

De Gouverneur als bestuursorgaan in de zin van de Lar?

Noot bij OGEAC 15 januari 2025, ECLI:NL:OGEAC:2025:8

*mr P.J.D. Jacobs*¹

1. Inleiding.

In deze uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao (hierna: het Gerecht) staat een fundamentele bestuursrechtelijke vraag centraal: kan de Gouverneur worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar)? Het Gerecht beantwoordt deze vraag in dit geval ontkennend, maar laat ruimte voor situaties waarin de Gouverneur - als individueel ambtsdrager - mogelijk wél als bestuursorgaan kan worden beschouwd. Dat is het geval wanneer hem op grond van een wettelijke regeling een zelfstandige bevoegdheid wordt toegekend en hij daarmee, in de bewoordingen van de Lar, met ‘enig openbaar gezag’ is bekleed.

Die nuancering roept de vraag op of er concrete situaties bestaan waarin aan de Gouverneur door de wetgever een bevoegdheid wordt geattribueerd. In deze bijdrage bespreek ik de onderliggende casus, analyseer ik het oordeel van het Gerecht en zijn overwegingen, plaats ik deze in het licht van eerdere jurisprudentie en verken ik de mogelijkheid van zo’n uitzonderingssituatie - met specifieke aandacht voor de Paspoortwet als casus. Ter afsluiting volgt een kort slotwoord.

2. De casus.

Eiseres heeft op 24 februari 2024 op grond van de Landsverordening openbaarheid van bestuur (hierna: Lob) documenten opgevraagd met betrekking tot hazardspelen op de internationale markt. Onder hazardspelen worden kansspelen verstaan waarbij de uitkomst in overwegende mate wordt bepaald door toeval – voorbeelden hiervan zijn dobbelspelen, loterijen, roulette en gokkasten. Dergelijke spelen worden als verslavingsgevoelig beschouwd en kunnen schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid.² Op grond van artikel 1 van de Landsverordening buitengaats hazardspelen (hierna: Lbh) was het verboden om zonder vergunning van de Gouverneur (lees: regering) dergelijke spelen te organiseren.³

Eiseres heeft haar verzoek ingediend bij het vergunningenloket, waarna dit is doorgestuurd naar de minister van Financiën. Deze doorzending vond plaats omdat de

¹ mr P.J.D. Jacobs is docent en promovendus aan de University of Curaçao, dependance op Bonaire. Hij verricht onderzoek naar de inkleuring van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de Caribische eilanden.

² Zie het rapport van de Curaçao Gaming Control Board, Publicatie Goederen Loterij, raadpleegbaar via gamingcontrol.spin-cdn.com

³ In Curaçaose wetgeving wordt de regering vaak aangeduid met de term *Gouverneur*. Zie S.E. Zijlstra, *Caribische wetgevingstechniek*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 96

Raad van Ministers de bevoegdheid om vergunningen te verlenen op grond van de Lbh heeft overgedragen aan de minister van Financiën. Daarmee moet de minister worden aangemerkt als bestuursorgaan die het verzoek in de zin van artikel 1 van de Lob “rechtstreeks aangaat”.⁴

Op 12 april 2024 heeft eiseres beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing op haar Lob-verzoek. Terwijl dit beroep tegen de fictieve weigering aanhangig was, heeft de minister van Financiën alsnog een afwijzende beslissing genomen op het verzoek. Het Gerecht heeft het beroep tegen de fictieve weigering mede aangemerkt als gericht tegen deze afwijzende beschikking en heeft de minister van Financiën in deze procedure als verwerende partij beschouwd.

Tijdens de zitting op 11 september 2024 gaf eiseres aan dat haar verzoek niet door de minister van Financiën had moeten worden afgehandeld, maar dat het gericht was aan zowel de Gouverneur als de minister van Algemene Zaken. Het Gerecht kiest hier voor de praktische benadering en besluit om twee zaaknummers aan te maken voor de beroepen tegen de fictieve weigering van de Gouverneur en de minister van Algemene zaken. Het beroep van eiseres wordt bovendien doorgestuurd naar beide instanties.

In deze procedure gaat het over de zaak met het nieuwe zaaknummer waarbij de Gouverneur door het Gerecht als verweerder wordt aangemerkt.⁵

3. Het oordeel van de rechter in deze zaak.

Het Gerecht oordeelt dat de Gouverneur in dit specifieke geval geen bestuursorgaan is in de zin van de Lar. In zijn uitgebreide motivering stelt het Gerecht vast dat de Gouverneur, naast zijn rol en bevoegdheden in koninkrijksaangelegenheden, ook als vertegenwoordiger van de Koning deel uitmaakt van de regering van Curaçao. Voor al het handelen van de Gouverneur in deze hoedanigheid geldt dat hij niet ter verantwoording kan worden geroepen; die verantwoordelijkheid, ook over het handelen van de Gouverneur, ligt bij de desbetreffende minister die verantwoording verschuldigd is aan de Staten.

Het Gerecht benadrukt dat alle bevoegdheden die in de Staatsregeling en andere wettelijke regelingen aan de Gouverneur worden toegekend in zijn rol als onderdeel van de regering, moeten worden beschouwd als bevoegdheden van de regering als samengesteld ambt. Wanneer in regelgeving wordt gesproken van “de Gouverneur”, wordt daarmee in feite de regering bedoeld. Volgens het Gerecht betekent dit dat de Gouverneur in landsaangelegenheden geen zelfstandige bestuursbevoegdheid heeft en daarom niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Lar.

Voor deze zaak betekent dat, dat de Gouverneur niet aangemerkt kan worden als bestuursorgaan in de zin van de Lar. Logischerwijs is de beslissing van de Gouverneur

⁴ Op 24 december 2024 is de nieuwe Landsverordening op de kansspelen in werking getreden en is de Stichting Curaçao Gaming Authority bevoegd om kansspelvergunningen te verlenen.

⁵ In de procedure tegen de minister Financiën heeft eiseres het beroep ingetrokken.

op het Lob-verzoek van eiseres geen beschikking op grond van de Lar. Omdat er geen sprake is van een beschikking kan het uitblijven van de beschikking daarmee niet gelijkgesteld worden en is niet voldaan aan de in de Lar genoemde voorwaarden voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter.⁶ Tegen het uitblijven van een beslissing van de Gouverneur staat dan ook geen beroep bij de bestuursrechter open. Het Gerecht verklaart zich onbevoegd om kennis te nemen van het beroep.

Tot slot overweegt het Gerecht dat het voorgaande anders kan zijn als uit de context blijkt dat een bepaalde bevoegdheid middels een landsverordening aan de Gouverneur (individueel) geattribueerd wordt. In dit geval acht het Gerecht deze uitzondering niet van toepassing. Deze overweging zette mij aan het denken; in welke concrete situaties doet zich wél zo'n uitzondering voor? Daarop kom ik later terug in paragraaf 5.

4. De aansluiting bij andere rechtspraak en literatuur.

Het bovenstaande oordeel van het Gerecht sluit aan bij eerdere jurisprudentie en literatuur over dit onderwerp, maar voegt daaraan een nieuwe dimensie toe door te benoemen dat de Gouverneur onder bepaalde omstandigheden wél een bestuursorgaan kan zijn.⁷ Ter verduidelijking en ter herinnering bespreek ik hieronder kort enkele relevante uitspraken. Allereerst behandel ik een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Sint-Maarten, die heeft bijgedragen aan de opvatting dat de Gouverneur geen bestuursorgaan is in de zin van de Lar.⁸ Vervolgens bespreek ik een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling), waarin een vergelijkbare redenering wordt gevolgd ten aanzien van de Koning. Deze paragraaf sluit ik af met een bespreking van een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (hierna: Hof) waarin expliciet aangenomen lijkt te worden dat de Gouverneur als bestuursorgaan kan worden aangemerkt.

Gerecht in eerste aanleg Sint-Maarten 2012

Het Gerecht in eerste aanleg van Sint-Maarten uit 2012 oordeelde in deze uitspraak dat de Gouverneur (lees de landsregering), in het kader van artikel 2 van de Televisieverordening van de Nederlandse Antillen, niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Lar. De reden daarvoor is dat de Gouverneur - als vertegenwoordiger van de Koning - geen politieke of rechterlijke verantwoording verschuldigd is. De ministers dragen immers de verantwoordelijkheid voor het handelen van de regering. In de onderhavige zaak is dat de Sint-Maartense minister

⁶ Artikel 7 jo artikel 3 jo artikel 2 Lar.

⁷ Zie ook: J.Th. Drop, *Handboek Caribisch Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 51, waarin de auteur de mogelijkheid openhoudt om de Gouverneur onder bepaalde omstandigheden als bestuursorgaan aan te merken.

⁸ A.B. van Rijn, Hand, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 456-457 en L.J.J. Rogier, *Beginnelsen van het Curaçaose Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 33

van Financiën.⁹ Indien de Gouverneur handelt als onderdeel van de regering kan hij niet aangemerkt worden als bestuursorgaan.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 2007

Deze redenering vertoont overeenkomsten met een uitspraak van de Afdeling in 2007. In deze zaak weigerde de minister van Algemene Zaken documenten openbaar te maken die zich binnen zijn ministerie bevonden en betrekking hadden op het beleid en functioneren van het Kabinet van de (toenmalige) Koningin. Ook besloot hij het verzoek niet door te geleiden naar het Kabinet zelf. De Afdeling stond voor de vraag of de Koningin een bestuursorgaan is onder de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

De Afdeling overwoog dat de Koningin, gelet op haar rol, in beginsel onder de definitie van bestuursorgaan uit de Awb valt (in dit geval een zogenoemd a-orgaan) en dat zij niet expliciet is uitgezonderd in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb. Desondanks concludeerde de Afdeling dat de Koningin niet als bestuursorgaan kan worden aangemerkt, omdat zij als staatshoofd geen politieke of rechterlijke verantwoording verschuldigd is.¹⁰

Binnen bestuurlijke en academische kring is met verbazing op deze uitspraak gereageerd.¹¹ Kortmann noemt de redenering van de Afdeling ‘recht voor de raap geformuleerd – gewoon uit de duim gezogen’. Volgens hem is het bestuursrechtelijke criterium niet of een orgaan politieke verantwoording aflegt, maar of het bestuursbevoegdheden uitoefent. Hij werpt daarbij de vraag op hoe dit zich verhoudt tot bestuursorganen die wél expliciet zijn uitgezonderd in artikel 1:1, tweede lid, Awb - die blijven immers wél bestuursorganen.¹² Peters sluit zich hierbij aan en trekt een vergelijking met het Koninklijk Nederlands Meteorologisch instituut (hierna: KNMI), dat eveneens als a-orgaan wordt beschouwd ondanks het ontbreken van politieke verantwoording.¹³

Mijns inziens levert het voorgaande voldoende argumenten op om de Koning, als staatshoofd, mogelijk als bestuursorgaan in de zin van de Awb te beschouwen mits hem een exclusieve bevoegdheid geattribueerd wordt en is het aan de wetgever om hem daarvan desgewenst uit te zonderen.¹⁴ Het betreft echter grotendeels een

⁹ OGEAM, 9 juli 2012, Lar 025/2012, Caribisch Juristenblad 2012 (2) 4, mnt. prof. mr. L.J.J. Rogier, ro 2.5

¹⁰ ABRvS, 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6497, ro. 2.5

¹¹ ABRvS, 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6497, m.nt. Hans Peters (Kabinet van de Koningin), p. 6

¹² C.A.J.M. Kortmann, De Koning in de Awb, *Ars Aequi* 2008, p. 140

¹³ ABRvS, 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6497, m.nt. Hans Peters (Kabinet van de Koningin), p. 9

¹⁴ Interessant in dit kader is de vraag wat dit betekent voor de positie van de Gouverneur binnen de Caribische landen. De Koning is immers zowel staatshoofd van het Koninkrijk als lid van de regeringen van de vier landen (Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten), en wordt in de Caribische landen in beide hoedanigheden vertegenwoordigd door de Gouverneur – dus zowel als staatshoofd en als deel van de Nederlandse regering. In het lopende promotieonderzoek van E. van Keeken aan de Radboud Universiteit wordt de staatsrechtelijke positie van de Gouverneur binnen het Koninkrijk der Nederlanden onderzocht.

theoretische discussie, aangezien de Koning in de praktijk weinig tot geen zelfstandige bestuursbevoegdheden uitoefent. Een mogelijk relevant voorbeeld van een exclusieve bevoegdheid is de inrichting van de hofhouding/Dienst van het Koninklijk Huis.¹⁵

Gemeenschappelijk Hof van Justitie 2007

Uit een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (hierna: het Hof) uit 2007 zou mogelijk kunnen worden afgeleid dat het Hof - zij het stilzwijgend - de Gouverneur als bestuursorgaan heeft aangemerkt. In de betreffende zaak heeft de Gouverneur een vergunning verleend op grond van de Luchtvaartlandsverordening van de voormalige Nederlandse Antillen.¹⁶ Daarbij is echter geen inhoudelijk verweer gevoerd over de bevoegdheidsvraag. In zijn annotatie stelt Rogier dat de bevoegdheidsvraag ambtshalve door de bestuursrechter moet worden beoordeeld en dat deze voorgaan op eventuele ontvankelijkheidsvragen. Dat zou erop kunnen duiden dat het Hof de Gouverneur impliciet als bestuursorgaan beschouwt, maar zekerheid daarover ontbreekt. Rechterlijke colleges kiezen immers soms bewust voor de *first way out*. In de betreffende zaak had het Hof geen belang bij een inhoudelijke beoordeling van de status van de Gouverneur, aangezien het beroep evident niet-ontvankelijk werd geacht.¹⁷

5. De Gouverneur & de Paspoortwet

Terug naar de onderliggende uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao. In rechtsoverweging 5.2 overweegt het Gerecht dat zich situaties kunnen voordoen waarin de Gouverneur wél als bestuursorgaan kan worden aangemerkt, namelijk wanneer individueel een bevoegdheid wordt geattribueerd. Deze redenering is mijns inziens goed te volgen, zeker in het licht van de formulering van artikel 2 Lar, waarin een bestuursorgaan wordt omschreven als een persoon of college dat ‘met enig openbaar gezag is bekleed’. Indien aan een persoon op grond van de wet een bestuursbevoegdheid wordt toegekend, kan die persoon dus als bestuursorgaan in de zin van de Lar worden aangemerkt.

De vraag die zich vervolgens aandient, is in welke bijzondere wettelijke regeling wordt aan de Gouverneur -individueel- een bevoegdheid toegekend?

In mijn zoektocht naar bijzondere bestuursrechtelijke regelingen waarin aan de Gouverneur als individueel ambtsdrager een bevoegdheid wordt toegekend, stuitte ik op de Paspoortwet. Deze rijkswet vormt het juridisch kader voor de verkrijging en het gebruik van reisdocumenten. De wet regelt onder meer wie recht heeft op een paspoort, hoe de aanvraag en uitgifte verlopen, en op welke gronden een document kan worden geweigerd of ingetrokken. Daarnaast bevat zij bepalingen over het verval

¹⁵ Artikel 41 Grondwet en zie verder: P.P.T. Bovend’ Eert, *De Koning en de monarchie*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, hoofdstuk 6, paragraaf 4.

¹⁶ OGHACMB, 29 november 2007, 180 HJAR 08-07 en 181 HJAR 09/07.

¹⁷ OGEAM, 9 juli 2012, Lar 025/2012, Caribisch Juristenblad 2012 (2) 4, mnt. prof. mr. L.J.J. Rogier, p. 208

van rechtswege, alsmede over de inname en inlevering van paspoorten.¹⁸ In het bijzonder richt ik mij op de bevoegdheid tot het verstrekken van paspoorten.

Artikel 9 van de Paspoortwet bepaalt dat iedere Nederlander, binnen de grenzen van de wet, recht heeft op een nationaal paspoort met een geldigheidsduur van is de burgemeester bevoegd tot het verstrekken van paspoorten aan inwoners die zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Als een persoon niet in een Nederlandse gemeente staat ingeschreven, is de burgemeester van Den Haag bevoegd.¹⁹

Voor de Caribische landen van het Koninkrijk geldt een andere bevoegdheidsstructuur.²⁰ Artikel 40, eerste lid, onder b van de Paspoortwet bepaalt dat de Gouverneur bevoegd is tot het verstrekken van nationale paspoorten aan personen die zijn opgenomen in de bevolkingsadministratie van Aruba, Curaçao of Sint-Maarten.²¹ De keuze om deze bevoegdheid bij de Gouverneur neer te leggen, is mede ingegeven door de geografische en bestuurlijke positie van de CAS-landen binnen het Koninkrijk.²²

De vraag rijst vervolgens hoe kan worden vastgesteld dat hier sprake is van toekenning van een bevoegdheid aan de Gouverneur als individueel ambtsdrager en daarmee openbaar gezag in de zin van artikel 2 van de Lar. Hieronder bespreek ik drie aanknopingspunten die onderbouwen dat de Gouverneur onder bepaalde omstandigheden als bestuursorgaan kan worden aangemerkt.

Afwezigheid contraseign: In Curaçaose wetgeving wordt de regering vaak aangeduid met de term ‘Gouverneur’.²³ Om vast te stellen dat de wetgever in de Paspoortwet de betreffende bevoegdheid daadwerkelijk toekent aan de Gouverneur als individueel ambtsdrager - en niet aan de regering als samengesteld orgaan - moet worden gekeken naar de ondertekening van het besluit. Een beschikking waarbij een paspoort (bij optie) wordt afgewezen, wordt in den regel enkel ondertekend door de Gouverneur. In tegenstelling tot landsbesluiten waarbij er ondertekening plaatsvindt door de Gouverneur (seign) én de verantwoordelijke minister (contraseign) ontbreekt hier de handtekening van de minister. De afwezigheid van contraseign wijst erop dat de Gouverneur hier zelfstandig optreedt.²⁴

Toekenning van een bevoegdheid: In Europees Nederland is de burgemeester bevoegd om paspoorten te verstrekken. Dat is een bewuste keuze van de wetgever

¹⁸ *Kamerstukken II 1999/2000, 26 977, nr. 3, p. 1-2*

¹⁹ Artikel 40 lid 1, sub a Paspoortwet

²⁰ Voor de overzichtelijkheid laat ik de verstrekking van paspoorten op de BES-eilanden achtwege.

²¹ Artikel 40, lid 1, sub b Paspoortwet

²² *Kamerstukken II 1989/90, 20 393, nr. 16, p. 10*

²³ S.E. Zijlstra, *Caribische wetgevingstechniek*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 96

²⁴ Voor meer achtergronden ten aanzien van het contraseign verwijs ik naar: P.J. Boon, ‘Naturalisatiebesluit en contraseign’, *Ars Aequi* 43 (1994) afl. 4, p. 237 e.v.

omdat bij de beoordeling van de aanvraag van een paspoort nauwelijks beleidsruimte bestaat; op basis van de vastgestelde verblijfstitel kan relatief eenvoudig worden vastgesteld of recht bestaat op een reisdocument. Het is in essentie een technisch-juridische toets: is er sprake van een vastgestelde verblijfstitel?²⁵ Diezelfde ratio geldt voor de situatie waarin de Gouverneur een paspoort verstrekt. Ook daar gaat het om een grotendeels gestandaardiseerde beoordeling, waardoor er geen beleidsmatige of politieke afwegingen nodig zijn. Het ligt dan in de rede dat de rijkswetgever, net als in Nederland, heeft gekozen voor toekenning van de bevoegdheid aan een individueel ambtsdrager (de Gouverneur) in plaats van aan de regering als samengesteld bestuursorgaan.

Afleggen van verantwoording: In de eerder besproken uitspraak van de Afdeling uit 2007 is geoordeeld dat de toenmalige Koningin geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb. De Afdeling baseerde dit oordeel op het feit dat de toenmalige Koningin als staatshoofd geen verantwoording aflegt, noch politiek noch in rechte.²⁶ Op deze redenering is wel wat af te dingen, maar trekken we deze door in de Caribische context naar de Gouverneur: ook hij legt geen verantwoording af aan het parlement of de rechter en zou om die reden niet als bestuursorgaan in de zin van de Lar kunnen worden aangemerkt.²⁷ Tegelijkertijd laat de praktijk van de Paspoortwet een ander beeld zien. In zaken waarin bijvoorbeeld een paspoortaanvraag buiten behandeling is gesteld of afwezen wordt, treedt de Gouverneur op als verweerder in bestuursrechtelijke procedures. In dergelijke gevallen lijkt de bestuursrechter -in ieder geval stilzwijgend- te aanvaarden dat sprake is van een beschikking en daarmee ook dat de Gouverneur in die context als bestuursorgaan functioneert.²⁸

Paspoortwet als Rijkswet

In de Caribische context hebben we vrijwel altijd te maken met de meergelaagde rechtsorde, ook in dit geval.²⁹ In hoeverre beïnvloedt de status van de Paspoortwet als rijkswet de vraag of de Gouverneur als bestuursorgaan in de zin van de Lar kan worden aangemerkt?

De Paspoortwet heeft de status van rijkswet, omdat de uitgifte van Nederlandse reisdocumenten wordt aangemerkt als een koninkrijksaangelegenheid in de zin van artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. In deze bepaling worden de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk als zodanig aangeduid. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel zijn aan de verstrekking van paspoorten aspecten van buitenlands beleid verbonden, aangezien het Koninkrijk zich

²⁵ *Kamerstukken II 1989/90, 20 393, nr. 16, p. 9*

²⁶ ABRvS, 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007

²⁷ Zie L.J.J. Rogier, De gouverneur, landsorgaan én Koninkrijksorgaan, *Caribisch juristenblad* 2020 (9) 2, p. 140 en A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 457

²⁸ Zie bijv. OGHACMB, 16 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:70

²⁹ Hierover is meer te lezen in: A. Marchena-Slot e.a. *De meergelaagde Curacaose rechtsorde*, Den Haag: Boom Juridisch 2023

in volkenrechtelijke zin garant stelt voor de houder van het document. De indieners benadrukken daarnaast dat alle Nederlanders – ongeacht of zij zich bevinden in Europees Nederland, Aruba of de voormalige Nederlandse Antillen – onder gelijke voorwaarden en op basis van uniforme regels aanspraak moeten kunnen maken op een reisdocument van het Koninkrijk.³⁰

De Gouverneur neemt, in de bewoordingen van Rogier, een complexe en hybride positie in: hij heeft als het ware twee gezichten, een “januskop”. Het ene gezicht is gericht op het eigen land, het andere op Den Haag.³¹ In zijn hoedanigheid van koninkrijksorgaan treedt de Gouverneur op als vertegenwoordiger van de Koning -als staatshoofd- op Curaçao. Daarbij maakt hij echter geen deel uit van de koninkrijksregering. Zijn bevoegdheden in deze context, die vooral toezichthoudend van aard zijn, zijn vastgelegd in het Reglement voor de Gouverneur. Tegelijkertijd maakt de Gouverneur onderdeel uit van het samengestelde bestuursorgaan: de landsregering.

In de Paspoortwet wordt aan de Gouverneur een zelfstandige bevoegdheid toegekend met betrekking tot de verstrekking van paspoorten. Het ligt niet direct voor de hand om aan te nemen dat hij deze bevoegdheid uitoefent in zijn hoedanigheid als koninkrijksorgaan. De wet voorziet immers ook niet in een rol voor de Koning zelf (in Europees Nederland) bij de uitgifte van Nationale paspoorten. Daarbij kan aanvullend worden opgemerkt dat, als men de Gouverneur in deze context zou aanmerken als koninkrijksorgaan, men om diezelfde reden ook de burgemeester in Europees Nederland als koninkrijksorgaan zou moeten kwalificeren - een gevolg dat moeilijk verdedigbaar is.

Los van de vraag in welke hoedanigheid de Gouverneur een paspoort uitgeeft, het enige criterium dat uiteindelijk bepalend is of de Gouverneur met enige openbaar gezag is omkleed en dus een exclusieve bevoegdheid toegekend heeft gekregen. Nu de Koninkrijkswetgever in de Paspoortwet niet heeft geregeld welke bestuursrechter bevoegd is, lijkt de (nationale) bestuursrechter -in ieder geval stilzwijgend- zichzelf bevoegd te achten.³²

6. Slot

In de onderliggende uitspraak stelt het Gerecht van Curaçao mijns inziens terecht vast dat de Gouverneur in zijn rol als onderdeel van de regering binnen de Lbh geen bestuursorgaan is, nu hij in die hoedanigheid niet politiek of juridisch ter verantwoording kan worden geroepen omdat hij handelt binnen het kader van het

³⁰ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, p. 3*

³¹ L.J.J. Rogier, De gouverneur, landsorgaan én Koninkrijksorgaan, *Caribisch juristenblad* 2020 (9) 2, p. 139

³² Zie bijv. OGHACMB, 16 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:70

samengesteld ambt van de landsregering. Dit sluit aan bij eerdere uitspraken van het Gerecht in Sint-Maarten en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tegelijkertijd laat het Gerecht ruimte voor een uitzondering, namelijk wanneer door de wetgever aan de Gouverneur individueel een bevoegdheid wordt geattribueerd. Deze gedachtegang kan ik onderschrijven en de Paspoortwet lijkt hiervan een concreet voorbeeld te bieden. De expliciete toekenning van de bevoegdheid tot afgifte van paspoorten aan de Gouverneur vanwege het ontbreken van contraseign, de afwezigheid van beleidsruimte bij de uitvoering, en de parallel met de burgemeester in Europees Nederland ondersteunen de opvatting dat de Gouverneur in dat geval wél als bestuursorgaan moet worden beschouwd. De status van de Paspoortwet als rijkswet als mogelijk probleempunt staat hieraan niet aan de weg. Hoewel de uitgifte van Paspoorten een koninkrijksaangelegenheid betreft, oefent de Gouverneur hierin een exclusieve bevoegdheid uit en dat vormt op grond van artikel 2 Lar het enige criterium om aangemerkt te worden als bestuursorgaan. Een ondersteunend argument kan gevonden worden in de dagelijkse praktijk waarbij de nationale bestuursrechter zichzelf bevoegd acht.

In het licht van het bovenstaande lijkt een meer genuanceerde benadering van de bestuursorgaanstatus van de Gouverneur op zijn plaats – afhankelijk van de context en de aard van de bevoegdheid kan hij daadwerkelijk aangemerkt worden als bestuursorgaan in de zin van de Lar.³³

³³ De Gouverneur is op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap bevoegd bij optieverzoeken. Een nader onderzoek naar de precieze rol en rechtstatelijke positie van de Gouverneur bij optieverzoek ligt voor de hand.