HET BESTUUR VAN DE BOVENWINDSCHE EILANDEN

DOOR

MR. W. M. A. WEITJENS

Het vijfde hoofdstuk van het Curaçaosche regeerings-reglement betreffende het bestuur van de verschillende eilanden werd gewijzigd bij de wet van 26 Februari 1920 (Staatsblad nummer 90, Publicatieblad nummer 44). Deze wijziging maakte het mogelijk dat één gezaghebber meerdere eilanden bestuurt; verder verleende zij aan den gouverneur van Curaçao de bevoegdheid, vroeger berustende bij de Kroon, om den gezaghebber te benoemen.

Eenige dagen na de afkondiging van de bedoelde wetwijziging vaardigde de gouverneur eene zoogenaamde gouvernementsbeschikking uit (P. B. 1920 nummer 47), houdende vaststelling van eene instructie voor de gezaghebbers in de kolonie Curaçao. Deze instructie is vooral om de wijze, waarop zij practisch wordt gehanteerd, zeer merkwaardig.

Artikel I constateert vooreerst, dat de eilanden Sint Martin, St. Eustatius en Saba gezamenlijk worden bestuurd door eenen (waarnemenden!) gezaghebber, die woont op het eiland Sint Martin. De functionaris is verplicht (artikel I2) de verschillende gedeelten van zijn ambtsgebied zoo dikwijls mogelijk te bereizen, om ter plaatse onderzoek te doen naar alles wat het beheer en de belangen van zijn gebied aangaat, een ieder aan te hooren, die hem wenscht te spreken, en gegevens te verzamelen voor een jaarverslag.

De overige, wel eenigszins meer belangrijke, verplichtingen van den gezaghebber vindt men in de publicatiebladen alom verspreid.

Blijkens het regeeringsreglement is de gezaghebber vooreerst verantwoordelijk voor de bewaring der inwendige rust, orde en veiligheid, en waakt hij tegen aanranding van buiten, in verband waarmede hij het bevel heeft over de aanwezige gewapende macht (art. II4); hij is voorzitter van den raad van politie, een plaatselijk college waarvan hij een der drie samenstellende deelen uitmaakt (art. 121 en 122).

Het is opvallend, dat de raden van politie op ieder eiland zijn blijven bestaan als plaatselijke colleges. Een der drie leden van den raad, de gezaghebber, is namelijk na de bovenbedoelde wijziging eene niet-plaatselijke autoriteit geworden. Afgezien van de vraag, of deze toestand de innerlijke tegenstrijdigheid van het gewijzigde systeem niet duidelijk aan het licht brengt, verdient het opmerking, dat het practisch uitgesloten moet worden geacht, dat de gezaghebber der drie eilanden zijn presidium over de drie raden van politie behoorlijk waarneemt. Het is bijvoorbeeld bij de bestaande communicatiemiddelen onmogelijk, dat een gezaghebber uitvoering geeft aan de artikelen 5, 6, en 7 van de „verordening, regelende de vereischten, om stemgerechtigd of tot landraad benoembaar te zijn, en al wat verder de verkiezing der landraden betreft op de eilanden tot deze kolonie behoorende” (P. B. 1869 nummer 24). De bedoelde artikelen postuleeren, dat de Raad van Politie jaarlijks vóór ultimo Januari een lijst van kiesbevoegden opmaakt en afkondigt. Binnen veertien dagen na de afkondiging kunnen bezwaren worden ingebracht, waarop de Raad van Politie acht dagen later moet hebben beslist. In het gewoonlijk voorkomende geval, dat binnen veertien dagen na het afkondigen (nederleggen) der lijsten geene bezwaren zijn ingebracht, worden de lijsten in eene vergadering van den raad van politie gesloten. De lijsten worden dan opnieuw afgekondigd en andermaal ter inzage gelegd.

Het is natuurlijk uitgesloten, dat de gezaghebber jaarlijks in de maand Januari alle vergaderingen presideert, waarin de opgesomde verrichtingen moeten geschieden. Feitelijk presideert op Saba, evenals op Sint

Eustatius, de ontvanger, aan wien, zooals zal blijken, het presidium, niet toekomt. De vergaderingen zijn dan ook informeel, onwettig, en kunnen niet geacht worden te zijn gehouden. Sinds een tiental jaren zijn er dus geene geldige lijsten van kiesbevoegden opgemaakt of afgekondigd, zoodat de stemmingen, in dezelfde periode georganiseerd, van beteekenis ontbloot zijn. De rechten met name in het regeeringsreglement aan de raden van politie verleend, kunnen derhalve, althans op Sint Eustatius en Saba, niet worden uitgeoefend. Alsof de zoogenaamde raden van politie zich hunne ongelukkige positie bewust waren, onthielden zij zich de laatste jaren van vrijwel iedere bemoeiing met bestuursaangelegenheden: nadat hunne tot dan toe gemaakte keuren in 1919 plechtig zijn bijgezet in het publicatieblad (P. B. 1919 nummer 48 Beschikking van 12 Juli 1919 bepalende de opneming in het publicatieblad van de op het eiland Sint Eustatius bestaande plaatselijke keuren, en P. B. 1919 nummer 60 bevattende eene dito beschikking voor Saba), schijnen de bedoelde politieraden althans hunne keurbevoegdheid geheel uit het oog te hebben verloren. In de notulenboeken vindt men, naar ik meen, bij uitsluiting melding gemaakt van vergaderingen, waarin bovenbedoelde verrichtingen ten aanzien van de kiezerslijsten den pseudo-presidialen hamer passeerden.

In verband met een en ander is het wel aardig de beschouwingen na te lezen, destijds ten beste gegeven bij de behandeling van de derde afdeeling van hoofdstuk V van het ontwerp-regeeringsreglement (Bordewijk, Handelingen pagina 568): „De benaming en attributen van den „raad van politie zijn geene nieuwigheden. Door de magt „dien raad gegeven, gevoegd bij de onderwerpen, waar- „omtrent in de artikelen 6, 10, 166, 181, 183, 187, de „bevoegdheid om ze bij plaatselijke keur te regelen uit- „drukkelijk verleend wordt, zal inderdaad aan de ver- „schillende eilanden die mate van zelfstandigheid worden „toegekend, waarop zij aanspraak hebben, en waaraan „hun meer gelegen ligt dan aan eene zoogenaamde alge- „meene vertegenwoordiging, welke met hunne belangen

„onbekend is en die hen maakte tot bloote onderhoorig-
„heden van Curaçao”.

Eene zeer belangrijke gezaghebbersfunctie, namelijk die van plaatselijk hoofd van politie, is geregeld in de verordening van 16 Februari 1918, houdende organisatie van de politie in de kolonie Curaçao (P. B. 1918 nummer 43), waarvan art. 1 aanvangt met de woorden: „Aan het hoofd van de politie in de gansche kolonie staat de Procureur-Generaal.” Dit gecentraliseerde politiestelsel wordt getemperd, gecorrigeerd mag men zeggen, door hetgeen genoemd artikel 1 nader bepaalt, namelijk, dat het politiepersoneel op de eilanden buiten Curaçao staat onder de onmiddellijke bevelen van den gezaghebber, van het eiland, waarop het dient, terwijl artikel 5 bepaalt, dat de politiedienst op de eilanden buiten Curaçao wordt geregeld door den gezaghebber als plaatselijk hoofd van politie, „met inachtneming van de voorschriften, welke de procureur-generaal noodig oordeelt”.

Deze regeling veronderstelt, dat ieder eiland een plaatselijk hoofd van politie heeft. Natuurlijk is het met deze veronderstelling in strijd, en in ieder geval is het een summum van ondoelmatigheid, het plaatselijk hoofd van politie op St. Eustatius en Saba te stationeeren op het eiland Sint Martin, en als plaatselijk hoofd van politie op St. Martin een ambtenaar te laten fungeeren, aan wien de verplichting wordt opgelegd, zoo dikwijls mogelijk naar St. Eustatius en Saba te reizen (meergenoemd artikel 12 van de gezaghebbersinstructie).

Zoowel als voorzitter en lid van den politieraad als in zijne hoedanigheid van plaatselijk hoofd der politie is een gezaghebber van de drie Bovenwindsche Eilanden minder geschikt. Deze functiën hebben een typisch-plaatselijk karakter; zij ontleenen hare historische en potentieele beteekenis aan het feit, dat zij aanvankelijk werden vervuld door autoriteiten ter plaatse gevestigd, en aan de omstandigheid dat het niet uitgesloten moet worden gedacht, dat zij in de toekomst wederom aan plaatselijke autoriteiten zullen worden toevertrouwd. Aan actueele beteekenis hebben beide functiën bijna alles ingeboet.

Evenmin als het presidiaat en lidmaatschap van de plaatselijke raden van politie en de functie plaatselijk hoofd van politie geëigend zijn om vervuld te worden door een gewoonlijk afwezigen ambtenaar, kan men vrede hebben met het feit, dat volgens het thans geldende stelsel het afgeven van zeebrieven (P. B. 1908/18), plaatselijke bemoeiingen met het schoolwezen (P. B. 1922/75), met dienstvervulling van ondergeschikte ambtenaren (P. B. 1925/4), met plaatselijke aanwezigheid van vuurwapenen (P. B. 1930/2), met de bewegingen van vaartuigen in de havens en baaien (P. B. 1930/72) en andere uiteraard plaatselijke bevoegdheden aan de bemoeiing van plaatselijke autoriteiten zijn onttrokken.

De praktijk des levens heeft het bovenomschreven systeem niet aanvaard. Het middel, dat men er op gevonden heeft, om de aangegeven nadeelen te neutraliseeren, is evenwel erger dan de kwaal, en indien een betere correctie niet kan worden aangebracht, kan het bedoelde systeem, bekend onder den naam van één-gezaghebbersstelsel, zeker niet worden gehandhaafd.

Blijkbaar gevoelende, dat een plaatselijk hoofd op ieder eiland niet mocht ontbreken, heeft men, in strijd met het nieuwe systeem van den éénen gezaghebber, feitelijk drie gezaghebbers, althans drie plaatselijke hoofden op de Bovenwindsche Eilanden laten bestaan. De gezaghebber der Bovenwindsche Eilanden oefent het bestuur uit over Sint Martin, en Saba en Sint Eustatius bevinden zich onder het feitelijk gezag van een ambtenaar, die aldaar al datgene verricht, hetgeen bij bovengenoemde regelingen aan den gezaghebber is opgedragen.

Sinds in 1920 op St. Eustatius en Saba de residentie van eenen gezaghebber werd opgeheven, verrichtte namelijk de ontvanger, thans de voornaamste ambtenaar ter plaatse, vrijwel alle bovengenoemde gezaghebbers functies; hij presideert den raad van politie, hij treedt op als plaatselijk hoofd van politie, hij verricht de controle op de openbare diensten, verleent zeebrieven enz. enz.

Deze feitelijke toestand vindt evenwel geen steun in de wet, en de onbevoegde gezagsuitoefening der ontvangers

draagt dan ook het hare bij tot de ernstige onzekerheid, waarin ongeveer alle rechtsverhoudingen op de Bovenwindsche Eilanden zijn komen te verkeeren.

De betrokken ambtenaren zijn zich, naar ik meen, van de onrechtmatigheid van hun optreden niet bewust, hetgeen te verklaren is uit de omstandigheid, dat de gouverneursbeschikking, waarbij zij werden benoemd tot ontvanger van het eiland St. Eustatius, respectievelijk Saba (op St. Martin is de ontvanger niet tevens gezagsdrager), de mededeeling bevat, dat zij tevens zullen optreden als plaatsvervangend gezaghebber. Voorzoover hun geweten ook na deze hoogst officieele mededeeling niet gerust is, verwijst men hen naar artikel 3 van de Gezaghebbers-instructie: „Bij overlijden, ziekte of andere wettige ver-„hinderen van den gezaghebber wordt zijn ambt, totdat „weer daarin zal zijn voorzien, tijdelijk waargenomen „door een door den gouverneur als zoodanig aan te wijzen „ambtenaar”. Zoo luidt ook eene gouvernementsbeschikking van 23 April 1925 nummer 330: „De gouver-„neur, gelet op art. 3 van de G. B. dd. 3 Augustus 1920 P. B. 1920 No. 47, heeft goedgevonden: De ontvangers op „de eilanden St. Martin, St. Eustatius en Saba aan te wijzen om bij overlijden, ziekte of andere wettige ver-„hinderen van den gezaghebber van die eilanden, diens „ambt totdat daarin zal zijn voorzien, tijdelijk waar te nemen, ieder voor wat betreft het eiland waarop hij ge-„plaatst is”.

Bedoeld instructie voorschrijft (art. 3) kan de onrechtmatigheid der gezagsuitoefening door overigens niet-bevoegden zeker niet corrigeren.

Reeds grammaticale interpretatie van het voorschrijft maakt het duidelijk, dat de bepaling duidt op voorziening in de buitengewone, althans onverwachte omstandigheid, dat de gezaghebber tijdelijk verhinderd is, zoodat eene systematische aanwijzing voor eene tevoren aangegeven periode van een of meerdere jaren, zooals in casu gebruikelijk, door het artikel niet wordt omschreven (vergelijk Prof. Kleintjes, Weekblad van het Recht nummer 12221).

Zelfs al zoude het voorschrift, mits geplaatst in eene geëigende wettelijke regeling, in staat zijn, de ontvangers van St. Eustatius en Saba te bekleeden met de bevoegdheden, die thans slechts aan den gezaghebber zijn toegekend, toch moet het thans, nu het voorkomt in eene gouvèrnementsbeschikking, zonder eenige beteekenis worden geacht, voorzoover het strijdt met bepalingen van eenige algemeene wettelijke regeling. Eene bevoegdheid immers, den gezaghebber verleend bij eene algemeene verordening, is niet vatbaar voor overdracht bij gouvèrnementsbeschikking.

Gouvèrnementsbeschikkingen behooren namelijk niet tot de algemeene verordeningen, bedoeld bij artikel 3 nummer 2 van het regeeringsreglement.

„De algemeene verordeningen, waaronder worden verstaan: a) de wetten, die volgens de bepalingen van de „Grondwet van het Koninkrijk, voor de kolonie gemaakt, „of voor haar toepasselijk verklaard zijn; b) de besluiten „des Konings, genomen in den vorm, bij de Grondwet „van het Koninkrijk voorgeschreven voor algemeene „maatregelen van bestuur; c) de koloniale verordeningen, „vastgesteld door den gouverneur met goedkeuring van „den kolonialen raad”.

Slechts deze algemeene verordeningen dienen door den Rechter te worden gerespecteerd, ook indien zij naar zijn oordeel zouden strijden met bepalingen eener hoogere regeling.

Gouvèrnementsbeschikkingen daarentegen kunnen en moeten buiten toepassing worden gehouden, indien zij met algemeene verordeningen in strijd zijn, zooals het geval is met de beschikking, houdende de instructie van de gezaghebbers, voorzoover daarin aan de ontvangers bevoegdheden worden verleend, die bij algemeene verordening aan de gezaghebbers zijn voorbehouden.

Dat het dringend noodzakelijk is, een einde te maken aan de nu reeds meer dan tien jaar geldende fatale gewoonte, om door onbevoegden publieke rechtshandelingen te laten verrichten, behoeft geen nader betoog, en een enkel voorbeeld zal voldoende zijn om aan te toonen,

dat genoemde en andere systematische wetsovertredingen verderfelijk zijn geweest voor de feitelijke werking der waarborgen, waarmede de uitoefening der openbare ambten is omgeven.

Bij mijn laatste bezoek aan een der eilanden vernam ik, dat een onderwijzer, sterk in zijne begeerte naar bijzondere emolumenten, kortelings had geprofiteerd van de afwezigheid van den plaatselijken notaris, en eene notarieele acte had verleden en doen inschrijven. Toen den man werd gewezen op den bedenkelijken aard zijner misdraging, die hem in aanraking zou kunnen brengen met artikel 202 van het Curaçaosche strafwetboek (corresponderende met het Nederlandsch artikel 196), bewees eene oprechte verbazing over zóóveel formalisme, dat hier althans van kwade trouw of boos opzet geen sprake was. De delinquent kon zich dan ook beroepen op jarenlange usantiën. getolereerd en toegepast door administratieve ambtenaren.

Het zou mogelijk zijn, het tegenwoordige in de praktijk geldende stelsel, waarbij de ontvangers feitelijk tevens gezaghebbersfuncties uitoefenen, te wettigen, door alom aan de omschrijving van gezaghebbersbevoegdheden toe te voegen, dat zij ook aan den ontvanger toekomen. Men sanctioneert dan evenwel tevens den thans eveneens feitelijk geldenden toestand, dat de ordonnantie van uitgaven geschiedt door denzelfden persoon (den plaatselijken, plaatsvervangenden, waarnemenden gezaghebber), die in eene andere qualiteit (die van ontvanger) de betalingen verricht. Uit comptabel oogpunt is dat wellicht minder wenschelijk.

Men zou ook kunnen trachten, den gezaghebber der Bovenwindsche Eilanden minder immobiel, zijne afwezigheid minder regelmatig te maken, door hem de beschikking te geven over een zeewaardig vaartuig, in hare voortbeweging onafhankelijk van den wind, die evenals de gezaghebbers, dikwijls op het gewenschte oogenblik niet plaatselijk aanwezig is. Ik heb wel eens, toevallig tegelijk met den gezaghebber, acht en dertig uur op den mailschoener gehangen om van Sint Martin naar Saba te

komen, en een andere maal zeven en twintig uur gedurende een tocht van Saba naar Sint Eustatius. Een dergelijk tijdverlies moge voor den rechter, die op zoo'n schommelboot zijne overwegingen immers rustig kan voortzetten, wenschelijk worden geacht, niemand zal gelooven, dat de uiteraard practische zaken van den gezaghebber gediend worden door de omstandigheid, dat de functionaris zoo dikwijls mogelijk (artikel 12 der instructie) wordt gedetineerd op een zeilschuit, die eenige maanden geleden (in den jare negentien honderd en dertig!) weliswaar in het bezit is gesteld van eene ongeloofelijk ouderwetsche W.C., waarmede een einde is gekomen aan sommige onsmakelijke en levensgevaarlijke intimiteiten ten opzichte der Caraïbische wateren, maar welk vaartuig toch overigens geheel blijft verstoken van het meest elementaire comfort, noodig een man van eenige standing intellectueel aan den arbeid te houden.

Wil men het eengezaghebbersstelsel laten bestaan, dan zie men ten spoedigste uit naar een fatsoenlijk motor of stoomjacht, capabel om ook in de orkaanmaanden den gezaghebber een blijvend contact met zijne verschillende eilanden te verzekeren. Natuurlijk zal dit contact kostbaar zijn, maar men behoeft zich dan tenminste niet onmiddellijk te begeven op het geaccidenteerde terrein van wijziging in de Curaçaosche wetgeving.

Wellicht is het 't beste, terug te keeren tot den ouden toestand: Sint Martin, Sint Eustatius en Saba hebben ieder een gezaghebber, die staat onder de bevelen van den gouverneur van Curaçao in diens hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Nederlandsche regeering. Of de Bovenwindsche Eilanden in de tegenwoordige verhouding moeten blijven tot den gouverneur van Curaçao in diens hoedanigheid van Curaçaosch bestuursambtenaar is eene vraag waarvan de beteekenis destijds eenigszins is uitgekomen in de los-van-Curaçao beweging. Eene afzonderlijke behandeling van dit vraagpunt, dat ook in den Kolonialen Raad wel aan de orde geweest is, lijkt mij dringend noodzakelijk.