van de Staten.

Artikel 63

Dit artikel schept in het eerste lid de bevoegdheid van de Staten om direct de belangen van Curaçao te verdedigen bij de Koninkrijksregering en bij de Staten-Generaal. Het betreft hier vooral uitzonderlijke aangelegenheden, waarbij de regering van het Koninkrijk en/of de Staten-Generaal een doorslaggevende rol speelt/spelen. Het tweede lid heeft tot doel om een landsverordening die strekt tot overdracht van landelijke bevoegdheden aan Koninkrijksorganen op een gekwalificeerde meerderheid in de Staten te doen steunen. Het gaat immers om aangelegenheden die de autonomie van Curaçao raken, en waarbij dus niet met een normale meerderheid der Statenleden volstaan kan worden.

Hoofdstuk 5.

Raad van Advies, Algemene Rekenkamer, Ombudsman en vaste colleges van advies

Artikel 64

In het tweede lid van dit artikel komt tot uitdrukking dat de Raad van Advies wordt gehoord over een aantal onderwerpen. De Raad is niet een adviesorgaan van uitsluitend de regering. Ook de Staten zijn immers zeer gebaat bij het advies van de Raad, indien zij een initiatief ontwerp-landsverordening aan de regering ter vaststelling willen voordragen.

Dit geldt eveneens in de gevallen waarin de Staten voordat een voorontwerp initiatief landsverordening in behandeling genomen wordt, het gevoelen van de Raad daarover wensen te vernemen.

Het derde lid geeft de Raad de bevoegdheid uit eigen beweging advies uit te brengen over aangelegenheden tot haar werkterrein behorende.

In het vierde lid is als uitzonderingsgrond voor het horen van de Raad opgenomen de gevallen waarin over de in het eerste lid onderdelen b en c bedoelde voorstellen geen overleg met de Gevolmachtigde Minister plaatsvindt of anderszins het horen van de Raad bezwaarlijk is.

Op grond van het vijfde lid kan de regering de Raad horen in alle andere zaken waaromtrent het nodig wordt geoordeeld. Hier wordt gerefereerd aan andere zaken het werkterrein van de Raad betreffende (wetgeving en bestuur).

Artikel 65

Het eerste lid geeft een minimum aantal leden waarmede de Raad effectief zou kunnen functioneren. Hier wordt de constructie gekozen zoals die altijd voor de Nederlandse Antillen gegolden heeft en in artikel 28 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is neergelegd. De Raad wordt voorgezeten door een Ondervoorzitter. De Gouverneur is voorzitter van de Raad. Hij heeft in de vergaderingen die hij voorziet een raadgevende stem. Met deze bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat de Gouverneur weliswaar voorzitter is van de Raad, maar in de praktijk slechts in de gevallen dat hij dit nodig acht daadwerkelijk de vergaderingen van de Raad voorziet. Duidelijk wordt hiermede gemaakt dat de Gouverneur niet aan de reguliere vergaderingen van de Raad deelneemt.

In het tweede lid is gekozen voor de benoemingsvorm zoals die altijd voor de Nederlandse Antillen gegolden heeft en in artikel 28 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is neergelegd. Deze benoemingsvorm heeft decennia lang goed gefunctioneerd in de praktijk, zonder aanwijsbare inbreuken op de onafhankelijke positie van de leden van de Raad. Vanwege de continuïteit wordt in het tweede lid bepaald dat de leden na het verloop van een benoemingstermijn van vijf jaar, terstond herbenoembaar zijn. Met het oog op de vereiste waarborgen voor de onafhankelijkheid van de Raad worden de ontslag- en schorsingsgronden bij landsverordening bepaald.

Het vierde lid spreekt min of meer voor zichzelf. Gezien het feit dat de wetgever de rechtspositie van de leden regelt, zijn zij ten deze niet afhankelijk van het landsbestuur. In het zesde lid wordt bepaald dat het lidmaatschap van de Raad onverenigbaar is met de functie van ambtenaar in actieve dienst. De onverenigbaarheid van functies heeft tot doel om de raadsleden de nodige onafhankelijkheid te garanderen bij de uitoefening van het lidmaatschap van de Raad van Advies. Een ambtenaar in actieve dienst wordt niet geacht onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren.

Het zevende lid opent de mogelijkheid om bij landsverordening het aantal verboden betrekkingen uit te breiden.

Artikel 66

Het eerste lid draagt de wetgever op bij landsverordening de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Raad van Advies te regelen.

Wat betreft de inrichting van de Raad van Advies kunnen bij landsverordening nadere regels worden gesteld. Hierbij valt te denken aan allerhande organisatorische regels. Zo zullen ook regels kunnen worden gesteld over aan de Raad toe te voegen Secretaris en overige ambtenaren en hun specifieke kwaliteiten (Secretariaat).

Aangezien de gebruikte formulering delegatie toestaat zal een nadere detaillering van de rechtspositie van deze ambtenaren ook aan andere organen dan de wetgever kunnen worden overgelaten.

Wat betreft de nadere regels met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad, kan gedacht worden aan regels welke de Raad de bevoegdheid geven om inlichtingen in te winnen.

Het tweede lid opent de mogelijkheid om andere taken dan de in dit hoofdstuk bedoelde aan de Raad van Advies op te dragen.

In incidentele gevallen zal het nodig kunnen blijken de Raad in te schakelen bij bestuursgeschillen. Een dergelijke incidentele inschakeling van de Raad van Advies

wordt in dit tweede lid nu mogelijk gemaakt, mits deze inschakeling geschiedt bij landsverordening.

Het ligt in de bedoeling om de Raad van Advies bij de landsverordening de bevoegdheid te geven advies uit te brengen aan de regering of de Staten indien deze organen daarom verzoeken; het zal in casu dan gaan om onderwerpen welke niet reeds in artikel 62, eerste lid genoemd worden. Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling dat de Raad over een onderwerp aan meerdere organen achtereenvolgens advies zal uitbrengen.

Artikel 67

Door het vaststellen van het eigen reglement wordt de onafhankelijkheid van de Raad van Advies benadrukt. Vaststelling geschiedt door besluit van de Raad in vergadering en niet bij Landsbesluit. Het besluit wordt door plaatsing in het Publicatieblad openbaar gemaakt.

Artikel 68

In dit artikel wordt de taak van de Algemene Rekenkamer constitutioneel vastgelegd. Als hoofdtaak van de Algemene Rekenkamer wordt vastgelegd dat de Rekenkamer de ontvangsten en uitgaven van het Land onderzoekt. De Rekenkamer is belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting en zij zal de rekeningen van ontvangsten en uitgaven moeten goedkeuren. De Rekenkamer zal moeten nagaan of bewijsstukken in overeenstemming met de waarheid zijn en of uitgaven rechtmatig en doelmatig zijn. Nadere uitwerking geschiedt in de in artikel 68 bedoelde landsverordening (Landsverordening betreffende de taken, de inrichting en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer van Curaçao).

Artikel 69

In het eerste lid wordt de benoemingsprocedure constitutioneel geregeld. Het gewicht van de functie – in artikel 66 tot uitdrukking komende – brengt met zich mede de vastlegging van deze benoemingsprocedure in de Staatsregeling. Bij iedere benoeming worden twee kandidaten door de Staten voorgedragen. **Anders dan in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is gekozen om de leden van de Algemene Rekenkamer voor een periode van maximaal vijf jaar te benoemen, en niet voor het leven. De leden zijn wel terstond herbenoembaar. Deze regeling sluit aan bij die van de Raad van Advies. Ook de andere Hoog College van Staat in de Staatsregeling, de Ombudsman, wordt voor een bij landsverordening te bepalen termijn benoemd.** Het tweede lid vermeldt als reden voor ontslag het bereiken van een bepaalde leeftijd en eigen verzoek. Aan de wetgever wordt het bepalen van de hoogte van deze leeftijd overgelaten.

Het derde lid kent de bevoegdheid om de leden van de Algemene Rekenkamer te schorsen of te ontslaan aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bij landsverordening zullen de gronden voor schorsing en ontslag worden aangegeven.

In het vierde lid wordt de rechtspositie van de leden van de Algemene Rekenkamer onder de aandacht gebracht. Deze zal door de wetgever geregeld dienen te worden.

Artikel 70

Het eerste lid draagt de regering op bij landsverordening de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer te regelen. Het betreft hier mede regels met betrekking tot de instelling, functionering en organisatie van een Secretariaat en de daaraan toe te voegen ambtenaren. Wil de Rekenkamer haar taak naar behoren vervullen, dan zal het ook nodig zijn om haar de bevoegdheid te geven inlichtingen in te winnen, kasvoorraden op te nemen e.d. Zie in dit verband de reeds hierboven bij de toelichting van artikel 66 genoemde landsverordening.

Het tweede lid van dit artikel opent de mogelijkheid voor de wetgever de Algemene Rekenkamer nog andere taken toe te delen dan de in deze Staatsregeling genoemde. Te denken valt hierbij aan zaken als het toezicht op en de jurisdictie over de comptabelen, de controle op het beheer van 's-Lands eigendommen en van semi-overheidsinstellingen.

Artikel 71

Dit artikel vormt de constitutionele basis voor het instituut van de Ombudsman. Aangegeven wordt wat de hoofdtaak is van de Ombudsman, namelijk onderzoek doen – op verzoek of uit eigen beweging- naar de gedragingen van bestuursorganen. Bij of krachtens landsverordening kunnen aan de Ombudsman ook andere taken worden opgedragen. In het artikel wordt ook de kern van de rechtspositie van de Ombudsman vastgelegd. Hij/zij wordt door de Staten benoemd. De bevoegdheid tot schorsing en ontslag berust bij de Staten. Schorsing en ontslag kunnen alleen op de gronden die bij landsverordening zijn vastgesteld.

In de landsverordening op de Ombudsman zijn de ontslag- en schorsingsgronden vastgelegd alsmede overige bepalingen over de rechtspositie van de Ombudsman, evenals bepalingen over de bevoegdheid en werkwijze van het instituut.

Het zevende lid opent de mogelijkheid voor een substituut-Ombudsman, die de Ombudsman moet bijstaan bij de uitvoering van zijn onderzoeken en taken. Om ook de onafhankelijke positie van de substituut-Ombudsman te garanderen is gekozen om het derde, vierde en vijfde lid, die de rechtspositie van de Ombudsman regelen, ook van toepassing te verklaren op de substituut-Ombudsman.

Artikel 72

Lid 1 van het artikel spreekt alleen van vaste colleges. Commissies of colleges van tijdelijke aard aan wie een rapport of advies wordt gevraagd over een bepaald onderwerp en die daarna worden opgeheven, vallen dus niet onder deze bepaling. Evenmin is dit het geval met ambtelijke commissies die hun minister(s) of de ministerraad adviseren.

De termen wetgeving en bestuur moeten ruim worden opgevat, in die zin dat hieronder alle overheidsactiviteiten begrepen moeten worden, behalve de rechtspraak.

Delegatie is niet toegestaan; de wetgever heeft aldus zelf in de hand het aantal in te stellen vaste colleges van advies.

Artikel 73

Dit artikel bevat bepalingen over de openbaarheid van de adviezen van de in dit hoofdstuk genoemde colleges. Uitgangspunt daarbij is dat bij landsverordening regels gesteld worden over die openbaarheid. Dergelijke regels zijn te vinden in de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur, de Landsverordening Raad van Advies en de Landsverordening Comptabiliteit.

Voorts bepaalt het artikel dat adviezen die worden uitgebracht over ontwerp-landsverordeningen in de regel aan de Staten worden overgelegd. Uitzonderingen hierop dienen bij landsverordening te worden vastgesteld.

Hoofdstuk 6.

Wetgeving en bestuur

Artikel 74

Landsverordeningen komen tot stand door samenwerking tussen de regering en de Staten. De vaststelling van landsverordeningen geschiedt door de regering en Staten gezamenlijk.

Artikel 75

Dit artikel bepaalt dat landsverordeningen, na verkregen goedkeuring van de Staten of op hun voordracht, door de regering worden vastgesteld.

Artikel 76

Dit artikel kent aan de regering het recht toe om ontwerpen van landsverordeningen in te dienen. Wanneer het gaat om regeringsontwerpen ligt het initiatief tot een voorstel van landsverordening bij de afzonderlijke ministers. In grondwettelijke zin is van een ontwerp eerst sprake wanneer het bij de Staten is ingediend. Daartoe besluit de regering.

Artikel 77

Het eerste lid regelt het initiatiefrecht van de Staten. Het tweede lid bepaalt dat ontwerpen van landsverordening door de Staten voor te dragen bij hen aanhangig gemaakt worden door een of meer leden. Met betrekking tot het aanhangig maken van initiatiefvoorstellen zijn de afzonderlijke leden van de Staten in zekere zin te vergelijken met de ministers. Het kan voorkomen dat afzonderlijke statenleden een voorstel doen, maar zoals de regering besluit tot indiening van een voorstel van landsverordening, zo is het de Staten die besluiten tot indiening van een initiatiefvoorstel.

Artikel 78

Het eerste lid bepaalt dat zolang een ontwerp van landsverordening ingediend door de regering niet door de Staten is goedgekeurd deze door de Staten, op voorstel van een of meer leden, en door de regering kan worden gewijzigd. De Staten en de regering hebben het recht om ontwerpen van landsverordeningen te wijzigen. Amendementen kunnen worden ingediend vanaf het tijdstip dat de Staten hebben besloten om in een openbare vergadering over het ontwerp te beraadslagen.

Het tweede lid bepaalt dat zolang de Staten nog niet hebben besloten tot voordracht van een ontwerp van landsverordening deze door de Staten, op voorstel van een of meer leden en door het lid of leden door wie deze is aanhangig gemaakt, kan worden gewijzigd. Zolang de Staten nog niet hebben besloten tot voordracht van een ontwerp van landverordening kan het ontwerp te allen tijde door de Staten, op voorstel van een of meer leden en door het lid of de leden door wie deze is aanhangig gemaakt worden gewijzigd.

Artikel 79

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat zolang een ontwerp van landsverordening ingediend door de regering niet door de Staten is goedgekeurd dit te allen tijde door de regering kan worden ingetrokken. Het tweede lid bepaalt dat zolang de Staten nog niet hebben besloten tot voordracht van een ontwerp van landsverordening, dit door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, kan worden ingetrokken.

Artikel 80

Het eerste lid schrijft de wederzijdse kennisgeving van regering en Staten inzake hun besluit omtrent ontwerpen van landsverordening voor. Het tweede lid bepaalt dat indiening en intrekking van ontwerpen door de Regering geschieden door tussenkomst van de Gouverneur. Het betreft de vorm van de kennisgeving, namelijk door tussenkomst van de Gouverneur in de hoedanigheid van het (onschendbare) hoofd van de Regering.

Artikel 81

Dit artikel regelt de wijze van bekendmaking en inwerkingtreding van landsverordeningen. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

Artikel 82

Eenvormige landsverordeningen komen tot stand via een bijzondere procedure, die wordt geregeld in de Samenwerkingsregeling eenvormig procesrecht Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit artikel biedt in het eerste lid de grondslag voor die afwijkende procedure.

Artikel 83

Het eerste lid regelt de bevoegdheid van de regering om landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, vast te stellen. Ingevolge het tweede lid worden voorschriften door straffen te handhaven daarin alleen gegeven, als er een landsverordening is die

daartoe de bevoegdheid verleent. Op grond van het derde lid is artikel 81 ook van toepassing op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen. Het vierde lid bepaalt voorts dat het voorgestelde eveneens van toepassing is op ministeriele regelingen.

Artikel 84

In dit artikel worden de termen belastingen en heffingen niet omschreven. De omschrijving geschiedt bij landsverordening. Het bepaalt dat de heffing van belastingen bij landsverordening wordt geregeld en verzekert dat de heffing van belastingen op een wettelijke grondslag dient te berusten.

Artikel 85

In dit artikel wordt het budgetrecht van de Staten verankerd. Het eerste lid bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het land bij landsverordening wordt vastgesteld. De Staten kunnen door tegen een ontwerpbegroting te stemmen, het handelen van de regering blokkeren. Zonder goedgekeurde begroting heeft de regering geen grondslag om uitgaven te doen. Mede ter waarborging van de deugdelijkheid van bestuur en rechtszekerheid zijn er begrotingsnormen opgenomen. Het tweede lid bevat voorts het wettelijke criterium dat leningen worden begrensd door een bij landsverordening vast te stellen rentelastnorm.

Het tweede en het vierde lid bevatten het uitgangspunt van een sluitende begroting. Hierbij geldt dat de gewone dienst sluitend moet zijn of een overschot kan vertonen en dat leningen uitsluitend kunnen worden aangegaan ter dekking van uitgaven op de kapitaaldienst. Voormeld uitgangspunt wordt bij landsverordening nader geregeld. Het zesde lid bepaalt dat bij landsverordening regels worden gesteld voor een efficiënt en effectief financieel beheer.

Artikel 86

Dit artikel strekt ter wettelijke waarborging van een rechtmatig, deugdelijk en integer bestuur van het land. Er dient bij landsverordening regels te worden gesteld ter garantie daarvan en voor een deugdelijke financieel beheer. Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks verantwoording daarvoor wordt afgelegd.

Artikel 87

Met de invoering van de algemene maatregel van rijksbestuur 'Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten' en later de consensusrijkswet 'Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, heeft het aangaan van individuele geldleningen als zodanig aan relevantie heeft ingeboet. Veeleer is van belang dat de Staten het totaalbedrag aan benodigde geldleningen (de financieringsbehoefte) vaststellen. De aan de uitstaande en nieuwe leningen verbonden rentelast moet immers binnen de rentelastnorm blijven.

De benodigde geldleningen, zowel herfinanciering, nieuwe leningen, als garanties worden in de landsverordening tot vaststelling van de begroting gespecificeerd. De

omvang daarvan vloeit immers voort uit het benodigde financieringssaldo, dat weer voortkomt uit het saldo van de gewone dienst en de kapitaaldienst. De begroting wordt in een landsverordening tot vaststelling of wijziging van de begroting aan de Staten ter vaststelling aangeboden. Daarmee is de betrokkenheid van de Staten bij het aangaan en garanderen van geldleningen op het niveau van de totaal benodigde bedragen voldoende gewaarborgd. Het aangaan of garanderen van individuele geldleningen is een uitvoeringskwestie, en dus een zaak van de regering.

Artikel 88

De formulering van dit artikel is gerelateerd aan de tekst van artikel V.15 van de Staatsregeling van Aruba. Met de regeling van een geldstelsel bij landsverordening zullen tevens regels worden gesteld voor de uitgifte en circulatie van het geld en de bevoegdheden van de Centrale Bank die daarmee is belast.

De voorschriften met betrekking tot het geldstelsel dienen op een wettelijke grondslag te berusten. Deze voorschriften hebben ook betrekking op de nominale waarde van munten en bankbiljetten, en wat munten betreft ook op de vorm en beeltenis.

Artikel 89

Bij landsverordening worden het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk- en het strafprocesrecht in wetboeken geregeld. Het handelsrecht wordt niet vermeld, aangezien dit te rekenen is tot het burgerlijk recht. Het tweede lid schrijft voor dat bij landsverordening algemene regels van bestuursrecht worden vastgesteld. Delegatie is niet toegestaan. De term algemene regels duidt erop dat geen uitputtende en exclusieve regeling is bedoeld, doch dat wordt beoogd, waar dat mogelijk is, voor het gehele land en voor verschillende takken van bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht te maken.

Artikel 90

De rechtspositie van de ambtenaar wordt bij landsverordening geregeld. Het begrip ambtenaren wordt niet gedefinieerd. De formele wetgever kan zelf invulling geven aan het begrip. De regeling van de rechtspositie van de ambtenaren moet echter op een wettelijke grondslag berusten.

Artikel 91

De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid van bestuur volgens regels bij landsverordening te stellen. De verplichting tot openbaarheid ontstaat echter eerst door een wettelijke regeling. Deze bepaling legt een plicht tot regeling aan de wetgever op. De op de overheid rustende verplichting tot openbaarheid van bestuur verkrijgt nader gestalte in een wettelijke regeling.

Artikel 92

Bij landsverordening wordt het beheer van domeinen en andere domaniale rechten geregeld. Deze bepaling onderschrijft het belang van een deugdelijk beheer van domeinen en andere domaniale rechten.

Artikel 93

Gratie wordt verleend bij landsbesluit na ingewonnen advies van de rechter door wie het vonnis is gewezen met inachtneming van bij of krachtens landsverordening te stellen voorschriften. Dit artikel is opgenomen in dit hoofdstuk, aangezien gratie een daad van bestuur is. De rechter die het vonnis waarvoor gratie kan worden verleend heeft gewezen, moet eerst advies uitbrengen. De rechter vraagt in de regel ook advies aan het openbaar ministerie. De ratio hiervan is dat gratie een bestuurlijke ingreep kan inhouden op een door de rechter op vordering van het openbaar ministerie opgelegde straf, zodat hun oordeel in acht moet worden genomen bij het al dan niet verlenen van gratie. Indien bij het verlenen van gratie wordt afgeweken van het advies van de rechter, dient deze afwijking uitdrukkelijk te worden gemotiveerd in het landsbesluit. Bij of krachtens landsverordening kunnen nadere regels hiervoor worden gesteld.

Artikel 94

Volgens het eerste lid kunnen ingezetenen niet dan bij Landsverordening tot dienst in de krijgsmacht dan wel tot burgerdienstplicht worden verplicht. Indien de landsregering gebruik maakt van de middels deze bepaling aan de regering toegekende bevoegdheid dan dient dit te geschieden met het oog op doeleinden die vallen binnen de autonomie van het land zoals inwendige veiligheid. Het tweede lid bepaalt dat de dienstplichtigen, dienende bij de krijgsmacht, niet zonder hun toestemming dan ingevolge een landsverordening naar elders worden gezonden.

Artikel 95

Dit artikel bepaalt dat in geval van buitengewone omstandigheden bij landsbesluit kan worden bepaald dat in het land woonachtige dienstplichtigen buitengewoon in werkelijke dienst worden gehouden of geroepen. Zo spoedig mogelijk wordt alsdan een ontwerplandsverordening bij de Staten ingediend om het in werkelijke dienst blijven van dienstplichtigen zoveel nodig te bepalen. De afkondiging van buitengewone omstandigheden zoals hier bedoeld is een regeringszaak. Door andere organen dan de regering zal geen uitzonderingstoestand kunnen worden afgekondigd.

Artikel 96

Het eerste lid bepaalt dat bij landsverordening wordt bepaald in welke gevallen een door de landsverordening als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. De landsverordening regelt de gevolgen ervan. Op grond van het tweede lid kan de formele wetgever afwijken van bepaalde in de Staatsregeling opgenomen grondrechten. Van de overige grondrechten kan de formele wetgever niet afwijken. Op

grond van het derde lid kunnen de Staten terstond en zolang een uitzonderingstoestand niet bij landsbesluit is opgeheven, beslissen over het voortduren daarvan.

Hoofdstuk 7.

Het rechtswezen en de rechterlijke macht

Artikel 97

Er wordt in Curaçao recht gesproken in naam van de Koning. Dit artikel duidt het wettelijke gezag van de rechterlijke macht aan. Het is op geen enkele wijze bedoeld afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de regering.

Artikel 98

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie de gerechten zijn die tot de rechterlijke macht behoren.

Het tweede lid bepaalt dat de uitvoering van de rechterlijke macht in eerste aanleg is voorbehouden aan rechters die lid zijn van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Het derde lid bepaalt dat de rechtsmacht van de Hoge Raad op Curaçao geregeld wordt bij rijkswet

Het vierde lid onderstreept de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

In het vijfde lid wordt gewezen op de mogelijkheid van samenwerking met andere entiteiten in het Koninkrijk op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

Artikel 99

Aan de rechterlijke macht worden in het eerste lid diverse taken opgedragen. Eén daarvan is de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen. Hierdoor wordt in het eerste lid verzekerd, dat er altijd een rechter zal zijn voor geschillen omtrent burgerlijke rechten en schuldvorderingen, ongeacht de aard van de rechtsbetrekking waaraan de schuldvordering is ontsproten. De rechterlijke macht is daarnaast ook belast met de berechting van strafbare feiten.

Het tweede lid geeft de wetgever de bevoegdheid geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekking zijn ontstaan, ook te doen beslechten door bijzondere rechterlijke instanties die niet tot de rechterlijke macht behoren, doch waarin wel leden van de rechterlijke macht mede zitting hebben.

Het derde lid benadrukt de autonome bevoegdheid van het Land Curaçao tot het regelen van de inrichting, de samenstelling en de bevoegdheid van de rechterlijke macht. Het opent daarnaast de mogelijkheid om deze onderwerpen te regelen in een onderlinge regeling op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

Artikel 100

In dit artikel is opgenomen het verbod om de meest absolute straf, de doodstraf op te leggen. Deze straf wordt als onmenselijk ervaren. Het zesde protocol van het Europese verdrag van de rechten van de mens, dat op 1 mei 1986 voor het hele Koninkrijk in werking trad, heeft de doodstraf verboden.

Artikel 101

Dit artikel bevat in de eerste plaats een verbod van toetsing van landsverordeningen aan de Staatsregeling. Noch de inhoud van een landsverordening, noch de wijze van totstandkoming van een landsverordening mag door de rechter aan de Staatsregeling worden getoetst, behoudens toetsing aan de klassieke grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21. Landsverordeningen blijven buiten toepassing als de rechter ze in strijd oordeelt met deze klassieke grondrechten..

Artikel 102

Dit artikel bevat in het eerste lid de wettelijke procedure voor de benoeming van de leden en plaatsvervangend leden van het Hof. Ze worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd op een gezamenlijk voorstel van de ministers van justitie van de landen van het Koninkrijk. Benoeming voor het leven is een manier om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht mede vorm te geven.

Het tweede lid bepaalt dat ook hun ontslag plaatsvindt bij koninklijk besluit.

Ze kunnen blijkens het derde lid door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen in de gevallen bij consensusrijkswet bepaald.

Artikel 103

De rechtspositie van de president en de overige leden van het Hof wordt **bij landsverordening geregeld, tenzij dit bij een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut is geregeld.**

Artikel 104

Dit artikel schrijft voor dat terechtzittingen in beginsel openbaar moeten zijn en dat vonnissen gemotiveerd dienen te zijn. Op het beginsel, dat de rechterlijke uitspraak in het openbaar dient te geschieden, laat de Staatsregeling geen uitzonderingen toe.

Artikel 105

Het openbaar ministerie bij het Hof wordt uitgeoefend door of namens de procureur-generaal. De procureur-generaal wordt bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. Het derde lid **opent de mogelijkheid om een onderlinge regeling te treffen op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut.**

Het vierde lid bepaalt dat de rechtspositie van de procureur-generaal geregeld wordt **bij landsverordening, tenzij een onderlinge regeling als bedoeld in het derde lid tot stand is gekomen.**

Artikel 106

Deze bepaling geeft aan de procureur-generaal een eigen bevoegdheid om hoger beroep in te stellen c.q. in te trekken in strafzaken.

Artikel 107

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de procureur-generaal hoofd is van het openbaar ministerie. Hij is belast met de zorg voor de justitiële politie. Hij kan in dat kader aan de ambtenaren die met de politie belast zijn zodanige instructies geven tot voorkoming, opsporing en nasporing van misdrijven of overtredingen als hij in het belang van een goede justitie nodig oordeelt. Deze bepaling benadrukt de leidinggevende rol van de procureur-generaal bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Het tweede lid bepaalt dat de procureur-generaal waakt voor de richtige uitoefening van de taak van de politie. Hij is bevoegd aan de regering de voorstellen te doen die hem dienstig voorkomen. Hij is dus ook een belangrijke adviseur van vooral de minister van justitie in aangelegenheden die de politie betreffen.

Het derde lid bepaalt dat in geval van belet of ontstentenis van de procureur-generaal voor langere duur bij koninklijk besluit in zijn vervanging wordt voorzien.

Artikel 108

Dit artikel legt in het eerste en tweede lid de bijzondere positie van het Hof ten opzichte van het openbaar ministerie vast. Deze twee leden zijn ontleend aan artikel 66 van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Ze impliceren dat het Hof toezicht houdt op een behoorlijke vervolging en opsporing van strafbare feiten. Deze bevoegdheid van het Hof doet geen afbreuk aan het feit dat het openbaar ministerie belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waarbij de procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie een bijzondere, ook toezichthoudende rol vervult. De in dit artikel geregelde bevoegdheid van het Hof om ambtshalve een strafvervolging te bevelen dient daarom slechts in uitzonderlijke gevallen te geschieden, en wel wanneer het openbaar ministerie ten onrechte een strafvervolging achterwege laat of achterwege heeft gelaten.

Met betrekking tot het derde lid zij opgemerkt dat de daar bedoelde bevelen door de regering uiteraard langs de hiërarchieke weg dienen te worden verstrekt.

Artikel 109

Dit artikel opent de mogelijkheid dat aan de rechtspraak mede kan worden deelgenomen door personen die niet tot de rechterlijke macht behoren.

Hoofdstuk 8.

Openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen

Artikel 110

Het eerste lid bepaalt dat bij landsverordening openbare lichamen ter behartiging van bepaalde belangen kunnen worden ingesteld en opgeheven. Het eerste lid legt niet vast dat er openbare lichamen ter behartiging van bepaalde belangen zijn, doch enkel dat zij bij landsverordening kunnen worden ingesteld. Het tweede lid bepaalt onder meer dat de taken en inrichting van deze openbare lichamen bij landsverordening wordt vastgesteld. Het toezichtstelsel wordt op grond van het derde lid bij landsverordening vastgesteld.

Artikel 111

Op grond van het eerste lid kan een zelfstandig bestuursorgaan bij landsverordening worden ingesteld en opgeheven. Het is zeker niet de bedoeling dat een zelfstandig bestuursorgaan een omvangrijk takenpakket krijgt toebedeeld. Er zijn taken die moeten blijven behoren tot het door algemene verkiezingen gelegitimeerde algemeen bestuur. Het tweede lid bepaalt onder meer dat de inrichting samenstelling en bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan bij landsverordening worden geregeld. Het tweede lid heeft ook betrekking op de openbaarheid van de vergaderingen. Het derde lid opent de mogelijkheid om aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid toe te kennen. Het vierde lid bepaalt dat het toezicht op deze besturen bij landsverordening wordt vastgesteld. Afhankelijk van de taakstelling van zelfstandige bestuursorganen kan het toezicht min of meer uitgebreid zijn. Indien in een bepaald geval het goedkeurings- of vernietigingsrecht aangewezen is, is het bepaalde in het vijfde en zesde lid van toepassing.

Het zevende lid voorziet in een beroepsregeling voor zelfstandige bestuursorganen tegen schorsing of vernietiging van verordeningen.

Hoofdstuk 9.

Herziening van de Staatsregeling

Artikel 112

Dit artikel handelt over de wijziging van de bepalingen van de Staatsregeling. Het tweede lid bepaalt dat de Staten zodanige landsverordeningen niet kunnen aannemen dan met twee derden deel van het aantal zitting hebbende leden. De vereiste gekwalificeerde meerderheid voor de wijziging van de Staatsregeling is opgenomen vanwege de belangrijke constitutionele status hiervan.

Artikel 113

Deze bepaling geeft de citeertitel van de Staatsregeling van Curaçao aan.

Artikel I

Dit artikel bevat een overgangsregeling terzake van de gelding van wettelijke regelingen in het Land Curaçao. Bij landsverordening worden voorzieningen daaromtrent getroffen over de verdere gelding van de op het tijdstip van de inwerkingtreding van de Staatsregeling in Curaçao geldende wettelijke regelingen, zowel van het Land de Nederlandse Antillen als van het eilandgebied Curaçao.

Artikel II

Dit artikel bepaalt dat de vaststelling van algemene regels van bestuursrecht bij landsverordening binnen een termijn van maximaal vijf jaren dient te geschieden.

Artikel III

Dit artikel bepaalt dat bij de inwerkingtreding van de Staatsregeling de fungerende eilandsraad van Curaçao de hoedanigheid van Staten van Curaçao verkrijgt. Het tweede lid bepaalt dat de betreffende statenleden tegelijk aftreden vier jaren nadat zij als leden van de eilandsraad zitting hebben genomen, tenzij de Staten eerder worden ontbonden.

Het derde lid bepaalt dat de vervulling van in die periode opengevallen plaatsen in de Staten plaatsvindt met toepassing van de bepalingen die op de eilandsraad van Curaçao van toepassing waren.

Artikel IV

Dit artikel verleent aan de regering en de Staten van Curaçao een wettelijke grondslag om te besluiten een ontwerp-landsverordening, die vóór de inwerkingtreding van de Staatsregeling van Curaçao bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangig was gemaakt, over te nemen in de staat waarin de behandeling daarvan was op het tijdstip van de inwerkingtreding. De doelstelling van deze bepaling is om de mogelijkheid te scheppen voor de continuïteit van het wetgevingsproces, dat begonnen is in de Staten van de Nederlandse Antillen en die bij afronding zou hebben gegolden in de Nederlandse Antillen, en dus ook voor Curaçao. De betreffende ontwerpen zijn immers destijds ook voor Curaçaose situaties aanhangig gemaakt. Deze bepaling kan een bezuiniging betekenen voor de Staten van Curaçao in tijd, werk en financiële middelen. In het derde lid is gekozen voor een geldingstermijn van vijf jaar, hetgeen in overeenstemming is met de termijn die door de partners in het koninkrijk is gesteld voor de evaluatie van de afgesproken wettelijke regelingen.