

De screening van ministers (en staatssecretarissen) in het Koninkrijk der Nederlanden (Caribisch Juristenblad nummer 2016/4)

'to screen or not to screen, that is the question ...'

mr Mirto F. Murray¹

1 *Inleiding*

In de landen Sint Maarten en Curaçao hebben in september respectievelijk oktober dit jaar verkiezingen van de leden van de Staten plaatsgevonden. In Nederland en Aruba is - behoudens een eerdere onverhoopte val van de respectievelijke kabinetten - een stembusgang voor de Tweede Kamer van de Staten Generaal respectievelijk de Staten van Aruba eerst volgend jaar aan de orde. Binnen een tijdsbestek van ruim een jaar treden aldus in het gehele Koninkrijk der Nederlanden nieuwe volksvertegenwoordigers aan en daarmee dus, gezien de democratische traditie dat de ministerraad aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag aanbiedt, ook per definitie nieuwe ministers (en in Nederland ook staatssecretarissen) aan.

Na de verkiezingen in de onderscheidenlijke landen van het Koninkrijk start doorgaans in het welhaast noodzakelijkerwijs van coalitievorming vergeven politieke landschap (met uitzondering van Aruba in 2013) een proces van toenadering zoeken en onderhandelen tussen verschillende partijen om te geraken tot een regeerakkoord en daarmee het smeden van een regering. Een informateur² tast de politieke bereidheid tot het aangaan van een coalitie af en bij gebleken bereidheid gaat een formateur (doorgaans dezelfde persoon) met het formeren aan de slag. Eindstation van het onderhandelen door de politieke partijen die deel uit gaan maken van de beoogde coalitie - daartoe waar nodig begeleid door de formateur - is het al dan niet met aplomb ondertekenen van een regeerakkoord. Daarna is steevast - oneerbiedig gezegd - het invullen van de poppetjes ofwel het aandragen van ministers (en in Nederland ook staatssecretarissen) aan de orde. Alvorens vervolgens na het afnemen

¹ Mirto F. Murray is advocaat/vennoot bij SMS Attorneys at Law te Curaçao en voorzitter van de redactie van het Caribisch Juristenblad (CJB). De auteur dankt mr Deborah Sneep, destijds student-stagiaire bij SMS Attorneys at Law, voor haar uitzoekwerk voorafgaand aan de totstandkoming van dit artikel. Dank is voorts verschuldigd aan prof. mr L.J.J. Rogier voor zijn opmerkingen op de concept-tekst op het gebied van de legaliteit van de diverse wettelijke regelingen. De tekst van dit artikel is afgesloten op 20 november 2016.

² Tot voor kort werd in Nederland de informateur door de Koning aangesteld. Thans is die taak toebedeeld aan de Tweede Kamer. Vgl.: P.P.T Bovend'Eert, *Waarheen met de kabinetsformatie?*, RMThemis 2016/3, p. 115-123. In de West wordt de informateur door de gouverneur aangesteld.

van de plechtige eed dan wel verklaring en belofte parmantig op het bordes van de Koning of in de West op de trap van de Gouverneur in vol ornaat geposeerd kan worden, dienen de aanstaande bewindslieden op hun 'ministeriabiliteit'³ getoetst te worden.

In dit artikel beschrijf ik summier de wijze van benoeming van ministers (en in Nederland staatssecretarissen) in het Koninkrijk⁴ om vervolgens uitgebreid stil te staan bij de daaraan voorafgaande wijze van toetsing van geschiktheid voor het bekleden van het ambt van minister (of in Nederland: staatssecretaris)⁵. Niet nader wordt stilgestaan bij de wettelijke vereisten voor de benoeming als minister en de onderlinge overeenkomsten en verschillen daarin. Zo hebben de landen in het Koninkrijk gemeen dat de minister de Nederlandse nationaliteit moet hebben, maar

³ Als zodanig komt het woord 'ministeriabiliteit' niet in het Groot Woordenboek van Van Dale voor. In de West is het begrip echter redelijk ingeburgerd. Ik volsta te verwijzen naar het redactioneel commentaar van het Antilliaans Dagblad van 4 maart 2012 <http://www.antilliaansdagblad.com/en/nieuws-menu/lezers/4602-hoe-verder>. Ook in het Europees deel van het Koninkrijk lijkt 'DOE HET ZELF', het Rapport van de Commissie Onderzoek Curaçao, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 8 augustus 2011, waarin het woord meermalen voorkomt [zie bijvoorbeeld p. 22 en 24], de inburgering te suggereren.

⁴ In willekeurig aan de hand van bevolkingsomvang van de onderscheidenlijke landen gekozen volgorde. De openbare lichamen in de West (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) kennen - anders dan de ministers in Nederland - zelf geen ministers als onderdeel van het eiland staatsbestel doch enkel eilandgedeputeerden, die - tezamen met de Gezaghebber - als leden van het Bestuurscollege van de afzonderlijke eilanden het bestuur van de eilanden vormen. Ik volsta op te merken dat op grond van artikel 37, eerste lid, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) de eilandgedeputeerden door de Eilandsraad worden benoemd en dat op grond van artikel 49 WolBES een eilandgedeputeerde gehouden is binnen dertig dagen na aanvaarding van zijn benoeming (en - zo merk ik volledigheidshalve nog op - ook na diens aftreden als eilandgedeputeerde) een schriftelijke verklaring in te dienen bij de Rijksvertegenwoordiger. Die verklaring houdt een nauwkeurige omschrijving in van de zakelijke belangen welke de gedeputeerde en diens eventuele echtgeno(o)t(e) (of degene met wie de eilandgedeputeerde ongehuwd samenleeft zoals voorzien in artikel 41, tweede tot en met vierde lid, WolBES) hebben alsook een nauwkeurige omschrijving van alle roerende- en onroerende zaken, op geld waardeerbare rechten alsmede vorderingen en schulden van de gedeputeerde en echtgeno(o)t(e). Daarnaast dient de aard van de nevenfuncties (van zowel gedeputeerde als de echtgeno(o)t(e)) nauwkeurig omschreven te worden en of daar inkomsten of voordelen aan verbonden zijn en in geval er sprake is van een geldelijke vergoeding, hoeveel deze bedraagt (artikel 49 lid 1 WolBES). Deze verklaring dient echter na de benoeming ingediend te worden. Voor het overige blijven de BES eilanden in dit artikel buiten beschouwing. Slechts volledigheidshalve merk ik nog op dat de Nederlandse Gemeentewet noch Provinciewet vergelijkbare bepalingen bevatten.

⁵ Aangezien de benoeming noch de toetsing enig relevant onderscheid met zich brengt tussen ministers en staatssecretarissen en die laatsten niet in het staatsbestel van de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk voorkomen, volsta ik in het vervolg slechts te spreken over minister(s).

vereist de Curaçaose Staatsregeling dat de minister ingezetene moet zijn van Curaçao en eist alleen de Staatsregeling van Aruba dat de minister minstens de leeftijd van 25 jaar moet hebben.⁶

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de toetsing van de benoembaarheid van ministers in de landen van het Koninkrijk niet slechts geschiedt na verkiezingen van de volksvertegenwoordiging en het aantreden van een nieuw kabinet maar ook bij tussentijdse benoemingen van nieuwe ministers.

2. *Benoeming*

2.1 Nederland

De minister-president en de overige ministers worden op grond van artikel 43 van de Grondwet (hierna ook: 'Gw') bij koninklijk besluit benoemd (en ontslagen).

In artikel 48 Gw is bepaald dat het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, mede door hem wordt ondertekend. De koninklijke besluiten waarbij de overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden ook mede door de minister-president ondertekend.

In Nederland bevat de Grondwet zelf derhalve geen artikelen waarin benoemingsvereisten voor ministers zijn opgenomen. De Grondwet bepaalt zelfs niet dat een minister de Nederlandse nationaliteit dient te bezitten.

2.2 Curaçao

In artikel 29, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: 'StregC') staat dat zowel de minister-president als de overige ministers bij landsbesluit worden benoemd (en ontslagen).

In artikel 34 StregC is neergelegd door wie landsverordeningen en landsbesluiten worden ondertekend, namelijk: de Gouverneur en één of meer ministers.

Artikel 35 StregC geeft aan dat wanneer de minister-president wordt benoemd bij landsbesluit, dit mede door hem wordt ondertekend. Hetzelfde geldt voor de benoeming en het ontslag van overige ministers: die landsbesluiten worden ook mede door de minister-president ondertekend.

⁶ Vgl. L.J.J. Rogier, *Beginzelen van Caribisch Staatsrecht*, SNAAR serie no. 18, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2012, p. 155.

2.3 Aruba

In artikel II.2 lid 1 van de Staatsregeling van Aruba is bepaald: *‘De minister-president en de overige ministers worden in overleg met de Staten bij landsbesluit benoemd en ontslagen.’*

Een landsbesluit wordt door de Gouverneur en een of meer ministers ondertekend, zo staat in art. II.7, eerste lid, Staatsregeling van Aruba. Het tweede lid bepaalt dat een landsbesluit waarbij ministers worden benoemd (of ontslagen), mede door de minister-president worden ondertekend.

2.4 Sint Maarten

In artikel 33, eerste lid, Staatsregeling van Sint Maarten staat dat de minister-president en de overige ministers bij landsbesluit worden benoemd (en ontslagen). Dit houdt in dat ‘benoeming en ontslag altijd onder contraseign van een minister plaatsvindt bij een besluit van de constitutionele Gouverneur’.⁷

Artikel 40, eerste lid, Staatsregeling van Sint Maarten bepaalt dat een landsbesluit wordt ondertekend door de Gouverneur en één of meer ministers. In het tweede lid, is bepaald dat een landsbesluit waarbij een overige minister wordt benoemd, mede door de minister-president wordt ondertekend.

3. *Screening*⁸

3.1 Nederland

In Nederland is er een ‘Handboek voor aantredende bewindspersonen’ (ook wel: het ‘Blauwe Boek’ genoemd) dat dient als een soort leidraad voor een bewindspersoon en zijn ondersteuning. In een brief van de minister-president aan de Tweede Kamer

⁷ Memorie van Toelichting, Staatsregeling van Sint Maarten, p. 32.

⁸ In de onderscheidenlijke landen van het Koninkrijk is - ter uitvoering van de wetgeving op het gebied van de veiligheidsdiensten - (lagere) wetgeving van toepassing met betrekking tot het voorafgaand aan de benoeming toetsen (‘screenen’) van personen die een *vertrouwensfunctie* bekleden. Het ambt van minister (en in Nederland staatssecretaris) wordt echter niet als vertrouwensfunctie aangemerkt. Zie: Nederland: Wet veiligheidsonderzoeken [Staatsblad 1996, no. 525]; Curaçao: Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken [PB 2014, no. 21]; Aruba: Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken [AB 2006, no. 14] en Sint Maarten: Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en uitvoering van veiligheidsonderzoeken [AB 2012, no. 9]

van de Staten-Generaal van 20 december 2002 ('Beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen')⁹, die transparantie beoogt te bieden met betrekking tot de beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen, is de screeningsprocedure van de kandidaat-bewindspersonen uiteengezet.

Een kandidaat-minister dient alle relevante feiten en omstandigheden die een rol kunnen spelen bij zijn benoeming, aan de formateur te melden.¹⁰ Ten aanzien van de benoeming van de formateur geldt, anders dan staatsrechtelijk gewoonrecht met betrekking tot de keuze van de persoon van de formateur, geen formele toetsing van diens geschiktheid. Voorafgaand aan het gesprek met de formateur, vinden er, op verzoek van de formateur, een drietal feitenonderzoeken plaats waarvoor de kandidaat-minister toestemming dient te verlenen. Zo vindt er (a) een onderzoek plaats in het justitieel documentatieregister waarbij wordt gekeken of de kandidaat strafrechtelijk is veroordeeld; (b) een onderzoek plaats door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst ('AIVD') waarbij wordt nagegaan of er relevante gegevens van de kandidaat voorhanden zijn die de AIVD in het verleden is tegengekomen en (c) een onderzoek naar de fiscale gegevens van de kandidaat door de Belastingdienst.¹¹

Ten aanzien van het onderzoek naar justitiële antecedenten geldt dat het onderzoek zich beperkt tot afgeronde zaken die tot een strafrechtelijke veroordeling geleid hebben en dus niet tot op het moment van het gesprek lopende strafrechtelijke onderzoeken dan wel strafrechtelijke vervolging van de kandidaat.

Het onderzoek van de AIVD levert, conform de brief van 2002, slechts informatie op voor zover de dienst in het verleden om wat voor reden dan ook de kandidaat is 'tegengekomen' en over hem of haar bij die gelegenheid informatie is vastgelegd. Het is dan ook nooit uit te sluiten dat er in dit verband relevante feiten en omstandigheden bestaan ten aanzien van de betrokkene die de AIVD niet (eerder) is tegengekomen en tijdens het onderzoek dus niet naar boven kunnen komen.

De Belastingdienst geeft een algemeen oordeel over het fiscale gedrag van de betrokkene en maakt melding van eventuele vanuit de fiscaliteit bezien risicovolle aspecten. De concrete cijfers met betrekking tot het inkomen en vermogen van de kandidaat blijven overigens beschermd en worden dus niet aan de formateur meegedeeld.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28754, p. 1. Bedoelde brief behelst een vervanging van de brieven van 13 oktober 1978 en 30 maart 1983 (Kamerstukken II 1978-1979, 15300, nr. 9 respectievelijk Kamerstukken II, 1982-1983, 17555, nr. 52) op basis waarvan in het verleden gesprekken plaatsvonden van de formateur met kandidaat-bewindspersonen ten einde na te gaan of er enig beletsel was in het heden of in het verleden van de kandidaat om de functie te aanvaarden.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28754, p. 2.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28754, p. 2-3.

Het onderzoek van de Belastingdienst heeft beperkingen die inherent zijn aan de werking van het fiscale systeem. Ten eerste bestaat alleen inzicht in financiële gegevens die via de belastingaangiften en de behandeling daarvan door de Belastingdienst bekend zijn geworden en ten tweede heeft de dienst alleen inzicht in de jaren waarover aangiften zijn gedaan. Het fiscale onderzoek strekt zich evenmin uit over ondernemingen dan wel anderszins belastingplichtigen waar de kandidaat een aanmerkelijk belang in heeft of de directie voert.

De formateur deelt de kandidaat tijdens het gesprek mede alle betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties en nevenactiviteiten neer te leggen. Dit is niet alleen ingegeven om de mogelijke schijn te voorkomen dat afbreuk kan worden gedaan aan objectieve besluitvorming, maar voorts door het feit dat het ambt van minister zeer veeleisend is, hetgeen meebrengt dat dit een volledige inzet vergt. Ook met betrekking tot financiële en zakelijke belangen van de kandidaat-minister is het belangrijk *'dat iedere schijn vermeden dient te worden dat er geen sprake zou zijn van objectieve besluitvorming.'*¹²

De formateur stelt de vraag of de kandidaat-bewindspersoon zich bewust is van de zware fysieke eisen die het ambt stelt en of hij/zij zich daartoe in staat acht en aanvullend of de betrokkene een medisch onderzoek nodig acht alvorens de functie te kunnen accepteren. Een medische keuring maakt dus geen standaard onderdeel uit van de procedure.

Aan het einde van het gesprek vraagt de formateur aan de kandidaat of er zaken zijn die hij moet weten omdat deze mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op het functioneren van de kandidaat-minister. Het gaat hierbij zowel om zaken die reeds bekend zijn geworden alsook om zaken die tot nu toe onbekend zijn gebleven.¹³

De brief noemt als vanzelfsprekend dat de gewisselde informatie tussen formateur en kandidaat strikt vertrouwelijk is en merkt op dat over de inhoud van het gesprek geen mededelingen naar buiten worden gedaan.

3.2 Curaçao

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28754, p. 3.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28754, p. 5.

Anders dan Nederland kent Curaçao een wettelijke regeling van het screeningproces. Met ingang van 18 oktober 2012 kent Curaçao de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers [PB 2012, no. 66] (hierna: de Landsverordening).^{14 15}

Door sommigen wordt echter betwijfeld of de Landsverordening een voldoende juridische grondslag heeft. Zo valt volgens Van Rijn¹⁶ te verdedigen dat de StregC geen voldoende solide basis biedt en dus in zijn woorden van 'geen bevoegdheid [geeft] aan de gewone wetgever' voor het vaststellen van nadere regelgeving waarin (andere of meer) vereisten aan het ministerschap worden gesteld dan die in de Staatsregeling gesteld. Artikel 30, eerste lid, StregC bepaalt als vereisten om minister te zijn: (i) ingezetenschap van Curaçao, (ii) de Nederlandse nationaliteit en (iii) niet uitgesloten te zijn van het kiesrecht. Als zodanig wordt niet bepaald dat nadere regels gesteld (kunnen) worden ter zake de (toetsing van de) benoembaarheid van ministers. Ook de Memorie van Toelichting zwijgt over een dergelijke intentie van de wetgever. Een mogelijke grondslag voor de Landsverordening kan gevonden worden in artikel 86, eerste lid, van de StregC, waarin is bepaald - voor zover relevant - dat bij landsverordening regels worden gesteld ten einde de rechtmatigheid en integriteit van het bestuur en het bestuurlijk handelen te waarborgen.¹⁷ Zoals gesteld ontbreekt

¹⁴ Daarvoor kende Curaçao reeds een wettelijke regeling vastgelegd in de Landsverordening integriteitsbescherming ministers [bijlage c bij AB 2010, no. 87] en - door de overgangsregeling van wetgeving van het land de Nederlandse Antillen naar het land Curaçao - het Landsbesluit van de 10^e februari 2010, no. 10/0385, betreffende de richtlijnen die worden gehanteerd bij de benoeming van ministers en staatssecretarissen [PB 2010, no. 5]. Met de inwerkingtreding van de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers zijn de voormelde wettelijke regelingen ingetrokken. Voorafgaand aan de wettelijke regeling ter zake de screening van ministers kende de Nederlandse Antillen de 'Regeling inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor Ministers, Staatssecretarissen en de Gevolmachtigde Minister', - op voordracht van de minister-president - vastgesteld door de Raad van Ministers op 17 januari 1995, welke regeling ter kennisneming op 28 november 1998 aan de Staten van de Nederlandse Antillen werd toegezonden. De Regeling kende met betrekking tot de screening 'slechts' een 'door de procureur-generaal ingesteld justitieel antecedentenonderzoek'. Zie: S.F.C. Römer, *Kan iemand die verdachte is van corruptie minister president worden?*, TAR-Justicia, 2003, nummer 3, p. 143-144.

¹⁵ Ter uitvoering van de Landsverordening is vastgesteld de Ministeriele regeling met algemene werking van de 2e november 2012, houdende vaststelling van het model van de schriftelijke verklaring, bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, en 17, eerste lid, van de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers [PB 2012, no. 73].

¹⁶ A. van Rijn, *Screeningslandsverordening ontbeert grondslag* in: Antilliaans Dagblad 18 oktober 2012.

¹⁷ In de Memorie van Toelichting op de Staatsregeling van Curaçao is op pagina 39 ter zake artikel 86, eerste lid, - voor zover relevant - het volgende opgemerkt: '[d]it 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 [...]', hetgeen een imperatief voorschrijven van het vaststellen van dergelijke regelgeving inhoudt. Mij lijkt *an sich* weinig ruimte voor discussie dat de Landsverordening kan worden gezien als strekkende

echter jammerlijk in de Landsverordening en in de Memorie van Toelichting daarop een (expliciete) verwijzing naar bedoeld artikel. Wat er ook van zij: geconstateerd dient te worden dat de Landsverordening een wet in formele zin is die op rechtsgeldige wijze tot stand is gekomen en door de rechter in beginsel niet aan de Staatsregeling van Curaçao getoetst kan worden.¹⁸ Toetsing is slechts mogelijk aan de grondrechten vermeld in de Staatsregeling en aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties¹⁹. Als zodanig maakt de Landsverordening onderdeel uit van het gelden Curaçaos recht.

Met de Landsverordening beoogde de regering 'de bestaande regeling met betrekking tot integriteitsbescherming van ministers en de gevolmachtigde minister in één regeling, bijeen te brengen, waar nodig gewijzigd, dan wel aangevuld. [...] Voor de democratische verantwoording en de zorgvuldigheid van het benoemingsproces voor ministers is het van belang om zo groot mogelijke transparantie te bieden ten aanzien van de procedures die worden gevolgd bij de beoordeling van kandidaat-ministers, alvorens een voordracht tot benoeming wordt gedaan'.²⁰

De Landsverordening verstaat onder 'minister' ook de (plaatsvervangend ²¹) gevolmachtigd minister. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening vinden er in elk geval²² een zestal onderzoeken (een justitieel, staatsveiligheid, fiscaal en medisch onderzoek²³, een onderzoek naar ongebruikelijke transacties, en een onderzoek door de kabinetsformateur) plaats alvorens een kandidaat wordt voorgedragen voor benoeming tot minister. De kandidaat dient schriftelijke toestemming te verlenen voor het doen uitvoeren van de onderzoeken.

ter uitvoering van voormelde opdracht aan de wetgever doch ik herhaal dat zulks nergens expliciet uit blijkt.

¹⁸ Zie daarover ook J. Sybesma en L.J.J. Rogier in hun reactie op de bijdrage van R.S.J. Martha elders in deze editie.

¹⁹ Artikel 94 Gw.

²⁰ Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 3 (MvT) p. 1.

²¹ Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 3 (MvT) p. 2.

²² In de Memorie van Toelichting wordt expliciet opgemerkt dat er '*in elk geval* een zestal onderzoeken moet plaatsvinden. 'Met de woorden 'in elk geval' wordt de mogelijkheid geboden dat de kabinetsformateur ook rekening kan houden met andere relevante informatie betreffende de kandidaat; indien er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat er tegen de kandidaat, die tevens ambtenaar is, een disciplinair onderzoek loopt of indien het vermoeden bestaat dat een kandidaat onjuiste informatie omtrent bijvoorbeeld zijn diplomabezit heeft verstrekt, kan de kabinetsformateur hiernaar een onderzoek instellen.'. [Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 3 (MvT) p. 2.]

²³ Uitdrukkelijk 'mede omvattende een onderzoek naar het gebruik van bij de Opiumlandsverordening 1960 verboden middelen'.

De kabinetsformateur doet het verzoek tot uitvoering van de onderzoeken. De kabinetsformateur wordt voordat hij aangewezen wordt, met zijn schriftelijke toestemming, onderworpen aan een justitieel onderzoek en een staatsveiligheidsonderzoek. Het verzoek daartoe wordt gedaan door de ondervoorzitter van de Raad van Advies en de uitkomst van de onderzoeken wordt zowel aan hem als aan de Gouverneur medegedeeld (artikel 2, vijfde lid). Wanneer de kabinetsformateur zelf kandidaat-minister is wordt hij, op grond van artikel 2, derde lid, op verzoek van de ondervoorzitter van de Raad van Advies wel aan een volledig onderzoek op genoemde zes punten onderworpen.

Op grond van artikel 3 van de Landsverordening wordt het justitieel onderzoek verricht door de procureur-generaal. Deze verstrekt informatie - voor zover aanwezig - uit het strafregister en het strafkaartensysteem van de justitiële documentatiedienst die op de kandidaat betrekking heeft. Voorts verstrekt de procureur-generaal een verklaring waaruit blijkt of de kandidaat al dan niet verdachte is of is geweest in een lopend of afgesloten strafrechtelijk onderzoek ter zake van een misdrijf, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet.

Het staatsveiligheidsonderzoek wordt, op grond van artikel 4 van de Landsverordening, verricht door het hoofd van de Veiligheidsdienst Curaçao ('VDC') die informatie verstrekt uit de bestanden van die dienst - indien aanwezig - die op de betreffende kandidaat betrekking heeft en die door de dienst is verzameld ter uitvoering van de wettelijke taken van de VDC. Op grond van het tweede lid van artikel 4 van de Landsverordening kan de formateur een verdergaand onderzoek naar de betreffende kandidaat verzoeken uitsluitend indien een ernstig vermoeden bestaat dat het staatsveiligheidsbelang wordt bedreigd.

De Inspecteur der Belastingen verstrekt, na een daartoe ingesteld onderzoek op grond van artikel 5 van de Landsverordening, een oordeel over het fiscale gedrag over de afgelopen vijf jaar van de kandidaat en maakt melding van eventuele omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de integriteit van de beoogde ambtsuitoefening. Daarbij wordt tevens opgave verstrekt van het inkomen en, voor zover bekend, de vermogensbestanddelen van de kandidaat. Het fiscaal onderzoek omvat tevens een onderzoek door de Ontvanger der Belastingen die een algemeen oordeel verstrekt over betalingsgedrag van de kandidaat ter zake van belastingen en premies over de afgelopen vijf jaar. Indien de kandidaat voorafgaande aan zijn of haar kandidaatstelling werkgever is geweest wordt ook onderzoek verricht door de Directeur van de Sociale Verzekeringsbank en wordt door deze een algemeen oordeel verstrekt over het premie (betaal²⁴)gedrag over de afgelopen vijf jaar.

Op grond van artikel 6 van de Landsverordening verricht het hoofd van het Meldpunt ongebruikelijke transacties het onderzoek naar ongebruikelijke transacties van de

²⁴ Toevoeging *MFM*.

kandidaat en verstrekt deze de informatie, voor zover aanwezig, die op de betreffende kandidaat betrekking heeft.

Naar Nederlands model geldt dat de kandidaat wordt gewezen op de fysiek zware eisen die het ambt stelt en gevraagd wordt of hij/zij zich daartoe in staat acht doch dat een medische keuring in beginsel geen standaard onderdeel uitmaakt van de procedure. Zulks echter, conform de Memorie van Toelichting, behoudens het onderzoek naar het gebruik of misbruik van verdovende of bedwelmende middelen.²⁵

Voor de kandidaten geldt dat de uitkomst van de onderzoeken wordt medegedeeld aan de kabinetsformateur en aan de Gouverneur. Indien de kabinetsformateur zelf kandidaat-minister is worden de resultaten van de onderzoeken gedeeld met de ondervoorzitter van de Raad van Advies en de Gouverneur.

De kabinetsformateur doet of bevordert geen voordracht tot benoeming van een kandidaat, indien die voordracht zich niet verdraagt met de uitkomst van een (of meer) van de onderzoeken en voorts indien de kandidaat (a) is veroordeeld wegens misdrijf, (b) verdachte is in een lopend strafrechtelijk onderzoek ter zake van een misdrijf, (c) of een bedrijf waarvan hij als eigenaar kan worden aangemerkt of waarin hij een meerderheidsbelang heeft surseance van betaling heeft verkregen of in staat van faillissement is verklaard, (d) niet of niet tijdig een regeling treft om zijn zakelijke belangen op afstand te stellen dan wel nalaat zijn nevenfuncties of nevenwerkzaamheden op te geven, (e) geen regeling betreffende de betaling van belastingen of premies heeft getroffen of een zodanige regeling niet of niet volledig is nagekomen of (f) bij de Opiumlandsverordening 1960 verboden middelen gebruikt.

Wanneer uit de uitkomst van een der onderzoeken blijkt dat de voordracht van een kandidaat zich niet met (de uitkomst van) een onderzoek verdraagt en bovendien aan één van een aantal andere voorwaarden voldoet, zal de kabinetsformateur geen voordracht tot benoeming van een kandidaat doen of bevorderen (artikel 7, eerste lid) en de kandidaat daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis stellen (artikel 7, tweede lid).²⁶ Op grond van artikel 23 van de Landsverordening handelt de

²⁵ Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 3 (MvT) p. 6. Naderhand is in het wetgevingstraject bij wijze van 'tekstuele verbetering' gekozen voor de 'neutralere' (en op minder verdovende en bedwelmende middelen betrekking hebbende) woorden 'bij de Opiumlandsverordening 1960 verboden middelen' [Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 6 (Nota van Wijziging) p. 1-2].

²⁶ Met betrekking tot de vraag in hoeverre tegen een dergelijke schriftelijke mededeling van niet-voordracht beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld dan wel anderszins gerechtelijke stappen kunnen worden ondernomen verschillen dr. J. Sybesma en prof. mr. L.J.J. Rogier van mening met dr. R.S.J. Martha. Zie noot 18. Ik houd het erop dat de wetgever, blijkens de Memorie van Toelichting, kennelijk bedoeld heeft dat tegen een schriftelijk en gemotiveerd te nemen beslissing tot het achterwege laten van een voordracht tot benoeming 'geen beroep openstaat ingevolge de Landsverordening administratieve rechtspraak aangezien de kabinetsformateur geen bestuursorgaan is en de bedoelde mededeling aan de kandidaat (derhalve *MFM*) geen beschikking is. Uiteraard kan de kandidaat zich desgewenst richten tot de gewone burgerlijke rechter'. [Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 3 (MvT) p. 9].

formateur strafbaar indien hij in strijd met artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening een voordracht doet.

Voorts dienen zowel de kandidaat als zijn gezinsleden een schriftelijke verklaring in bij de kabinetsformateur waarin hun zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden worden vermeld (artikel 9, eerste lid jo. derde lid). Het is hierbij van belang dat voorkomen wordt dat zakelijke belangen en nevenfuncties afbreuk zouden kunnen doen aan een objectieve en onpartijdige besluitvorming of zouden kunnen leiden tot onwenselijke vermenging van belangen bij de uitoefening van het ambt van minister (artikel 11).

De Landsverordening legt tevens verplichtingen op aan de ministers tijdens en na zijn ambtsperiode (artikelen 13 tot en met 17) en voorziet voorts in bepalingen ter zake de bewaring van stukken en strafbepalingen die buiten het bestek van dit artikel vallen en derhalve verder onbesproken worden gelaten.

De griffier van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is op grond van artikel 18 e.v. van de Landsverordening belast met de bewaring van alle documenten die vervaardigd worden in het kader van de uitvoering van de Landsverordening en houdt daar een beveiligd register van.²⁷ De documenten worden bewaard gedurende vijf jaar, gerekend vanaf de datum waarop de betrokken minister ophoudt minister of gevolmachtigd minister te zijn.

In artikel 22 van de Landsverordening is voorzien in een geheimhoudingsverplichting voor een ieder die bij de uitvoering van de Landsverordening is betrokken. Overtreding van de geheimhoudingsplicht levert op grond van artikel 26 een misdrijf op.

Een bijzonderheid is tot slot dat de Landsverordening in artikel 29 voorschrijft dat de Staten een wijziging van de Landsverordening alleen kunnen aannemen met ten minste twee derde meerderheid van het aantal zitting hebbende leden. Des te opmerkelijker is echter dat in de Memorie van Toelichting met geen woord gerept wordt²⁸ over de noodzaak van een dergelijke gekwalificeerde meerderheid die,

²⁷ Opmerkelijk is wel dat een landsverordening hier verplichtingen oplegt aan een ambtenaar (griffier) van een organisatie die op koninkrijksniveau is georganiseerd (het Gemeenschappelijk Hof). Maar het gaat te ver om daar in dit bestek dieper op in te gaan.

²⁸ Slechts de politieke partij FOL merkte tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Staten op dat zij meende dat '[e]en ontwerp als het onderhavige naar de mening van deze fractie ook met twee derde meerderheid [dient] te worden aangenomen'. [Staten van Curaçao, Zitting 2012-2013-021, nr. 4 (V) p. 1].

anders dan in de Staatregeling van Curaçao, niet in wettelijke regelingen van Curaçao voorkomt. Niet in te zien valt waarom (artikel 29 van) de Landsverordening niet - gelijk behoudens de Staatsregeling van Curaçao iedere wet in formele zin - met een normale meerderheid in de Staten zou kunnen worden gewijzigd. Doch lijkt mij een deze discussie een apart artikel waard aangezien hierover van mening verschild kan worden.²⁹

3.3 Aruba

Ook Aruba kent een wettelijke regeling van het screeningsproces van aanstaande ministers en de gevolmachtigde minister en wel in de vorm van het Landsbesluit van 9 september 2013, No. 1³⁰ (hierna: het 'Landsbesluit')³¹.

Het Landsbesluit verwijst naar artikel II.2, eerste lid van de Staatsregeling van Aruba. Bedoeld artikel - dat hiervoor in paragraaf 2.3 geciteerd is - behelst echter (voor zover relevant) slechts de benoemingswijze van een minister; te weten bij landsbesluit. Anders dan in Curaçao, waar sprake is van een wet in formele zin, worden hier bij Landsbesluit inhoudelijke benoemingsvereisten gesteld, zonder dat de Streg. Aruba daartoe een delegatiebepaling bevat. Daardoor zijn de Staten, die vertrouwen dienen te hebben in de minister³², vooraf in het geheel niet betrokken bij de totstandkoming van deze benoemingsvereisten. Mede gelet op de opmerkingen van Van Rijn en Martha³³ over de Curaçaose situatie komt het mij dan ook voor dat dit Landsbesluit een juridische grondslag ontbeert.

²⁹ Vgl. A. van Rijn, a.w., die van mening is de vereiste gekwalificeerde meerderheid 'niet correct [is] want de constitutionele wetgever is niet gevraagd' (hierover te beslissen. *MFM*).

³⁰ Landscourant van Aruba, jaargang 2013, 20 september 2013, editie no. 19, p. 16 - 23.

³¹ Het Landsbesluit betreft - niettegenstaande het feit dat vermeld staat dat het advies van de Raad van Advies is ingewonnen - geen landsbesluit houdende algemene maatregelen maar een zogenaamd 'landsbesluit sec' en bevat geen nota van toelichting. Het Landsbesluit kent als zodanig geen formele aanduiding doch stelt in de intitulé letterlijk: 'dat het ter waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur wenselijk is procedures vast te leggen inzake voorafgaande toetsing van de geschiktheid van kandidaten voor het ambt van minister en van gevolmachtigd minister.' Voorafgaand aan het Landsbesluit kende Aruba als leidraad het Rapport van de 'Commissie inzake de toetsing van benoembaarheid van Arubaanse ministers', van maart 2000. Bedoelde commissie werd op 12 november 1999 ingesteld bij onderlinge regeling ex artikel 38, eerste lid, van het Statuut [Staatscourant 1999, nr. 227 / p. 9] 'overwegende dat het wenselijk is door een commissie van deskundige te doen onderzoeken welke criteria een rol dienen te spelen bij de toetsing van de benoembaarheid tot Arubaanse minister'. Vgl. voorts: S.F.C. Römer, *Kan iemand die verdachte is van corruptie minister president worden?*, TAR-Justicia, 2003, nummer 3, p. 144-145.

³² Zie artikel II.2, tweede lid, Streg. Aruba.

³³ Zie noten 15, 18 en 26.

In artikel 2 van het Landsbesluit is bepaald dat de formateur, voorafgaand aan het benoemen van een minister en gevolmachtigde minister, een verzoek doet tot het doen van drie feitenonderzoeken: (a) een justitieel antecedentenonderzoek door de Procureur-Generaal; (b) een staatsveiligheid gerelateerd onderzoek door de Veiligheidsdienst Aruba en (c) een onderzoek naar de fiscale situatie van de kandidaat blijken uit een verklaring van de daartoe bevoegde ambtenaar bij het Departement der Belastingen.

Het justitieel antecedentenonderzoek wordt verricht door de procureur-generaal die in het justitiële documentatieregister nagaat of er relevante strafrechtelijke gegevens zijn met betrekking tot de kandidaat waarbij het onderzoek zich expliciet beperkt tot afgeronde zaken die tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid.

Ten aanzien van het staatsveiligheid gerelateerd onderzoek geldt dat het hoofd van de Veiligheidsdienst Aruba nagaat in de dossiers van die dienst of ten aanzien van de kandidaat relevante gegevens beschikbaar zijn die zijn verzameld in het kader van de taakuitoefening als bedoeld in de Landsverordening Veiligheidsdienst.

Het onderzoek naar de fiscale situatie van de kandidaat behelst een onderzoek - binnen de wettelijke kaders - naar het fiscale gedrag van de kandidaat waarover een verklaring wordt afgelegd door de daartoe bevoegde ambtenaar van het Departement der belastingen.

De formateur bespreekt met de kandidaat de wenselijkheid van een medisch onderzoek (artikel 2, derde lid, van het Landsbesluit).

Daarnaast dient de kandidaat, op grond van artikel 3, eerste lid, van het Landsbesluit, schriftelijk zijn (en die van zijn gezinsleden en voor zover van belang die van zijn overige bloed- en aanverwanten tot en met de derde graad) (neven)functies en nevenactiviteiten aan de formateur te berichten. Het tweede lid van artikel 3 merkt ter zake het voorgaande uitdrukkelijk op dat als uitgangspunt geldt dat *'elk risico van mogelijke belangenverstremming en elke mogelijke schijn van afbreuk aan een objectieve besluitvorming bij de uitoefening van het toekomstige ambt, voorkomen dienen te worden.'* In het kader van het voormelde beslist de kandidaat in overleg met de formateur over de neerlegging door hem van functies. Een bespreking over de neerlegging van functies door gezinsleden of andere hiervoor geduide verwanten is niet voorzien in het Landsbesluit.

Bovendien dient de kandidaat zowel zijn als die van zijn gezinsleden (en van zijn overige bloed- en aanverwanten tot en met de derde graad) financiële en zakelijke belangen schriftelijk aan de formateur te melden op grond van artikel 4, eerste lid, van het Landsbesluit waarbij eveneens gewezen wordt op het voorkomen van elk risico van mogelijke belangenverstremming. In overleg met de formateur wordt door de kandidaat beslist over maatregelen ten aanzien van de financiële en zakelijke belangen. Bedoelde maatregelen beperken zich niet tot slechts de kandidaat.

De formateur bespreekt het resultaat van de onderzoeken met de Gouverneur (artikel 6). Ten aanzien van die gesprekken en eventuele correspondentie tussen de

formateur en de kandidaat geldt dat die op grond van artikel 7 van het Landsbesluit vertrouwelijk zijn en dat over de inhoud daarvan geen mededeling aan derden wordt gedaan.

3.4 Sint Maarten

Ook Sint Maarten kent een wettelijke verankering van de procedure van screening van ministers en wel in de sedert 10 oktober 2010 geldende Landsverordening integriteitbevordering ministers [AB 2010, GT no. 22], (hierna: 'LIM') en het daarop gebaseerde Landsbesluit model schriftelijke verklaring ministers [AB 2011, no. 14]. Voorts kent Sint Maarten het van recentere datum daterende Landsbesluit van 22 mei 2013 [no. LB-13-0442] 'Besluit benoemingsprocedure Kandidaat Ministers en Kandidaat Gevolmachtigde Minister' (hierna: het 'Besluit').³⁴

De LIM beoogt de integriteit van politieke gezagdragers te bevorderen door enerzijds ongewenste nevenfuncties en zakelijke belangen van ministers te voorkomen en anderzijds aanvullende regels te stellen ter voorkoming van ongerechtvaardigde verrijking.³⁵ De LIM vindt haar grondslag in artikel 101 van de Staatsregeling van Sint Maarten.³⁶ In bedoeld artikel is - voor zover relevant - bepaald dat bij landsverordening regels worden gesteld ten einde de rechtmatigheid en integriteit van het bestuur en het bestuurlijk handelen te garanderen. Hier is derhalve uitdrukkelijk in delegatie voorzien.³⁷ De LIM voorziet echter in een stelsel waarbij achteraf, dus na de benoeming als minister (of gevolmachtigd minister), een 'toetsing' plaatsvindt. Die 'toetsing' heeft echter een beperkt karakter.

Op grond van artikel 2 van de LIM is de minister gehouden binnen dertig dagen na diens aanvaarding van zijn betrekking als minister aan de minister-president een schriftelijke verklaring als hierna te omschrijven te overhandigen. De schriftelijke verklaring behelst op grond van het vierde lid van artikel 2 van de LIM een verklaring van de minister en zijn echtgenote of partner³⁸ waarin in ieder geval vermeld is een

³⁴ Landscourant van Sint Maarten, Jaargang 2013, nummer 11 - 24 mei 2013, no. 2013/759, p. 5 - 12.

³⁵ MvT LIM p. 10.

³⁶ MvT LIM p. 11.

³⁷ Blijkens het gebruik van het woord 'regels' is bovendien duidelijk dat ook sub-delegatie mogelijk is en derhalve ook nadere regels kunnen worden gesteld bij landsbesluit. Of dat wenselijk is, is een tweede. Zie mijn opmerkingen dienaangaande bij het Landsbesluit van Aruba.

³⁸ De definitiebepaling in artikel 1 van de LIM omschrijft in de aanhef en onder d. 'partner' als: 'degene met wie de minister gedurende tenminste één jaar onafgebroken een gezamenlijke huishouding voert'. Blijkens de Memorie van Toelichting op de LIM [p. 17] is voor deze omschrijving aangesloten bij de omschrijving in artikel 2, vierde lid, van de Landsverordening

nauwkeurige omschrijving van (a) de zakelijke belangen die zij hebben; (b) hun overige vermogensbestanddelen; (c) de aard van hun nevenfuncties en nevenwerkzaamheden; (d) de inkomsten of voordelen verbonden aan de nevenfuncties en (e) de zakelijke belangen en overige vermogensbestanddelen van de kinderen.³⁹ Van vermogensbestanddelen, met uitzondering van onroerende zaken, met een waarde van minder dan NAF 20.000,- hoeft geen opgave gedaan te worden. Van het niet tijdig indienen van de schriftelijke verklaring informeert de minister-president de Staten onverwijld.

Op grond van artikel 3 van de LIM is het aan de minister-president te beslissen, gehoord de minister, welke zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden ongewenst zijn 'met het oog op een goede vervulling van het ambt als minister of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin'. Ter zake de voormelde beslissing laat de minister-president zich op grond van het tweede lid van artikel 3 adviseren door de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer. Indien de minister-president van oordeel is dat zich ongewenste vereniging van belangen, nevenfuncties of nevenwerkzaamheden voordoen, is de minister op grond van het derde lid van artikel 3 gehouden om de benodigde voorzieningen te treffen of de desbetreffende nevenfunctie of nevenwerkzaamheden neer te leggen. Het voorgaande geldt tevens voor de echtgenoot of partner van de minister. Indien de minister de voormelde voorziening niet treft of de functie of werkzaamheden niet neerlegt informeert de minister-president de Staten onverwijld.⁴⁰

De schriftelijke verklaring, die privacy gevoelige informatie bevatten,⁴¹ worden bewaard door de griffier van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.⁴² In de artikelen 8 en verder van de LIM is bepaald dat de griffier er een register op na houdt en dat hij

op de winstbelasting (P.B. 2002, no. 54) en wordt een gezamenlijke huishouding ook geacht aanwezig te zijn indien de minister en zijn levensgezel die ongehuwd samenwonen een woning hebben gekocht die als hoofdverblijf tot hun beschikking staat.

³⁹ 'Kinderen' worden in de definitiebepaling van artikel 1 van de LIM, aanhef en onder f, gedefinieerd als: 'minderjarige huwelijkse kinderen van de minister en [kennelijk geheel in de Caribische traditie *MF*] buitenhuwelijkse niet-erkende kinderen ten aanzien van wie de minister bij rechterlijk vonnis is veroordeeld tot het voorzien in het levensonderhoud dan wel bij authentieke akte de onderhoudsplicht heeft erkend.'

⁴⁰ Ter zake de toepassing van de bepalingen in artikel 3 van de LIM geldt op grond van het zesde lid van dat artikel dat indien het de minister-president betreft telkens de Raad van Advies gelezen moet worden en daar waar het het informeren van de Staten betreft de ondervoorzitter van de Raad van Advies gelezen moet worden.

⁴¹ Op z'n minst opvallend is dat in het uit zeven pagina's bestaande Algemeen Deel van de Memorie van Toelichting op de LIM maar liefst vier pagina's gewijd zijn aan een paragraaf over 'het recht op privacy'.

⁴² Vgl. noot 27.

de schriftelijke verklaringen bewaart gedurende vijf jaar, gerekend vanaf de datum van beëindiging van de benoemingsperiode als minister of gevolmachtigd minister. Na verloop van de termijn worden de schriftelijke verklaringen vernietigd. De griffier treft beveiligingsmaatregelen voor het register.

Opmerkelijk is dat op grond van artikel 10 van de LIM de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, de griffier schriftelijk kan verzoeken om het verlenen van inzage in het register of het verstrekken van documenten ten behoeve van de opsporing en vervolging van specifiek aangeduide strafbare feiten waarvan het vermoeden bestaat dat de minister, de gevolmachtigd minister, de gewezen minister of diens echtgenote of partner deze heeft gepleegd.

In artikel 13 van de LIM is een algemene geheimhoudingsplicht opgelegd aan een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de landsverordening. In de artikelen 15 en verder van de LIM is voorzien in strafbepalingen.

Waar de LIM in een 'toetsing' achteraf voorziet, stelt het hiervoor geduide Besluit, dat met terugwerkende kracht per 8 mei 2012 in werking trad, regels '[t]er uitvoering van de beoordeling van de benoembaarheid van een kandidaat minister en de kandidaat gevolmachtigd minister'. Wat dat betreft kent Sint Maarten een in twee aparte wetsinstrumenten vervatte 'screening' van ministers die het geheel er niet eenvoudiger op maakt. Over de juridische grondslag van het Besluit, dat gebaseerd is op artikel 40, tweede lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten (behelzende de wijze van benoeming van ministers middels landsbesluit, zoals hiervoor in paragraaf 2 omschreven), valt te twisten.⁴³

Op grond van artikel 1 van het Besluit dient bij die beoordeling gebruik gemaakt te worden van de volgende documenten: (a) de richtlijnen inzake onverenigbaarheid van belangen en functies in het kader van de benoeming van ministers en de gevolmachtigde minister; (b) de integriteitsverklaring en (c) de vragenlijst kandidaat ministers en kandidaat gevolmachtigde minister.

De richtlijnen (een separaat bij het Besluit gevoegd document dat onderdeel is van het Besluit) voorzien in een stelsel waarin door de kandidaat-bewindspersoon een curriculum vitae beschikbaar wordt gesteld aan de formateur en voorts door die kandidaat-bewindspersoon schriftelijk aan de formateur bekend wordt gemaakt: (a) welke functies en nevenfuncties hij uitoefent en welke nevenwerkzaamheden hij verricht; (b) gegevens over functies, nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en de vermogenspositie van zijn gezinsleden, waarvan kennisneming van belang is met het oog op de goede uitoefening van het toekomstig ambt en (c) overige gegevens met

⁴³ De Commissie Wit houdt het erop dat 'de juridische grondslag van dit huidige landsbesluit, vriendelijk gezegd, uiterst mager is' [Rapport *Doing the right things right*, p. 17]. Vgl. voorts Antilliaans Dagblad, donderdag 28 augustus 2014, *Betere controle op screening ministers*, p. 7 en 13.

betrekking tot zijn persoonlijk leven respectievelijk met betrekking tot zijn vermogenspositie die van belang zijn met het oog op de goede uitoefening van het toekomstig ambt en bij eventueel bekend worden hem dan wel het kabinet in een ongewenste positie zouden kunnen brengen. In overleg met de formateur wordt beslist door de kandidaat over de neerlegging van functies, nevenfuncties en werkzaamheden en over te treffen voorzieningen in het vermogensbeheer.

In de richtlijnen (sub 4) is voorts bepaald dat de Gouverneur en de formateur zullen beschikken over de resultaten van een door de procureur-generaal ingesteld justitieel antecedentenonderzoek alsmede over een door de Veiligheidsdienst Sint Maarten ingesteld feitenonderzoek. Ter zake het in te stellen feitenonderzoek is expliciet opgemerkt dat dat een naslag van de veiligheidsbestanden zal behelzen en daarmee dus niet een (actief) onderzoek naar (nieuwe) feiten en gegevens.

Bij Koninklijk Besluit van 17 oktober 2014⁴⁴ (hierna: het 'Koninklijk Besluit') is in het kader van de screening van ministers een aanwijzing gegeven aan de Gouverneur van Sint Maarten. De koninkrijksregering achtte 'deze aanwijzing geboden, onder andere gelet op het rapport dat op basis van een koninklijk besluit is uitgebracht aan de Gouverneur (*Integrity Inquiry into the functioning of the Government of Sint Maarten*)⁴⁵ en het rapport van de Commissie Integer Openbaar Bestuur (de 'Commissie Wit' MFM) (*Doing the right things right*) aan de landsregering. Uit deze rapporten, waarvan de aanbevelingen door de regering van Sint Maarten zijn onderschreven, kan worden afgeleid dat sprake is van ongewenste belangenverstremgeling en misbruik van macht op alle niveaus en bij cruciale instellingen van het openbaar bestuur van Sint Maarten. Onder meer om uit te sluiten dat er sprake is van oneigenlijke beïnvloeding van en door ministers van Sint Maarten en om te voorkomen dat op voorhand twijfels bestaan aan hun geloofwaardigheid en integriteit, ziet de koninkrijksregering reden te verzekeren dat voldoende onderzoek plaatsvindt naar de benoembaarheid van de kandidaat-ministers [...].⁴⁶

⁴⁴ Besluit van 17 oktober 2014, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister [Staatscourant 2014, nr. 30236 21 oktober 2014]. De grondslag voor deze aanwijzing, artikel 15 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten, is omstreden, maar het voert te ver om daar in dit bestek dieper op in te gaan.

⁴⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 IV, nr. 8.

⁴⁶ Koninklijk Besluit, Nota van Toelichting, p. 3.

Het Koninklijk Besluit is in werking getreden op 22 oktober 2014 en gold tot de verkiezingen van de Staten in september 2016. Let wel 'tot' en dus niet 'tot en met' zodat in wezen het Koninklijk Besluit niet langer geldend recht verwoordt!^{47 48}

Het eerste lid van het Koninklijk Besluit bepaalt dat de Gouverneur de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de minister-president na de Statenverkiezingen van oktober 2014 aanhoudt totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-minister-president en kandidaat-gevolmachtigde-minister waarbij het doel van het onderzoek is te kunnen beoordelen of er voldoende waarborgen aanwezig zijn voor de integriteit van de kandidaat en dat daarmee geen beletsel bestaat voor de benoeming van een kandidaat.

Artikel 2, eerste lid, van het Koninklijk Besluit bepaalt dat de Gouverneur onderzoek doet naar de kandidaten. Het onderzoek is slechts mogelijk met betrekking tot kandidaten die daarmee hebben ingestemd. Op grond van artikel 3 behelst het onderzoek 'het inwinnen van inlichtingen over de kandidaten die redelijkerwijs in verband te brengen zijn met de integriteit van deze kandidaten, onder meer bij de Procureur-Generaal en de Veiligheidsdienst Sint Maarten, en verificatie van de door de kandidaat verstrekte inlichtingen. Die inlichtingen hebben in elk geval betrekking op de ongebruikelijke transacties, de zakelijke en financiële belangen van de kandidaat en zijn gezinsleden, functies en nevenfuncties en nevenwerkzaamheden.'

Blijkens de toelichting op het Koninklijk Besluit wordt een 'veelomvattend onderzoek beoogd die elke kandidaat-minister [...] onderwerpt aan een onderzoek waartoe behoren [een] justitieel onderzoek, een fiscaal feitenonderzoek, een onderzoek naar ongebruikelijke transacties en andere zaken die verband houden met de integriteit van [...] minister [...] verwacht mag worden'.⁴⁹ Ten behoeve van het onderzoek stelt de Gouverneur een door de kandidaat in te vullen vragenformulier op.

⁴⁷ De Koninkrijksregering verwoordde de reden voor de tijdelijke werking van het Koninklijk Besluit als volgt: 'De koninkrijksregering verwacht dat de uitvoering van deze aanwijzing ertoe zal bijdragen dat een nieuw kabinet het zelfreinigend vermogen van het land met de uitvoering van eerder genoemde rapporten zal bevorderen.' [Koninklijk Besluit, Nota van Toelichting, p. 4-5]. Voor zover in het voorgaande besloten ligt de verwachting van de koninkrijksregering dat een nieuwe wettelijke regeling (of uitbreiding van de LIM en/of verzwaring van het Besluit) met een (zwaardere) voorafgaande toetsing het gevolg zou zijn, is die verwachting achteraf gezien iets te optimistisch geweest.

⁴⁸ Onduidelijk is overigens welke screeningsmethode gehanteerd wordt bij de huidige toetsing van de benoembaarheid van ministers, doch deze toetsing zal slechts mogelijk zijn op grond van het Besluit (vooraf) en de LIM (achteraf). Op het moment van het afsluiten van dit artikel is de regeringsformatie in Sint Maarten nog niet afgerond en zijn nog geen ministers benoemd.

⁴⁹ Koninklijk Besluit, Nota van Toelichting, p. 4.

Op grond van artikel 4 van het Koninklijk Besluit informeert de Gouverneur de raad van ministers van het Koninkrijk over de uitvoering van de aanwijzing alvorens hij een beslissing neemt over de vaststelling van een landsbesluit tot benoeming van een minister etc.

Zoals hiervoor gesteld is het geldend recht op het gebied van de toetsing van ministers in Sint Maarten thans 'slechts' vervat in de LIM en het Besluit.

4. *Afrondende opmerkingen*

In de verschillende landen van het Koninkrijk is de toetsing van de ministeriabiliteit verschillend geregeld. Daar waar Nederland een methode van '*best practices*' hanteert, die gebaseerd is op jarenlange traditie neergelegd in het Blauwe Boek en een brief van de minister-president aan de Tweede Kamer, is in de West besloten de toetsing wettelijk te regelen. In Curaçao en Sint Maarten⁵⁰ in een wet in formele zin en in Aruba en Sint Maarten⁵¹ (tevens) door middel van een landsbesluit. De achtergrond van de toetsing is echter voor elk land identiek te weten het zoveel mogelijk waarborgen van de integriteit van het bestuur.

Gezien de hiervoor geduide mogelijke tekortkomingen op het gebied van legaliteit van de verschillende regelingen in de West is het aanbevelenswaardig dat in die landen iedere twijfel ter zake de legaliteit wordt weggenomen door, daar waar nodig, de Staatsregelingen aan te passen opdat expliciet bepaald wordt dat ten aanzien van de benoembaarheid van ministers nadere voorwaarden gesteld kunnen worden bij landsverordening. Gezien de niet uit te sluiten mogelijke inbreuk op grondrechten verdient het de voorkeur die nadere regelgeving bij wet in formele zin te doen plaatsvinden. Voor Nederland bestaan op dit moment geen problemen met betrekking tot de regeling van screening. Nu de Grondwet geen eisen stelt aan de benoeming en screening van ministers is een wettelijke regeling niet vereist en kan in beginsel volstaan worden met de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer.

Naast verschillen in formeel karakter zijn er tussen de verschillende landen wel materiële overeenkomsten. Zo kennen alle landen een justitieel en staatsveiligheidsonderzoek. Opgemerkt zij dat het justitieel onderzoek in alle landen behalve Curaçao zich beperkt tot raadplegen van het justitieel documentatieregister

⁵⁰ Weliswaar slechts behelzende een 'toetsing' achteraf. Zie paragraaf 3.4.

⁵¹ Behelzende een toetsing voorafgaand aan de benoeming van een minister doch met - op z'n zachtst gezegd - twijfelachtige juridische basis. Zie paragrafen 3.3 en 3.4.

ter zake strafbare feiten waarvoor de kandidaat-minister is veroordeeld⁵². Let wel dat het onderzoek zich beperkt tot het justitieel documentatieregister van het betrokken land. Geen onderzoek wordt verricht naar veroordeling(en) in de andere landen van het Koninkrijk. Daarnaast wordt - behoudens in Curaçao - geen onderzoek verricht naar (het bestaan van) lopende strafzaken (lees: actieve opsporing dan wel vervolging) tegen de kandidaat.

Alle landen, met uitzondering van Sint Maarten, doen een fiscaal onderzoek naar de kandidaat. Het fiscaal onderzoek in Curaçao is het meest uitgebreid.

Alle landen kennen bepalingen met betrekking tot het vervullen van nevenfuncties en -werkzaamheden. Zo is in de screeningsprocedure van Nederland en Curaçao bepaald dat de kandidaat deze functies neer dient te leggen. In Aruba wordt tezamen met de formateur beslist over het al dan niet neerleggen van de nevenfuncties. En in Sint Maarten beslist de minister-president over het neerleggen van de nevenfuncties, maar dit gebeurt pas ná benoeming van de kandidaat tot minister.

In alle landen is een medisch onderzoek - gericht op de fysieke gesteldheid voor het als zwaar ervaren ambt van minister - optioneel maar niet verplicht. Curaçao kent evenwel een verplichte test op het gebruik van verdovende middelen in de zin van de Opiumlandsverordening. Notoir alcoholmisbruik lijkt aldus in de ogen van de Curaçaose wetgever het waarborgen van de integriteit van een minister niet aan te tasten.

Er is ook een aantal verschillen in de screeningsprocedures van de landen. Zo dienen gezinsleden van een kandidaat in Curaçao een schriftelijke verklaring in te dienen waarin hun zakelijke belangen en nevenfuncties staan vermeld. In Sint Maarten wordt informatie ingewonnen over de zakelijke belangen en nevenfuncties van de gezinsleden. In Aruba dienen niet alleen de zakelijke belangen en nevenfuncties van de gezinsleden schriftelijk te worden ingediend, maar ook van de overige bloed- en aanverwanten tot en met de 3^e graad. In Nederland worden de zakelijke belangen van gezinsleden of andere familieleden in beginsel niet van belang geacht.

Het moge duidelijk zijn dat de strengste eisen in Curaçao gelden. Zo is Curaçao het enige land waar ook de kabinetsformateur aan een screening wordt onderworpen⁵³

⁵² Recente ontwikkelingen op Curaçao - weliswaar met betrekking tot een parlementariër en niet een kandidaat-minister - doen mij opmerken dat bij het justitieel onderzoek de strafrechtelijke veroordeling relevant is en niet zo zeer het feit of en zo ja welke straf is opgelegd, alhoewel mijns inziens een rechterlijk pardon niet geheel betekenisloos hoeft te zijn bij de alomvattende beoordeling van de ministeriabiliteit van de persoon. Uiteraard komt relevantie toe aan de aard van het strafbaar feit waarvoor de persoon is veroordeeld.

⁵³ Zij het beperkt tot een justitieel onderzoek en een staatsveiligheidsonderzoek.

en heeft Curaçao bepalingen die strekken tot het doen van onderzoek naar eventuele meldingen van ongebruikelijke transacties en staat een faillissement of surseance van betaling van een onderneming waarin de kandidaat-minister een voldoende belang heeft, in de weg aan zijn benoeming tot minister. Curaçao heeft ook als enig land geregeld dat een voordracht tot benoeming van een minister die in strijd met de wetgeving tot stand is gekomen een strafbaar feit oplevert.

Curaçao heeft voorts, anders dan Aruba en Sint Maarten, impliciet - door vermelding daarvan in de Memorie van Toelichting - bepaald dat de screening ook geldt voor de plaatsvervangende gevolmachtigde ministers.

Opvallend in de op zich strenge regeling in Curaçao is weer dat tuchtrechtelijke veroordelingen van de kandidaat-minister geen expliciet bezwaar lijken op te leveren terwijl de (niet al te gedateerde) schrapping c.q. doorhaling van de inschrijving - veelal de zwaarste tuchtrechtelijke sanctie - van een professionele beroepsbeoefenaar bezwaarlijk als bevorderlijk voor zijn integriteit kan worden aangemerkt. Nu de ervaring leert dat een ambtelijk carrière voorafgaand aan het ministerschap bepaaldelijk geen uitzondering is, zou *mutatis mutandis* hetzelfde gezegd kunnen worden van de zwaarste disciplinaire maatregel in het ambtenarenrecht te weten oneervol ontslag. De Memorie van Toelichting - zoals hiervoor in noot 22 geciteerd - lijkt evenwel dergelijke feiten en omstandigheden als mogelijk onderwerp van onderzoek door de formateur aan te wijzen.

Ten aanzien van Sint Maarten geldt nog dat, met de beëindiging van de werking van het Koninklijk Besluit, zich een leemte voordoet in de deugdelijke screening van kandidaat-ministers. Zulks te meer daar bij de juridische grondslag van het Besluit de nodige vraagtekens geplaatst kunnen worden. Het verdient aanbeveling dat de LIM en het Besluit in elkaar geschoven worden en aangevuld worden tot een wetgevingsproduct naar (verbeterd) Curaçaos model. Ten aanzien van Nederland geldt dat bij gebreke van überhaupt een wettelijke regeling de verankering naar in voormelde zin verbeterd Curaçaos model in een wet de voorkeur heeft boven de thans gehanteerde methode. Voor alle landen is het aanbevelenswaardig om het justitieel onderzoek uit te breiden tot het Curaçaos model met de toevoeging dat, gezien de mobiliteit van personen tussen de landen in het Koninkrijk, tevens onderzoek plaatsvindt in de justitiële documentatieregisters van de andere landen, althans dat informatie uit die registers wordt opgevraagd en verstrekt ten behoeve van het eigen onderzoek.

Op het gebied van het toetsen van de ministeriabiliteit van kandidaat-bewindslieden lijkt in het Koninkrijk der Nederlanden het een en ander redelijk geregeld te zijn doch zou (i) een niet voor discussie vatbare juridische grondslag vatbare verankering en (ii) een grotere mate van uniformiteit in zowel formeel karakter als materiële inhoud aan te bevelen te zijn.

Terecht merkt Saleh op dat '[w]aar het per saldo in een democratische rechtstaat als de onze - kort gezegd - om gaat, is dat moet worden voorkomen dat er een smet komt

te liggen op bestuurders. Dit leidt immer onherroepelijk tot aantasting van de eer en goede naam van de (ei)landen en hun bevolking, alsmede van het hele Koninkrijk'.⁵⁴

Voor wat de ondertitel van dit artikel betreft - *to screen or not to screen, that is the question* - geldt volgens mij dat het in deze niet zo zeer een kwestie van screenen of niet screenen betreft nu ieder der landen van het Koninkrijk wel aan een vorm van screening van aanstaande ministers doet. Het verschil zit echter in de wijze van regeling (wet of brief) en - des te belangrijker - met name in de diepgang van de screening! En daar, merk ik ter afsluiting op, is export van het Curaçaose model, maar dan wel een 2.0 versie, naar de overige landen van het Koninkrijk aan te bevelen.

⁵⁴ J.M. Saleh, *Staatsrechtelijke- en constitutionele ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk een jaar na de opheffing van de Nederlandse Antillen* - rede bij het emeritaat van professor J.M. Saleh, WLP, 2011, p. 32.

<u>Screeningsmatrix</u>				
	Nederland	Curaçao	Aruba	Sint Maarten
Screening formateur	nee	ja	nee	nee
Onderzoek justitieel documentatie register (veroordelingen)	ja	ja	ja	ja
Verdachte in lopende onderzoeken en strafvervolging	nee	ja	nee	nee
Veiligheidsonderzoek (bestaande dossiers)	ja	ja	ja	ja
Specifiek veiligheidsonderzoek (nieuwe gegevens en feiten)	nee	ja (indien ernstig vermoeden bedreiging staatsveiligheid)	ja (indien ernstig vermoeden bedreiging staatsveiligheid)	nee
Fiscaal onderzoek	ja	ja (zeer uitgebreid)	ja	nee
Medische keuring	optioneel	optioneel (in ieder geval test op gebruik verdovende middelen)	optioneel	optioneel
Nevenfuncties / nevenwerkzaamheden	nee	nee	in overleg met de formateur	ja, tenzij minister president anders oordeelt (ook echtgenoot / partner)
Vertrouwelijkheid screeningsgegevens	ja	ja (overtreding strafbaar)	ja	ja (overtreding strafbaar)
MOT	nee	ja	nee	nee
Zakelijk faillissement / surseance	nee	ja	nee	nee
Strafbaarheid voordracht in strijd met regeling	nee	ja	nee	nee