

Naar een constitutionele democratie.

Begin januari 2004 ontstond er een probleem tussen de toenmalige Minister-president van de Nederlandse Antillen en een lokale krant en de bij die krant werkzame journaliste. De minister-president had de journaliste verboden om bij haar persconferenties aanwezig te zijn. Het kwam tot een kort geding aangespannen door de krant en de journaliste. Het was aan mij als kort geding rechter in dat geschil een uitspraak te doen. Ik deed die uitspraak op maandag, 26 januari 2004, tijdens de civiele rolzitting. Ik herinner mij die ochtend nog heel goed. Er heerste in die tijd in de samenleving een wat sombere, bijna onheilspellende, sfeer in verband met sommige acties en uitspraken van de regering die, naar bekend was, niet overliep van sympathie jegens politieke en andere tegenstanders waartoe zij kennelijk ook de staande en zittende rechterlijke macht rekende. Zo vermeldde het Ontwerp Regeerakkoord van 13 augustus 2003 als een van de doelstellingen van de regering: een “Structureel beleid t.a.v. het vervolgen van leden van het Openbare Ministerie en van het Gerechtshof die *normafwijkend* zijn geweest”! In het uiteindelijke regeerakkoord waren de leden van het Hof eruit gehaald, maar toch... het was alleszins duidelijk dat de Trias Politica de komende tijd onder spanning zou komen te staan. Ook tijdens genoemde rolzitting, doorgaans een zeer saaie aangelegenheid waarbij in zwarte kimono’s gehulde¹ advocaten in een voor leken vrijwel onbegrijpelijke taal op rituele wijze stukken overleggen en, nog vaker, daarvoor uitstel vragen aan het Gerecht, was een zekere spanning te merken en deze steeg toen ik het vonnis langzaam van begin tot einde voorlas. Normaliter gebeurt dat voorlezen nooit maar gelet op het belang van de zaak, meende ik dat dat in dit geval op zijn plaats was. Het was frappant en zeker uitzonderlijk dat nadat ik was uitgesproken en het Land in het ongelijk had gesteld, de in de rechtszaal opgebouwde spanning zich ontladde in een spontaan applaus van de verzamelde advocaten. Er was een gevoel dat recht was gedaan, zo werd mij later verteld, en ik kan u verzekeren: dat was een goed gevoel.

¹ Het beeld is van Boelie van Leeuwen, zie zijn *Geniale Anarchie*.

Waarom vertel ik u dit allemaal? Omdat het ons rechtstreeks naar het onderwerp leidt waarover ik het vanavond met u mag hebben: de democratie in Curaçao. Laat ik u de eerste twee rechtsoverwegingen van het vonnis voorlezen:

“Het belang van een vrije en onafhankelijke pers in een democratische samenleving kan niet genoeg worden benadrukt. Democratie houdt immers niet op nadat de burger, eens in de zoveel tijd, zijn stem heeft uitgebracht. Dan begint het pas. Een vrije en democratische samenleving kan niet bestaan, kan niet opbloeien en kan niet in leven blijven zonder eerbiediging van de fundamentele vrijheden van meningsuiting en pers, zonder eerbiediging van de rechten van minderheden (waaronder de politieke oppositie) en zonder een onafhankelijke rechterlijke macht. Dat zijn geen achterhaalde uitvindingen uit lang vervlogen tijden of uit vreemde culturen. Het zijn de elementen, welke noodzakelijk zijn om hier en nu (en morgen) in vrijheid en met wederzijds respect te kunnen leven in een land waarop al zijn burgers trots kunnen zijn. Het land De Nederlandse Antillen is zo’n land en het moet ook zo’n land blijven. Ook al liggen er zo nu en dan – de laatste tijd wellicht zelfs wel meer dan anders – constitutionele bananenschillen op de weg naar de toekomst, waarover men kan uitglijden, een Bananenrepubliek zijn we niet en dat moet ook zo blijven...

Dit alles geldt temeer als ooit – er wordt in het vooronder door sommigen hoopvol over gefluisterd – het Schip van de Nederlands-Antilliaanse of Curaçaose Staat zijn ankers zou lichten om het beschutte, zij het soms wat roerige, binnenwater van het Koninkrijk der Nederlanden te verlaten, en zich op die immense, zo betoverende doch ook zo verraderlijke, zee der onafhankelijkheid te begeven. Dan toch zal het Schip zeewaardig moeten zijn, deugdelijk geconstrueerd en uitgerust, en geleid door goed opgeleide en betrouwbare stuurlieden, die, afgaande op de fonkelende sterren van recht en wet, in de duisternis van de Grote Wereld, een veilige koers weten te bepalen. Dan zal er ook een “government of laws, not of men” moeten zijn, al was het maar uit het besef dat vandaag deze en morgen

gene partij aan het bewind is. Machthebbers, politieke gezagsdragers, dienen zich dan ook steeds voor te houden dat zij op elk moment weer in de oppositie terecht kunnen komen en dat zij dan de rechten, waarvan het nu opportuun lijkt om die in te perken, weer hard nodig kunnen hebben. Dat besef maakt bescheiden en bescheidenheid siert de mens.”²

Volgens de rechtsfilosoof Luijpen is de onderliggende ratio van democratie dat het beter is om koppen te tellen dan om koppen in te slaan.³ En inderdaad, het beginsel dat beslissingen dienen te berusten op het oordeel van de meerderheid en dat het recht van de vreedzame meerderheid beter is dan het recht van de sterkste, is en blijft een belangrijk gegeven wanneer we over democratie spreken.

De zojuist geciteerde rechtsoverwegingen tonen echter aan dat het begrip democratie veel rijker en gecompliceerder is dan het enkel tellen van de koppen of de stemmen. Democratie is veeleer een waardensysteem dat nauw verbonden is met begrippen als de rechtsstaat of the *rule of law* en de fundamentele rechten van de mens zoals deze in de beschaafde wereld en het internationale recht worden erkend. Hoewel deze drie begrippen onderscheiden kunnen worden zijn zij in de wereld van vandaag onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Laat ik dit met enige voorbeelden proberen duidelijk te maken. Enige jaren geleden veroorzaakte de toenmalige Nederlandse minister van justitie Donner de nodige ophef met zijn stelling dat indien tweederde deel van alle Nederlanders morgen de sharia (het traditionele islamitische rechtstelsel) zou willen invoeren, dat dan ook zou moeten gebeuren. Zijn redenering was heel eenvoudig: “De meerderheid telt. Dat is de essentie van democratie.” Donner is voor deze uitspraak indertijd ernstig bekritiseerd en terecht. Het was, om onze toekomstige koningin te citeren, op zijn zachts gezegd “een beetje dom.” Zo schreef de filosoof Yoram Stein in Trouw van 4 september 2006 in antwoord op Donner’s stelling: “De essentie van wat wij doorgaans onder democratie verstaan is geen besluitvormingsprocedure, maar een stelsel waarin het gaat om waarden.”

² *Amigoe en Nederlof v Land Nederlandse Antillen*, GEA NA, zittingsplaats Curaçao, 26 januari 2004

³ W. Luijpen, *Rechtvaardigheid*, Zwolle 1975, blz. 4-5

Ik zou zelf zeggen: democratie is niet alleen een besluitvormingsprocedure maar ook en vooral een stelsel waarin het gaat om waarden. Het afhakken van een hand van een dief of het stenigen van een overspelige vrouw, straffen die onder de sharia tot de mogelijkheden behoren, zijn duidelijk in strijd met het wereldwijde verbod op wrede straffen en onmenselijke behandeling. Ook al zou een gekwalificeerde meerderheid van de bevolking daar op zeker moment vóór zijn, dan nog kan dit absoluut niet onder de vlag van de democratie worden ingevoerd. Democratie en door de overheid, officieel of anderszins, gesanctioneerde schendingen van mensenrechten verdragen elkaar niet.

En om dichterbij ons onderwerp te blijven: hoe zou een democratie kunnen functioneren indien een overgrote meerderheid van de bevolking of van de volksvertegenwoordigers het opportuun zou achten om de fundamentele rechten van vereniging en vergadering en van vrije meningsuiting en vrije pers geheel of grotendeels af te schaffen? Of wanneer het parlement van Curaçao op zeker moment unaniem zou besluiten om het algemeen kiesrecht zoals dat nu bestaat weer terug te brengen tot een recht voor de beperkte, volgens sommigen zelfs steeds kleiner wordende, groep van welgestelde en goed opgeleide mannen, zoals dat het geval was bij de introductie van het Curaçaose Kiesreglement 1937?

Het democratisch beginsel dat besluiten bij meerderheid van stemmen worden genomen en dat de meerderheid telt, vindt derhalve zijn grenzen in de fundamentele rechten van de mens zoals die internationaal zijn vastgelegd. De ware democratie kent en erkent zijn beperkingen en indien dit niet het geval is kan er geen sprake meer zijn van democratie.

Eenzelfde redenering geldt waar het de beginselen van de rechtstaat betreft. U vraagt zich wellicht af: welke zijn die beginselen ook al weer? De *European Commission for Democracy through Law*, beter bekend als de *Venice Commission*, heeft over het begrip rechtsstaat of *the rule of law* in maart 2011 een belangrijk rapport uitgebracht. Het rapport⁴ onderscheidt zes constitutieve ingrediënten of elementen van de rechtsstaat:

⁴ *Report on the Rule of Law*, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011, Study No. 512/2009

1. Legaliteit;
2. Rechtszekerheid;
3. Verbod van willekeur;
4. Toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter, inclusief rechterlijke toetsing van overheidsdaden (*judicial review*);
5. Eerbied voor rechten van de mens;
6. Gelijkheid voor – en verbod van discriminatie door – de wet.

Het verband tussen de rechtsstaat en de mensenrechten is hiermee al duidelijk gelegd: het vijfde element van de rechtsstaat bestaat immers uit “*respect for human rights*.” Maar ook het verband tussen de rechtsstaat en democratie wordt duidelijk wanneer we het eerstgenoemde begrip “*legality*” of ook wel “*supremacy of the law*” zien uitgewerkt in het rapport. “*Legality*”, zo stelt de Commissie, houdt mede in “*a transparent, accountable and democratic process for enacting law*.” Het beginsel van legaliteit betekent dat een ieder de wet moet volgen ook indien die wet hem of haar, om welke reden dan ook, niet aanstaat. Maar dat kan alleen dan in gemoede van de burger gevegd worden indien de wet op een transparante en democratische wijze tot stand is gekomen waarbij ook de wetgever zelf tegenover zijn burgers voor verantwoording vatbaar moet zijn. Ook democratie en rechtsstaat zijn derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Laat ik in dit verband een bekend voorbeeld geven. Kan de bevolking of, wellicht realistischer, kunnen de vertegenwoordigers van het volk democratisch met de benodigde meerderheid besluiten om een totalitair regiem in het zadel te helpen, waarbij alle macht in handen komt van een Grote Leider, un Líder Máximo, ein Führer of hoe we deze machthebber ook willen noemen? Ik zou menen dat dat niet kan. Democratie, welke ten diepste een erkenning is van de pluriformiteit en de diversiteit van een samenleving en daarmee van de menselijke waardigheid aelf, zal worden vertrapt en kan niet overleven in een Staat waarin de scheiding der machten niet functioneert. Ook hier vindt het democratisch beginsel dat de meerderheid uiteindelijk beslist, zijn grenzen.

Het is onmiskenbaar: democratie, rechtsstaat en mensenrechten vormen, om het in business termen te vatten, een “package deal.”

Deze “package deal” heeft reeds een prominente plaats in de huidige staatsregeling van Curaçao en wel in de Preambule waar we kunnen lezen: “In onze *democratische rechtsstaat* worden *grondrechten* gegarandeerd en eerbiedigd.” En ook zien we daar: “Gerechtigheid is ons hoogste rechtsgoed. Onze regering, ons parlement en onze rechterlijke macht zijn de hoekstenen voor een duurzame positieve ontwikkeling van ons Land.” Ziedaar: democratie, rechtsstaat en grondrechten samengebald in één zin, een trio direct gevolgd door een trias, de trias politica en dit alles in de context van een duurzame positieve ontwikkeling van het Land en bovenal gerechtigheid, *hustisia*! Mooie en juiste woorden. Maar hebben we ook het gevoel dat daarmee iets tot stand wordt gebracht? Of schudden we met Hamlet op de vraag van Polonius “What do you read, my Lord?” ons hoofd en antwoorden we mismoedig: “Words, words, words..”.

Voor alle duidelijkheid: woorden en vooral geschreven woorden zijn belangrijk en vooral als ze in een Grondwet of Staatsregeling staan. Maar woorden betekenen niets als ze niet door daden gevolgd worden, of, beter gezegd, indien ze niet kunnen worden gebruikt om tot daden te leiden of om andere daden, misdaden, tegen te gaan. Woorden in een preambule van een constituerend document, een Constitutie, zijn op zich niet zonder belang aangezien zij een leidraad kunnen vormen voor een correcte uitleg van het zogeheten operationele gedeelte van de Constitutie zelf. Maar verder dan dat kan hun invloed niet reiken. Waar het gaat om zulke belangrijke en fundamentele beginselen, om niet te zeggen de grondvesten van de staatsinrichting zelve, is de plaatsing in de preambule onvoldoende.

Indien wij tot uitdrukking willen brengen dat Curaçao een democratische rechtsstaat is die de grondrechten van zijn burgers garandeert en eerbiedigt, dient dit in een operationele bepaling van de staatsregeling te worden vastgelegd. En ik zou daaraan willen toevoegen dat deze grondslag voor de staatsregeling zo fundamenteel is dat zij zelfs niet met twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende Statenleden gewijzigd kan worden. Art 112 lid 2 Strg doet weliswaar anders vermoeden maar, gelet op de inbedding van

het Land Curaçao in het overkoepelende Koninkrijk der Nederlanden, kan de Staatsregeling van Curaçao maar in beperkte mate als de hoogste wet van het land worden aangemerkt, een realiteit die ook in art. 2 Strg wordt erkend: het Statuut, de Rijkswetgeving, Algemene Maatregelen van Rijksbestuur en zelfs de Samenwerkingsregeling eenvormig procesrecht, een onderlinge regeling als bedoeld in art. 38, eerste lid van het Statuut, gelden in Curaçao als wettelijke regelingen en wel van een hogere orde dan de staatsregeling zelf. *Hate it or love it*, dat is de staatkundige realiteit. En *on top of that* zijn er natuurlijk ook nog de internationale verdragen waaraan Curaçao met handen en voeten gebonden is, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en, niet te vergeten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens met een aantal daaraan verbonden Protocollen.

Ingevolge art 43 van het Statuut dient het Koninkrijk der Nederlanden, dat zelf *interestingly enough* niet democratisch en geen rechtsstaat is, te waarborgen dat de landen van dat Koninkrijk, waaronder Curaçao maar ook Nederland, zorg dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Het leidt geen twijfel dat het land Curaçao, gelet op deze bepaling gehouden is om zich als een democratische rechtsstaat te gedragen en dat het binnen het kader van het Statuut niet mogelijk is om dat, zelfs met unanimititeit van stemmen in het Curaçaose parlement, te wijzigen. De reden is duidelijk: de democratische rechtsstaat is zozeer verweven met fundamentele rechten en vrijheden van de mens dat wijziging van de grondslagen van die staat een onaanvaardbare inbreuk op die rechten en vrijheden met zich zou brengen. En voor zover dat nog niet duidelijk was uit het Statuut, dan volgt dit in ieder geval uit de bepalingen van het EVRM en art. 3 van het daarbij behorende Eerste Protocol waarin met name de fundamentele van het kiesrecht zijn vastgelegd. Ook uit de Rijkswetgeving, met name de Rijkswetten betreffende het Openbaar Ministerie en het Gemeenschappelijk Hof, blijkt dat de onafhankelijkheid van de rechter en de relatief autonome positie van het Openbaar Ministerie buiten het bereik van de Curaçaose Staten zijn geplaatst. Die onafhankelijkheid en relatieve autonomie zijn in zekere zin onaantastbaar geworden.

Art 44 van het Statuut bepaalt voorts dat de regering van het Koninkrijk moet instemmen met wijzigingen van de staatsregeling voor wat betreft de artikelen betrekking hebbend op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de bepalingen betrekking hebbende op de bevoegdheden van de gouverneur, de artikelen betrekking hebbende op de bevoegdheden van de Staten en de artikelen betrekking hebbende op de rechtspraak. Alhoewel het staatsrecht van de landen in de Caribische delen van het Koninkrijk niet eenvormig of concordant met het Nederlandse systeem hoeft te zijn, blijkt hieruit wel dat wijzigingen van fundamentele onderdelen van de staatsregeling niet dan met instemming van het in een Koninkrijksgevaad gestoken Nederland kunnen plaatsvinden.

Even terzijde: ik meen dat de Raad van Advies indertijd bij zijn advisering ten aanzien van de zogeheten consensus rijks wetten en in ieder geval de rijks wetten betreffende het Gemeenschappelijk Hof en de openbare ministeries, art. 44 van het Statuut over het hoofd heeft gezien waar het adviseerde dat er in die rijks wetten sprake zou moeten zijn van een opzegrecht voor de diverse landen. De essentie van art 44 is immers dat elke wijziging van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het rechtswezen en de rechtspraak de instemming van de regering van het Koninkrijk vereist. Die bepalingen, die zowel het Hof als het Openbaar Ministerie betreffen, waren oorspronkelijk te vinden in de staatsregeling maar zijn vervolgens ondergebracht in de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Ook artikel 74 lid 4 van die Samenwerkingsregeling bepaalde dat de artikelen betrekking hebbend op het rechtswezen niet dan met de instemming van de regering van het Koninkrijk konden worden gewijzigd. Met andere woorden: een opzegrecht voor de landen zoals voorgestaan door de Raad van Advies zou in ieder geval met betrekking tot dezer twee rijks wetten in strijd zijn geweest met de strekking van art 44 van het Statuut.

Maar laat ik mijn betoog vervolgen:

Ingekapseld, zo men wil “gevangen” als het is in dit web van Koninkrijks wetgeving en Internationale Verdragen is het voor Curaçao bijkans onmogelijk om de democratische rechtsstaat op democratische of andere wijze om zeep te helpen.

Niet dat ik daar niet blij om ben – ik vind het een zeer goede zaak - en niet dat ik denk dat Curaçaose politici daarnaar zouden streven – dat denk ik niet - maar ik sta hierbij stil om aan te tonen dat het beginsel. dat in een democratie de meerderheid beslist, niet onbegrensd is.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat dit alleen maar zo is omdat Curaçao zich nog immer in een koloniale of neokoloniale “straitjacket” bevindt en dat het, zich eenmaal daaruit bevrijd hebbend, wel met de vereiste meerderheid van stemmen kan besluiten niet langer als een democratische rechtsstaat door het leven te gaan. Maar ook dat is nog maar de vraag aangezien Curaçao ook indien het onafhankelijk zou zijn nog immer gebonden is aan het internationale recht waarvan het zich niet zonder meer kan ontdoen zonder in een gevaarlijk isolement terecht te komen.

Wat daarvan verder ook zij, diverse onafhankelijke staten hebben uit vrije wil zich zo’n zelfde staatsrechtelijke “dwangbuis” aangedaan om reden dat zij het democratisch en rechtstatelijk gehalte van hun staatsinrichting zo belangrijk vonden dat dit nooit en te nimmer of niet dan met een vrijwel onmogelijke krachtsinspanning gewijzigd zou moeten kunnen worden. Zo bepaalt art 1 van de Constitution van Mauritius dat dat land “shall be a sovereign democratic State which shall be known as the Republic of Mauritius.” Zowel de Supreme Court van Mauritius als de Privy Council in Londen, Mauritius’ hoogste rechter, kwamen tot het oordeel dat het begrip “democratic State” niet los gezien kon worden van “the rule of law.” Dit alles was van groot belang omdat artikel 1 van de Constitution, anders dan de meeste andere bepalingen van die Grondwet niet slechts met twee derde van de stemmen in het parlement kan worden gewijzigd maar dat voor wijziging van deze fundamentele bepaling allereerst een referendum nodig is waarbij niet minder dan drie kwart van de bevolking die wijziging moet goedkeuren en vervolgens het parlement die wijziging unaniem aanvaardt, uiteraard een vrijwel onmogelijke opgave⁵. Een dergelijke bepaling wordt in het constitutionele jargon van de Commonwealth wel ‘deeply entrenched’ of “diep verankerd” genoemd.

⁵ Zie: *The State v Khoyratty* (Mauritius) [2006] UKPC 13 (22 March 2006)

Duitsland is nog strenger geweest op dit punt. Artikel 79 lid 3 van de Grundgesetz bepaalt dat het volstrekt ontoelaatbaar is om de beginselen neergelegd in de artikelen 1 en 20 van die Grundgesetz te wijzigen. Art. 1 betreft het beginsel dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en art. 20 lid 1 dat Duitsland een democratische en sociale federale staat is. De Duitsers zijn ongetwijfeld door hun ervaringen met Herr Hitler en het Nazi regiem door schade en schande wijs geworden.

Zowel Mauritius als Duitsland zijn, wat wij noemen, constitutionele democratieën. Anders dan in een traditionele parlementaire democratie is in een constitutionele democratie ook de wetgevende macht, en meer in het bijzonder het parlement, aan bepaalde grenzen onderworpen.

In een parlementaire democratie is er óf geen wet van een hogere orde, een geschreven Grondwet, waaraan het parlement zich moet houden bij de uitoefening van zijn taken (een voorbeeld is het Verenigd Koninkrijk), óf er is wel zo'n hogere wet maar het parlement kan niet door een andere macht binnen de staat aan die wet worden gehouden en is het het parlement zelf dat bepaalt of het binnen de grenzen van de Grondwet is gebleven. Anders gezegd, in zo'n systeem treedt het parlement op als rechter in zijn eigen zaak, het standaardvoorbeeld van wat in de Common Law wel "a breach of natural justice" wordt genoemd. Een bekend voorbeeld van zo'n, naar mijn smaak enigszins gemankeerde, democratie is Nederland. Maar ook de huidige Curaçaose staatsregeling voldoet, helaas, grotendeels aan deze omschrijving.

Parlementaire democratieën in deze zin zijn tegenwoordig zeldzaam. De meeste staten zijn nu, in meer of mindere mate, constitutionele democratieën. In deze landen is het parlement niet almachtig, niet soeverein. De soevereiniteit van de staat berust bij het volk zelve en de Grondwet is het instrument waarin die soevereiniteit is belichaamd. Dat is het document waarin het soevereine volk heeft bepaald hoe en via welke wegen het geregeerd wenst te worden. In zo'n constitutionele democratie is het parlement dan ook niet het hoogste orgaan, maar staat het op gelijke hoogte met de andere staatsmachten. Dat neemt uiteraard niet weg dat het op het terrein van de wetgeving nog steeds als het

meest gelegitimeerde en daarmee belangrijkste orgaan heeft te gelden.

Ik heb al vaker betoogd, en zal dat ook vanavond niet nalaten, dat deze vorm van democratie voor een klein land als Curaçao de beste oplossing is, zoals het ook de beste oplossing is gebleken voor andere kleine landen in het Caribisch gebied.

Het vormt de stevige kiel waarop het Curaçaose schip van staat het best gebouwd kan worden. Ook al zou dat schip nog niet direkt, *if ever*, die “immense, zo betoverende maar ook zo verraderlijke, zee der onafhankelijkheid” bevaren, dan hoeft dat nog niet te betekenen dat het schip niet nu reeds deugdelijk geconstrueerd en uitgerust zou kunnen worden. En waarom zou het Curaçaose schip bij iedere zware golfslag, het Moederland te hulp moeten roepen? Waarom zouden wij zelf niet in staat zijn om in staatsrechtelijke, en in politieke, zin, schoon schip te maken? Waarom zouden Curaçaose stuurlieden nimmer goed opgeleid of betrouwbaar kunnen zijn?

Veronderstellingen als dat zulks niet voor ons is weggelegd, dat wij het niet zelf kunnen, dat onze politici vrijwel zonder uitzondering schurken zijn, dat ons slechts dankbaarheid en bescheidenheid past, en dat wij nu eenmaal onze mentaliteit niet kunnen veranderen, zijn bij voorbaat en in principe onaanvaardbaar. Zij kunnen niet worden aanvaard omdat dit ons voor eeuwig tot onvolwassen, onmondige, onwaardige burgers zou bestempelen, die nimmer op eigen benen kunnen staan en die zich nimmer zullen kunnen spiegelen en meten aan de nazaten der Batavieren, die zo zuinige, stugge en strenge schoolmeesters, kooplieden en dominees, die nog immer vanuit hun Amsterdamse grachtenpanden, Haagse torentjes en Curaçaose buitenverblijven ons onstuitbaar en onbarmhartig de les willen lezen en daarbij likkebaardend en met graagte de woorden “boeven”, “piraten” en “ingrijpen” in de mond nemen. Nederland, *shonnan*, is geen slecht land en er valt veel te leren van de bewoners van dat met rivieren en sloten doorkliefde land achter de dijken, maar het is zeker niet ... de maat aller dingen. Het is belangrijk dat dit besef zowel aan deze als aan gene zijde van de Oceaan doordringt. Wellicht is het tijd voor een nieuwe “redemption song” die zowel “mental slavery” als “mental superiority” onder de loep neemt alhoewel de boodschap van Bob (Marley wel te verstaan) uiteindelijk

het zelfde zal blijven: “none but ourselves can free the mind.”

Hoe dit ook zij, dit alles neemt natuurlijk niet weg dat er in Curaçao heel wat aan de hand is, dat er nog heel wat aan onze democratische rechtsstaat verbeterd zal moeten worden. Dat zulks niet van vandaag op morgen, van stel op sprong, kan gebeuren, is een gegeven maar dat is nog geen reden om daar niet nu mee te beginnen, al was het maar omdat wij nu al 75 jaar met die democratie, soms met meer en soms met minder succes, aan het modderen zijn.

Ik weet het, dames en heren politici, de economische, financiële en sociale problemen waarin Curaçao momenteel verkeert zijn groot en acuut. En ik weet dat het zoeken naar oplossingen voor die problemen niet eenvoudig is en handen vol tijd kost. Maar het is en blijft van het grootste belang dat er ook ruimte is voor reflectie op de fundamenteën van ons staatsbestel. Wij kunnen niet langer dit soort discussies uit de weg gaan. Ook het recente verleden heeft uitgewezen dat “all is not well in the state of Curaçao.”

Mijn voorstel zou zijn dat de regering in samenspraak met het parlement van Curaçao een Staatscommissie of een *Komishon di Sabionan* in het leven roept die zich met deze materie gaat bezig houden. Een dergelijke commissie zal breed moeten worden opgezet; alle partijen, ook de oppositie partijen zullen daarin afgevaardigden moeten hebben. De leden van de commissie zullen over maatschappelijke en politieke ervaring moeten beschikken en zullen moeten worden bijgestaan door deskundigen op het gebied van staatsrecht. Bij voorkeur zullen personen die momenteel actief in de politiek werkzaam zijn geen deel uitmaken van de commissie. Zij zijn nodig om de huidige problemen aan te pakken. Ik stel me echter wel voor dat de kleine, reeds bestaande commissie ter herziening van de staatsregeling, bestaande uit de fractieleiders van het parlement, blijft bestaan en dat de Grote Commissie regelmatig met deze kleine commissie in contact zal treden voor het geven en verkrijgen van feedback. De taak van de Grote Commissie zal zijn het ontwerpen van een nieuwe staatsregeling. Ik zou echter menen dat zo’n Ontwerp niet alleen maar input uit de politieke sector moet krijgen. De Commissie zou moeten beschikken over een website waarop ook staatsrechtelijke deel- of voorontwerpen kunnen worden

gepubliceerd. De Commissie zou voorts kunnen werken met moderne social media als facebook en twitter, dit alles om reeds in een vroeg stadium input van de bevolking te krijgen maar ook om uit te leggen wat de haken en ogen van bepaalde bij het publiek levende ideeën zijn. Een voorbeeld van zulke haken en ogen is het feit dat de nieuwe staatsregeling vooralsnog ingepast zal moeten worden binnen de bestaande wettelijke koninkrijksstructuren en ook niet in strijd mag komen met verplichtingen die rechtstreeks uit de ons bindende internationale verdragen voortvloeien.

Maar zelfs nadat een Ontwerp Staatsregeling eenmaal het licht heeft gezien en provisioneel door de politiek is goedgekeurd, zal met dat Ontwerp de wijken moeten worden ingegaan om de bevolking de gelegenheid te geven zijn mening daarover te geven. Een dergelijk project zou ook in aangepaste vorm als project moeten worden geadopteerd door de scholen in Curaçao omdat onze kinderen van jongs af aan over dit soort zaken moeten leren nadenken. Teveel Curaçaoënaars weten vrijwel niets over hun staatsinrichting en hebben daarom verkeerde ideeën over wat een *gobiernu* is en wat daarvan in redelijkheid verwacht mag worden.

Wat zijn zoal de thema's waarover de Grote Commissie zich zal moeten buigen?

Laat me er een paar noemen.

Een onderwerp dat zeker het overdenken waard is betreft de structuur en samenstelling van het parlement. Dient dit slechts te worden bevolkt door rechtstreeks door het volk gekozen vertegenwoordigers of heeft het zin om daarnaast ook benoemde volksvertegenwoordigers in huis te hebben. En indien dit laatste al overweging verdient, zou het parlement dan *unicameral* of *bicameral* moeten zijn, waarbij de *gekozen* vertegenwoordigers in één afdeling (een Huis van Afgevaardigden) functioneren en de *benoemde* vertegenwoordigers, meestal senatoren genoemd, in een andere afdeling (de Senaat). In onze regio zijn de meeste parlementen zo ingericht, dat zij zowel uit een House of Representatives als een Senate bestaan, zelfs relatief kleine landen als Grenada, Antigua & Barbuda en Saint Lucia hebben zo'n Senate. St. Kitts and Nevis, Dominica

and St Vincent and the Grenadines hebben een unicameral parlement maar kennen benoemde senators die samen met de gekozen leden beraadslagen en beslissen. Uitzonderingen zijn Suriname en Guyana, waar de Nationale Assemblée respectievelijk the National Assembly unicameral en senator-vrij zijn.

De rechtvaardiging van het bestaan van een Senaat en senatoren is dat het personen met een zeker talent en een zekere kennis en ervaring in staat zou stellen om een bijdrage aan het politieke debat te leveren, zonder dat zij op een lijst hoeven te staan en in T-shirts gekleed op campagne moeten gaan. Tevens wordt vaak gesteld dat zij bepaalde sectoren uit de maatschappij vertegenwoordigen die normaliter niet in politieke partijen zijn verenigd en dat senatoren, idealiter, van een zodanig kaliber zijn dat zij, los van (en ver verheven boven) het partijpolitieke gesoebal van de gekozen vertegenwoordigers, het nationaal belang op een onpartijdige wijze kunnen dienen.

In theorie klinkt dat allemaal vrij aardig, maar de realiteit is vaak anders gebleken. In de regel worden senatoren benoemd door de Governor-General of, waar het een republiek betreft, de President van het land. Maar die functionaris is doorgaans slechts de formele benoemer, het grootste aantal van de senatoren wordt op aangeven van de Minister-president benoemd en een kleiner aantal op voorspraak van de *Leader of the Opposition*. In sommige landen mag ook het Staatshoofd naar eigen inzicht een paar senatoren benoemen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Trinidad and Tobago. In de 31 leden tellende Senaat van dat land zijn er 16 *Government senators*, 6 *Opposition senators* en de overige 9 senatoren zijn *independent senators*, welke een eigen keuze van de President zelf zijn.

De ervaring in al deze landen leert dat de *Government senators* vrijwel altijd op de lijn van de Government zitten en dat ook de *Opposition senators* “along party lines” stemmen. Tevens merk ik op dat de debatten in de Senaat niet altijd van een veel hoger niveau zijn dan in het “andere Huis” (zoals dat heet). Wel zien we dat met name de *independent senators* in Trinidad vaak waardevolle bijdragen leveren maar gelet op hun aantal is het duidelijk dat zij de introductie van wetgeving (ook slechte wetgeving) niet kunnen tegenhouden. Wat zij echter wel kunnen tegenhouden zijn voorstellen tot wijziging van de Grondwet of

tot wetgeving welke een aanvaardbaar geachte, doch niet wezenlijke inbreuk op de Grondwet mogelijk maakt. In zo'n geval immers is ook in de Senaat een tweederde meerderheid noodzakelijk, welke in geval van een tegenstribbelende Oppositie niet zonder de hulp van de *independent senators* kan worden verkregen. In Jamaica zijn geen onafhankelijke senatoren. De Senaat daar bestaat uit 21 leden, 13 *Government senators* en 8 *Opposition senators*. Een kleine rekensom leert dat In Jamaica geen tweederde meerderheid kan worden verkregen zonder dat in ieder geval één *Opposition senator* "kapituleert."

In de ons omringende landen wordt de toegevoegde waarde van de Senaat met enige regelmaat in twijfel getrokken. En dat kan niet verbazen. Indien ook senatoren volgens de partijlijn stemmen, wat voegt dat dan toe? Maar indien zij de vrije hand zouden hebben, dan rijst de vraag waarom zij als *benoemde* volksvertegenwoordigers de wil van de *gekozen* vertegenwoordigers zouden kunnen dwarsbomen. Dat geldt wellicht nog temeer in het geval van de onafhankelijke senatoren die op voordracht van geen enkele politieke partij zijn benoemd en in die zin een wel uiterst magere politieke legitimatie hebben. En indien het al zo zou zijn dat bepaalde wetgeving een onaanvaardbare inbreuk op de Grondwet zou maken, is het dan niet beter om die beslissing over te laten aan een rechterlijk orgaan, de gewone rechter of een Constitutioneel Hof, dat, anders dan een Senaat, zich uitsluitend bezig houdt met de juridische kant van de zaak en daarbij geen politieke afweging maakt. En voor zover de Senaat al een "Chambre de réflexion" zou zijn, rijst de vraag of ten onzent die reflexie al niet heeft plaatsgevonden in de Raad van Advies, een orgaan dat de Commonwealth Caribbean niet kent. Ik geef u het maar mee ter overdenking.

Een onderwerp van wellicht meer belang, is ons kiesstelsel. Ingevolge de huidige staatsregeling van Curaçao kennen wij het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Dit houdt simpel gezegd in dat de 21 zetels die het parlement te vergeven heeft over de politieke partijen verdeeld wordt naar evenredigheid van het door die partijen behaalde aantal stemmen. Het is het beginsel van eerlijk zullen we alles delen (waarbij we het fenomeen van de restzetels maar even buiten beschouwing laten).

In dit systeem maken zelfs kleine partijen een kans op een zetel en vrijwel altijd leidt het tot een coalitieregering. Gezegd kan worden dat in dit systeem de pluriformiteit en diversiteit van de samenleving het best gewaarborgd wordt. Tevens leidt het tot een regering waarin men tot op grote hoogte rekening moet houden met de diverse zienswijzen binnen de coalitie die somtijds uit, wat de Engelsen noemen, “strange bedfellows” bestaat. Coalities, zo wordt gezegd, dwingen de tijdens de verkiezingen als kemphanen tegenover elkaar staande partijen tot het aangaan van compromissen. Men spreekt wel van checks and balances binnen de regering.

Toch is er een niet aflatende kritiek op het systeem. Coalities leiden tot zoveel water in de wijn dat niemand meer weet waar hij aan toe is. Coalities steunen vaak op een kleine partij of zelfs een afgesplitste eenmansfractie, welke daardoor veel te veel macht zou hebben in verhouding tot de grotere coalitiepartners. Een ander punt van kritiek is dat, met uitzondering van de lijsttrekker, vrijwel alle kandidaten op de partijlijst een zetel krijgen niet op grond van het aantal op hen uitgebrachte stemmen maar louter en alleen op grond van hun plaats op de lijst. Dit leidt ertoe dat lager op de lijst geplaatste kandidaten met veel meer stemmen dan hoger geplaatsten buiten de prijzen vallen (tenzij zij op eigen kracht de kiesdeler halen). In termen van democratische legitimiteit is dit volgens velen een bedenkelijke uitkomst. Een andere consequentie van dit systeem is dat het theoretisch mogelijk is om met één stem (mogelijk op jezelf) lid van het parlement te worden en vervolgens die zetel welke geheel of grotendeels verkregen is met op de lijsttrekker uitgebrachte stemmen mee te nemen naar een andere partij. Het woord “zeteldiefstal” is in dit verband weleens gevallen.

Het is op grond van deze en andere kritiek dat sommigen, met name grote partijen, soms reikhalzend uitzien naar een ander kiesstelsel. Meestal denkt men dan aan het districtenstelsel. Dit is het stelsel dat vrijwel in de gehele regio wordt gebruikt, met uitzondering, alweer, van Suriname en Guyana, die elk een systeem van evenredige vertegenwoordiging hebben.

Het is zonder meer duidelijk dat een dergelijk systeem in het bijzonder voor grotere partijen zeer aantrekkelijke kanten heeft. Met een dergelijk kiesstelsel

zou Curaçao bijvoorbeeld worden ingedeeld in 21 districten, waarbij in elk der districten campagne wordt gevoerd door kandidaten van dat district zelf. In elk district wint dan de kandidaat met de meeste stemmen. Kandidaten van kleine partijen zullen in deze strijd meestal het onderspit delven zodat gewoonlijk de kandidaten van twee of drie grotere partijen een zetel behalen, heel vaak met één partij als de absolute winnaar. Dit leidt allereerst tot de nodige duidelijkheid voor de kiezer. Mocht zijn partij hebben gewonnen, dan weet hij wat hij kan verwachten. Mocht zijn partij hebben verloren, dan heeft hij pech gehad. Een ander voordeel is dat de regering niet gegijzeld kan worden door een kleine minderheidspartij. De regeerkracht is ook doorgaans veel groter dan in ons huidige systeem. Verder is er vaak een veel directere band tussen de volksvertegenwoordiger en de bewoners van zijn district. De mensen weten hun volksvertegenwoordiger ook beter te vinden en diens *accountability* is groter omdat hij door zijn *constituents* ter verantwoording zal worden geroepen indien hij hen verwaarloost. Ook in het districtenstelsel zijn er soms volksvertegenwoordigers die hun zetel meenemen of overlopen (“crossing the floor” heet dat) maar dat zijn dan in ieder geval parlementsleden die hun zetel zelf verdiend hebben.

Ook hier zijn echter meer haken en ogen dan men op het eerste gezicht zou denken. Districten dienen zo te zijn ingedeeld dat elk district ongeveer evenveel stemgerechtigde bewoners heeft. De vertegenwoordiger van elk district moet immers in beginsel een zelfde democratische basis hebben. Maar dat is nog niet alles. Ook moet ervoor gewaakt worden dat de grenzen van het district niet zo gemanipuleerd worden dat het een onverdiend voordeel voor een der partijen kan opleveren. Dit manipuleren wordt wel “gerrymandering”⁶ genoemd ... Mocht een districtenstelsel worden ingevoerd dan zal dit moeten leiden tot een nieuw onafhankelijk landsorgaan dat met enige regelmaat op onpartijdige wijze de grenzen van de districten vaststelt. Een dergelijk orgaan wordt wel een *Boundaries Commission* genoemd. Het is echter ook mogelijk om deze taak bij de

⁶ Een woordcombinatie afgeleid van de naam van Elbridge Gerry, gouverneur van Massachusetts, en het woord “salamander”. In 1812 tekende Gerry nl een wet die een merkwaardig kronkelend kiesdistrict goedkeurde. Dit salamandervormig kiesdistrict was het resultaat van een ingenieuze manipulatie van de grenzen van het kiesdistrict, waardoor een met gouverneur Gerry bevriende senator voldoende stemmen kon binnenhalen.

Conseho Supremo Elektoral of Kiesraad onder te brengen. De ervaring in de regio leert dat het zeker tot extra kosten en tot gerechtelijke procedures zal leiden. Een andere kostenpost is dat elke districtsvertegenwoordiger in zijn district een kantoor zal moeten hebben om van daaruit zijn werk te doen, hetgeen, naast zijn wetgevings- en controletaken in het parlement, voor een niet onbelangrijk deel zal bestaan uit het aanhoren en afhandelen van klachten en verzoeken van de bewoners van zijn *constituency*.

Er zijn ook andere problemen. Hoewel het wel voorkomt dat een kandidaat op eigen kracht en zonder binding met enige politieke partij een zetel behaalt, gebeurt dit slechts bij hoge uitzondering. In verreweg de meeste gevallen wordt de keuze van de kandidaat bepaald op grond van diens lidmaatschap van een bepaalde politieke partij. En dit kan tot grote teleurstellingen en verwarring leiden. Een aantal voorbeelden kan dit verduidelijken. Vorige maand waren er algemene verkiezingen in Grenada. De voormalige oppositiepartij New National Party (NNP) haalde 59% van de stemmen terwijl de voormalige regeringspartij National Democratic Congress (NDC) 41 % behaalde. Dit vertaalde zich in 16 zetels voor NNP en 0 zetels voor de NDC. Dit betekent dat 40% van de bevolking partijgewijs in het geheel niet vertegenwoordigd is het Lagerhuis van Grenada. Hetzelfde heeft zich begin dit jaar afgespeeld in Tobago waarbij de PNM met 61% van de stemmen alle 12 zetels behaalde, terwijl de TOP met 37% van de stemmen geen enkele zetel behaalde. In St Vincent and the Grenadines kwam bij de verkiezingen van 1998 een wel heel vreemd resultaat uit de bus: De ULP won daar 55% van de stemmen en verkreeg daarmee 7 van de 15 zetels. De NDP daarentegen won met slechts 45% van de stemmen 8 zetels en daarmee de regering. Zo kan ik nog wel even doorgaan.

Hoewel het op het eerste gezicht voor de winnende partij wel aardig lijkt om alle zetels van het parlement te bezetten, levert dit in de praktijk toch grote problemen op. Parlementen hebben gewoon een oppositie nodig. Is die er niet dan ziet men vaak binnen de alleenheersende regeringspartij als vanzelf een interne oppositie opkomen met alle spanningen van dien. Een bijkomend probleem is ook dat, zoals we zagen, een deel van de senatoren wordt benoemd

op voordracht van de *Leader of the Opposition*, hetgeen nogal moeilijk is indien er in het geheel geen oppositie is. In het verleden is dit op diverse manieren opgelost, alhoewel het zowel in Trinidad als St Vincent is voorgekomen dat in het geheel geen oppositie senatoren werden benoemd.

In Jamaica deed zich in 1983 een wel heel bijzondere situatie voor. De verkiezingen van dat jaar werden door de PNP totaal geboycot zodat de JLP onder leiding van Edward Seaga alle 60 zetels van het House of Representatives won. Aangezien Seaga Prime Minister werd kon hij ook zijn 13 *Government senators* benoemd krijgen. Hij had echter in geen van beide Huizen een oppositie. Seaga zag dit als zeer onwenselijk en nam de *unprecedented step* om het publiek in het Lagerhuis in de gelegenheid te stellen vanaf de tribune kritische opmerkingen te maken over de wetsvoorstellen die in het Lagerhuis werden behandeld. Verder vroeg hij de Governor-General om naar eigen keus 8 personen die op geen enkele wijze met Seaga's partij waren verbonden als *opposition senators* te benoemen. Nog jaren later werd gezegd dat de debatten in de Senaat nog nooit zo goed waren geweest als in de jaren 1983-1988. In diezelfde periode echter kwam de officiële maar buitenparlementaire oppositiepartij PNP maandelijks bijeen in het Sports Stadium te Kingston waar alle zaken die die maand in het parlement waren besproken onder de loep werden genomen en bekritiseerd. Deze bijeenkomsten van wat wel genoemd werd de "Opposition-in-Exile" zijn gedurende de gehele periode van 1983-1988 gehouden. Een parlement in het parlamentsgebouw en tegelijkertijd een ander parlement elders.⁷ Doet dat u ook ergens aan denken? Er is inderdaad, zoals de *Good Book says*, niets nieuws onder de zon...

Maar hiermee ben ik nog niet aan het einde van mijn opsomming gekomen. Men zou immers kunnen tegenwerpen dat ook zonder een oppositie partij de burgers wel degelijk allemaal, zij het niet partijgewijs maar districtsgewijs, vertegenwoordigd zijn. Theoretisch klopt dat natuurlijk maar ziet u het zo gauw gebeuren dat een burger die tur tur ku PAR is snel zal aankloppen bij zijn districtsvertegenwoordiger van, ik noem maar wat, PS signatuur? De ervaringen bij onze burens leren ons dat zoiets in de praktijk niet vaak gebeurt.

⁷ Sir Fred Phillips, *Commonwealth Caribbean Constitutional Law*, Cavendish Publishing, 2002, blz. 252-255

Nog een laatste issue die ik in verband met het districtenstelsel wil aanstippen. In het systeem zoals dat in de meeste landen van de regio wordt gevolgd, zijn de leden van het parlement die tot de meerderheidspartij behoren naast volksvertegenwoordigers tegelijkertijd minister. Dat leidt uiteraard tot complicaties. In de eerste plaats is er de kwestie van tijd. Het is vaak onmogelijk om beide taken tegelijkertijd en naar tevredenheid te vervullen. Meestal is het de volksvertegenwoordigers job die in het gedrang komt. Voorts is er het probleem dat de minister als minister naar het belang van het gehele land moet kijken, terwijl hij als volksvertegenwoordiger in het districtenstelsel in de eerste plaats naar het belang van zijn district kijkt. Die twee belangen kunnen ernstig botsen.

Deze laatste problemen kunnen natuurlijk voorkomen worden als men het Amerikaanse systeem overneemt. Maar dan moet wel duidelijk zijn dat de via het districtenstelsel gekozen volksvertegenwoordiger parlementariër wordt en blijft, en niet als bij toverslag minister kan worden. Het kan natuurlijk wel maar dan zal er in het betrokken district een nieuwe verkiezing, een *by-election*, moeten plaatsvinden met alle kosten en consternatie van dien.

Niet getreurd echter, er wordt ook wel gepropageerd dat de minister-president rechtstreeks gekozen zou moeten worden. Ik meen dat Pueblo Soberano dit ook heeft voorgesteld in zijn draft-Staatsregeling. Dit is zeker het overwegen waard. In de eerste plaats geeft dat de leider van het kabinet een sterke democratische legitimering die hij of zij thans niet heeft (bij een aangewezen, niet in de verkiezingen geparticipeerd hebbende, minister-president is die legitimering overigens nog brozer dan normaal het geval is). In de tweede plaats kan die minister-president als quasi-president “goed opgeleide en betrouwbare stuurlieden” selecteren die, na door het parlement te zijn gescreend en goedgekeurd, onder hem of haar als minister kunnen werken. Zo kan men dan bekwame en ervaren personen rekruteren zonder dat van deze verlangd wordt dat zij eerst in de politieke loopgraven door het stof moeten gaan.

Maar ook hier zijn natuurlijk zaken die goed in de gaten moeten worden gehouden. Een *populaire* minister-president is uiteraard niet per definitie een *bekwame* minister-president. Voorts kan het niet anders dan dat de door het

volk gekozen en dus sterk gelegeitimeerde minister-president niet meer zo eenvoudig door het parlement naar huis kan worden gestuurd op grond van de vertrouwensregel. De gekozen MinPres zit immers niet in het zadel omdat hij het vertrouwen van het parlement heeft maar omdat hij het vertrouwen van het volk heeft. Dat maakt het staatsrecht uiteraard tot een “brand new ballgame.” Ook de door de minister-president benoemde en door het parlement goedgekeurde ministers kunnen niet zomaar naar huis worden gestuurd. Om van de gekozen minister-president en zijn ministers af te komen zal er wellicht een soort “impeachment procedure” moeten worden ontworpen en in de staatsregeling worden vastgelegd waarbij het alleen in het geval van ernstig wangedrag en na een behoorlijke procedure in het parlement of in een Constitutioneel Hof tot afzetting zou kunnen komen.

Met deze opmerkingen is overigens slechts het topje van een ijsberg aangeduid. Op het gebied van kiesstelsels is nog veel meer te zeggen maar mijn tijd is beperkt. Verschillende stelsels kunnen ook met elkaar gecombineerd worden tot gemengde systemen zoals die bijvoorbeeld in Duitsland en Venezuela voorkomen. Duidelijk is in ieder geval dat er heel wat werk is weggelegd voor de Grote Commissie.

Maar er is uiteraard meer, veel meer.

In het kader van het onderwerp democratie is het recht om parlementsleden en, wellicht, een minister-president te kiezen, het zogeheten actieve kiesrecht, van fundamenteel belang. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ook dat recht als een mensenrecht wordt gezien (art 3 Eerste Protocol EVRM). Dat is evenzeer het geval met het spiegelbeeld daarvan, het zogeheten passieve kiesrecht, dat wil zeggen het recht om zich als kandidaat voor het parlement of het minister-presidentschap verkiesbaar te stellen en het daarmee verband houdende recht om publieke ambten te bekleden. Voor de democratie zijn deze rechten van groot belang, alhoewel met de uitoefening van deze rechten, zoals gezegd, de democratie bepaald niet ophoudt.

Wat met name interessant is aan deze rechten, is het feit dat daar uitzonderingen op mogelijk zijn mits die proportioneel zijn en in de wet zijn vastgelegd. Het is in dat verband nogal opmerkelijk, *to say the least*, dat hier te lande vanaf de negentiger jaren, ondanks de duidelijke bewoordingen van artikel 46 van de toenmalige Staatsregeling, gevangenen het recht is toegekend om te stemmen en dat de gevangenis zelfs een officieel stembureau is, hoewel ik mij kan voorstellen dat geen enkele politieke partij met een eclatante overwinning in dat stembureau echt blij zal zijn. Het opmerkelijke van deze situatie is dat het is gebaseerd op een vrij summierlijk gemotiveerd kort geding vonnis van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, waartegen nimmer hoger beroep is aangetekend. Het Gerecht beriep zich in deze zaak natuurlijk op het Eerste Protocol en een uitspraak van het Europese Hof. Gelet op recente jurisprudentie van dat Hof is het echter maar zeer de vraag of dat vonnis thans wel de toets der kritiek zou kunnen doorstaan. Veroordeelden kunnen soms wel degelijk van de uitoefening van het kiesrecht worden uitgesloten.⁸

Ook opmerkelijk was, overigens, het feit dat art 48 van de toenmalige staatsregeling nadrukkelijk bepaalde dat onherroepelijke tot bepaalde gevangenisstraffen veroordeelden weliswaar niet mochten stemmen maar wel tot lid van de Staten konden worden gekozen, behalve wanneer zij wegens bedelarij, landloperij of openbare dronkenschap waren veroordeeld. Het was in die tijd dus zaak om niet teveel alcohol te drinken maar dieven, fraudeurs en anderszins corrupte politici waren kennelijk welkom in het parlement, waarbij ik ook vanuit ga dat “fundraising” niet onder het begrip bedelarij viel. De achtergrond van deze bepaling was ongetwijfeld de gedachte dat het niet altijd kon worden uitgesloten dat een politicus als gevolg van, al dan niet vuile, politieke spelletjes van zijn tegenstanders achter de tralies terecht kon komen en op die manier politiek kon worden uitgeschakeld. Tegenwoordig is die mogelijkheid, hoewel aanwezig, minder waarschijnlijk, gelet op de vele rechten van verdachten in het algemeen en van verdachte politici in het bijzonder – ik denk hier bijvoorbeeld aan art 123 van de St Maartense Staatsregeling en de daarop gebaseerde Landsverordening

⁸ *Hirst v United Kingdom*, EHRM (Grote kamer) 6 oktober 2005, *Calmanovici v Rumania*, EHRM 1 juli 2008, *Greens v United Kingdom*, EHRM 23 november 2010, en *Scoppola v Italy*, EHRM (Grote Kamer), 22 mei 2012

Vervolging Politieke Gezagsdragers.

Laatstgenoemde staatsregeling bepaalt overigens dat die gezagsdragers, ministers en Statenleden, wanneer zij zich in voorlopige hechtenis bevinden of wanneer zij voor bepaalde misdrijven worden veroordeeld, van rechtswege in hun ambtsuitoefening worden geschorst en bij een onherroepelijke veroordeling volgt zelf automatisch hun ontslag. Hoewel dit een redelijk beperkte sanctie is – zij verliezen immers niet automatisch het recht om zich bij een volgende gelegenheid weer verkiesbaar te stellen of het recht om publieke ambten te vervullen – was het niet dan met de grootste moeite dat St Maarten erin slaagde deze bepalingen in haar Staatsregeling neer te leggen. De weerstand kwam overigens niet van de St Maartense politici maar van de Nederlandse ambtenaren die ten onrechte meenden dat deze regeling op gespannen voet stond met art 3 van het Eerste Protocol en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Ook de ontwerpers van de huidige staatsregeling van Curaçao waren deze onjuiste mening toegedaan. Maar, toegeven, toen was het overduidelijk vonnis van het Europese Hof in de zaak *Scoppola v Italie* nog niet gewezen.⁹

De nieuwe staatsregeling van Curaçao, en die moet er eens komen, zal op dit punt duidelijk stelling moeten nemen. Er zal, naar mijn opvatting, een evenwichtige regeling moeten komen die op niet mis te verstane wijze duidelijk maakt dat de integriteit van onze volksvertegenwoordigers en ministers van het uiterste belang is. Zonder die integriteit kan immers geen enkele democratie naar behoren functioneren. Onze stuurlieden zullen niet alleen goed opgeleid maar vooral ook betrouwbaar moeten zijn. Ongetwijfeld is er moed voor nodig om een dergelijke regeling tot de “supreme law of the land” te verheffen. Maar hier past het wellicht meer dan ooit u te herinneren aan de oproep die ik indertijd uit de mond van het voormalig Statenlid Anthony Godett heb opgetekend: “Be a man, not a mouse!”

⁹ zie voetnoot 8; zie ook reeds *Melnychenko v Ukraine*, EHRM, 19 oktober 2004, en *Zdanoka v Latvia*, EHRM (Grote Kamer), 16 maart 2006

Het is overigens interessant dat alle juridische bezwaren tegen het schorsen en ontslaan van voorlopig gehechte en veroordeelde politici als sneeuw voor de zon lijken te zijn verdwenen waar het gaat om wetgeving ter zake screening van kandidaat ministers. Die screening of vetting van ministers is uiteraard van groot belang maar het is uiteraard evenzeer van belang dat een dergelijke wetgeving zeer zorgvuldig in elkaar zit aangezien niet ontkend kan worden dat de screeningsprocedure al gauw zekere Kafkaïaanse trekken kan vertonen; ook kandidaat-ministers hebben recht op *fairness* en *equality before the law*.

Dit alles klemmt temeer nu uit de staatsregeling van Curaçao niet zonder meer kan volgen dat iemand op grond van de uitkomst van een screeningsproces kan worden verhinderd minister te worden. Een mij bekende advocaat hier te lande sprak mij een keer hierover aan. Hij meende dat screening in strijd met de staatsregeling was. Hij was op die grond dan ook tegen screening. Het probleem was dat hij op grond van zijn opvattingen over de trias politica ook tegen constitutionele toetsing en tegen een Constitutioneel Hof was. Feit is dat de constitutionele toetsing die onder de staatsregeling van Curaçao mogelijk is, zeer beperkt is. Het is daarom ook niet mogelijk om een bindende en gezaghebbende uitspraak over de constitutionaliteit van de landsverordening integriteit ministers te krijgen.

En zo ben ik dan bij het Constitutionele Hof beland. U verwacht waarschijnlijk dat ik daarover uitgebreid zal spreken maar ik zal u, ongetwijfeld tot uw opluchting, teleurstellen. Ik ben al te lang aan het woord. Ik zal mij dan ook beperken tot de opmerking dat de gebeurtenissen van het laatste jaar hebben aangetoond dat er op Curaçao ruimte is voor zo'n Hof en wellicht kunnen we daar bij de paneldiscussie nog wat verder over uitweiden. De machtscheiding, en de discussie over constitutionele toetsing en een Constitutioneel Hof maakt daar deel van uit, zal in ieder geval uitgebreid in de beraadslagingen van de Grote Commissie aan bod moeten komen aangezien het, zoals ik in het begin al betoogde, onlosmakelijk met moderne democratie verbonden is.

Ik kom tot een afronding. Ik heb getracht u wat *food for thought* te geven wanneer u gaat nadenken over de democratie van de toekomst. Mijn positie is

bekend: die toekomst moet gevonden worden in de vorm van een constitutionele democratie. Die zal niet van de ene op de andere dag tot stand komen. Veel denkwerk zal verricht moeten worden en in alle lagen van de bevolking zal er discussie moeten plaats vinden. *Civil society* zal in dezen zijn rol dienen te vervullen zoals het in belangrijke zaken altijd zal moeten worden aangehoord door het parlement. Want democratie, ware democratie, vereist een parlement dat representatief, open en transparant, toegankelijk, accountable en effectief zal zijn.

Dat is geen geringe opdracht! Laten we zien wat wij daar de komende 75 jaar van terecht zullen brengen.

Ik dank u

Jacob (Bob) Wit

Curaçao, 4 april 2013