

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2014/01

Reyer Baas

‘Responsible Independence’.
Over onafhankelijkheid van de
Caribische delen van het Koninkrijk

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2014/01

Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Jos Hoevenaars MSc
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2014, Reyer Baas

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

‘RESPONSIBLE INDEPENDENCE’

Over onafhankelijkheid van de Caribische delen van het Koninkrijk

Reyer Baas*

Abstract

One day the Dutch overseas territories in the Caribbean (formerly known as Antilles) will be independent from the European motherland. In this article I seek to explain the legal and political complications that are involved with independence of these territories. The following issues are examined: the present constitutional organisation of the Kingdom of the Netherlands, including the provisions for independence in constitutional law; the right to self-determination in international law and the manner in which this right has been complied with by the Netherlands; and the political complications (both domestically and internationally) that arise when the territories achieve independence.

Keywords

independence, self-determination, secession, Kingdom of the Netherlands, Charter for the Kingdom of the Netherlands, Dutch Antilles, Caribbean.

‘Ik wil graag met Curaçao zaken doen, om samen veel geld te verdienen dat de bevolking ten goede komt. Maar als een meerderheid van het eiland geen voordeel meer ziet om in het Koninkrijk te blijven, dan kunt u mij morgen bel len en dan regelen we dat.’¹

Minister-president Rutte had een heldere boodschap voor de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens zijn rondreis in de zomer van 2013: u wenst onafhankelijkheid, u krijgt onafhankelijkheid. De losse manier waarop de premier over het thema sprak, ontlokte meteen een storm van kritiek. Had Rutte dan geen gelijk? In zekere zin toch wel, maar voor onafhankelijkheid is wel meer vereist dan een telefoontje over de oceaan. In deze bijdrage zet ik uiteen met welke complicaties onafhankelijkheid van de Caribische rijkdelen ge paard zou gaan – in volkenrechtelijk, in staatsrechtelijk en in politiek opzicht. Paragraaf 1 bevat een beknopte uiteenzetting van de staatsinrichting van het

* Reyer Baas is promovendus rechtspleging en docent algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit paper is eerder gepubliceerd in: K. Groenendijk et al., *Issues that Matter. Mensenrechten, minderheden en migranten. Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 169-180.

1 *De Volkskrant*, ‘Rutte maakt verhouding met Antillen zakelijker’, 21 juli 2013.

Koninkrijk. De daaropvolgende twee paragrafen zijn gewijd aan het zogeheten recht op zelfbeschikking. Eerst wordt dit begrip juridisch beschouwd, vervolgens wordt uiteengezet hoe het zelfbeschikkingsrecht de afgelopen decennia in het Koninkrijk is ingevuld. Paragraaf 4 gaat over de politieke complicaties waarop onafhankelijkheid van de Caribische rijkdelen zou stuiten. Tot besluit volgen enkele conclusies in paragraaf 5.

Voor Roel is 'Nederland overzee' geen onbekend terrein. Hij doceerde bestuurs- en migratierecht aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen en als Nationale ombudsman kon hij onderzoek doen naar gedragingen van bestuursorganen van het Koninkrijk, al bleef naar Roels zeggen het onderzoek ten aanzien van de overzeese rijkdelen beperkt tot paspoortkwesties. Bovenal heeft hij zich sterk gemaakt voor een mensenrechteninstituut in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.² Daar ontbreekt het overigens nog steeds aan. Goede raad moet in Den Haag en de hoofdsteden overzee soms even bezinken, zullen we maar zeggen.

1. De constitutionele inrichting van het Koninkrijk³

Na de Tweede Wereldoorlog werd door schade en schande duidelijk dat het Koninkrijk der Nederlanden niet meer in de oude vorm kon blijven bestaan. In 1949 droeg Nederland na korte maar hevige militaire confrontaties de soevereiniteit over Nederlands-Indië over aan Indonesië. Met de andere overzeese gebiedsdelen creëerde Nederland in 1954 een nieuw constitutioneel rijksbestel, waarvan de hoofdlijnen zijn vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk. De preambule geeft de belangrijkste kenmerken van dat rijksbestel weer. Ze vermeldde dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – de drie landen waaruit het Koninkrijk ging bestaan – uit vrije wil hebben verklaard in het Koninkrijk een nieuwe rechtsorde te aanvaarden.⁴ Binnen die rechtsorde behartigen zij zelfstandig de eigen belangen, verzorgen zij op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen en verlenen zij wederkerig bijstand.

Van 'vrije wil' waarvan de preambule spreekt, was sprake doordat het Statuut van kracht werd door beslissingen van de Nederlandse wetgever en

2 Zie R. Fernhout & R.G.A. Wever, 'College voor de rechten van de mens: van gelijke behandeling naar mensenrechten', in: C.J. Forder (hoofddred.), *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 335-357.

3 De gegevens in deze paragraaf zijn naast het Statuut hoofdzakelijk ontleend aan: C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 23-27; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 96-102; C.W. van der Pot, D.J. Elzinga & R. de Lange, m.m.v. H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht/Van der Pot*, Deventer: Kluwer 2006, p. 970-978, 983.

4 De Nederlandse Antillen bestonden destijds uit zes eilanden: Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

van de volksvertegenwoordigingen (Staten) van Suriname en de Nederlandse Antillen. Niet langer bepaalde (alleen) Nederland de politieke status van zijn voormalige koloniën. Sindsdien behartigen de landen van het Koninkrijk zelfstandig hun belangen: ze zijn autonoom (art. 41 Statuut). Meer concreet betekent dit dat de landen met hun eigen organen zorg dragen voor hun binnenlandse aangelegenheden. Welke deze aangelegenheden zijn, bepaalt het Statuut niet. Ze zijn *a contrario* af te leiden uit de limitatieve opsomming van de gemeenschappelijke aangelegenheden van het Koninkrijk, die vooral zien op buitenlandse betrekkingen, defensie en nationaliteit (art. 3 lid 1 Statuut). De behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden gebeurt door organen van het Koninkrijk, die vaak ook organen van Nederland zijn, zoals de Raad van State. De ministerraad van het Koninkrijk bestaat uit de leden van de Nederlandse ministerraad en de door de regering van Aruba, Curaçao dan wel Sint Maarten geïmmandateerde minister (art. 7 Statuut).⁵ Geïmmandateerde ministers nemen deel aan de vergadering van de ministerraad over rijkszaken in zoverre die hun land raken (art. 10 lid 1 Statuut). Het democratisch-rechtsstatelijke karakter van het Koninkrijk wordt gewaarborgd in artikel 43. De gelijkwaardigheid van de landen die de preambule van het Statuut vooronderstelt, ziet volgens Borman staatsrechtelijk op een gelijke waardering of behandeling. Tegelijkertijd dient het begrip gelijkwaardigheid duidelijk te maken dat er van gelijkheid geen sprake is, gelet op de grote verschillen tussen Nederland en de Caribische rijkdelen. Wie het Statuut erop naslaat, bemerkt hoe de statuutgever zich soms in bochten heeft gewrongen om het beginsel van gelijkwaardigheid van ongelijke partners gestalte te geven.⁶

De staatsvorm die met het Statuut gecreëerd werd, is er een *sui generis*. Het Koninkrijk is noch te kwalificeren als een bondsstaat, noch als een statenbond. Weliswaar is het Koninkrijk een samenwerkingsverband van autonome landen met zorgvuldig van het Rijk afgebakende bevoegdheden, maar het grote overwicht van Nederland maakt het geen bondsstaat in de klassieke zin van het woord. Er ontbreekt ook een constitutioneel hof om competentiegeschillen tussen het Rijk en de landen te beslechten. Het Koninkrijk valt evenmin te kwalificeren als een statenbond: het is niet opgericht bij verdrag en de landen zijn geen soevereine staten. Wel is het mogelijk om uit het Koninkrijk te treden, welk recht gewoonlijk alleen aan landen binnen een statenbond toekomt en niet aan leden van een bondsstaat.

5 Sinds 2010 bestaat het Koninkrijk uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

6 Borman 2012, p. 23-24. Broekhuijse concludeert in haar proefschrift dat het Statuut zelf inbreuken op de gelijkwaardigheid van de landen in de hand werkt (I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 231-232).

Hoe zou uittreding van een deel van het Koninkrijk in staatsrechtelijke zin zijn beslag moeten krijgen? Het Statuut voorziet niet in een bijzondere procedure: voor uittreding volstaat een 'gewone' statuutswijziging, die geschiedt bij rijkswet. Artikel 55 van het Statuut wijst de weg. Allereerst dienen de Staten van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten het voorstel tot wijziging in twee lezingen goed te keuren. Dit gebeurt overigens zonder dat er een ontbinding van de Staten aan te pas komt. Eén lezing volstaat bij een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen in eerste lezing. Bij goedkeuring wordt het voorstel aanvaard bij landsverordening. Vervolgens dienen de Nederlandse Staten-Generaal het voorstel aan te nemen. Keurt tot slot de regering het voorstel goed, dan wordt het Statuut gewijzigd.⁷

Aan deze procedure valt op dat voor uittreding toestemming is vereist van de andere landen. Voor Aruba wordt echter een uitzondering gemaakt. Dit land kan blijkens de regeling van de artikelen 58-60 Statuut wel eenzijdig besluiten geen deel meer uit te maken van de rechtsorde van het Statuut. Daartoe verklaart Aruba bij landsverordening dat het de rechtsorde van het Statuut ten aanzien van Aruba wil beëindigen. Deze ontwerp-landsverordening bevat tevens een schets van een toekomstige constitutie. Als een meerderheid van twee derden in de Arubaanse Staten het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het bij referendum aan de Arubaanse kiesgerechtigden voorgelegd. Stemt een absolute meerderheid voor het voorstel, dan wordt het als landsverordening vastgesteld. Daarna dienen de Staten, wederom met tweederdemeerderheid, de toekomstige constitutie opnieuw goed te keuren.

2. Het recht op zelfbeschikking

Het Koninkrijk der Nederlanden is een soevereine staat met internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Voor de vier landen waaruit het Koninkrijk bestaat, geldt dat niet. Kunnen de rijksdelen zich naar volkenrecht dan van het Koninkrijk afscheiden? Onder voorwaarden is dat inderdaad mogelijk. Zowel naar internationaal gewoonterecht als naar internationaal verdragsrecht rust op staten de verplichting om het recht op zelfbeschikking van volken te eerbiedigen. In 1945 werd het beginsel van zelfbeschikking erkend in artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties. Ruim twintig jaar later werd het beginsel opgewaardeerd tot een recht op zelfbeschikking in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten alsook in het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (beide in artikel 1). Zij bepalen: 'Alle volken bezitten zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht

7 Voor een wijziging van het Statuut die afwijkt van de Grondwet geldt een andere procedure; zie artikel 55 lid 3 Statuut.

bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na.’

In 1970 benoemde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties manieren om het zelfbeschikkingsrecht te verwezenlijken. Hiertoe behoren: ‘the establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State, or the emergence into any other political status freely determined by a people’.⁸ Zelfbeschikking impliceert dus niet automatisch onafhankelijkheid: vrije associatie of integratie in een ander land behoren bijvoorbeeld ook tot de mogelijkheden. Van vrije associatie spreekt men onder meer wanneer de leden van een statenverband zelfstandig hun eigen grondwetten kunnen vaststellen en aanpassen. Integratie in een onafhankelijke staat brengt mee dat een gebied, met de daarop levende bevolking, onderdeel wordt van een andere staat, bijvoorbeeld als provincie.⁹ Het zelfbeschikkingsrecht voert niet zo ver dat alle volken er een recht van afscheiding van de moederstaat mee kunnen rechtvaardigen. Dit recht is in principe voorbehouden aan voormalige koloniale volken. Buiten de koloniale verhoudingen wordt het recht van afscheiding hoogstens aanvaard wanneer een onderdrukte minderheid er een beroep op doet.¹⁰

Voor een succesvol beroep op het zelfbeschikkingsrecht door de Caribische rijkdelen is vereist dat de bevolkingen van de eilanden als volken worden beschouwd. Dat lijdt weinig twijfel: algemeen wordt aangenomen dat een volk beschikt over een gemeenschappelijk grondgebied, geschiedenis, taal en cultuur, en daaraan is *in casu* voldaan.¹¹ Als voormalige kolonie zijn de volken van de Caribische eilanden volgens het zelfbeschikkingsrecht dus vrij zich van het moederland af te scheiden. Een nog enigszins spannend scenario zou zich kunnen voltrekken wanneer een rijkdeel (niet zijnde Aruba) onafhankelijk wil worden, maar daarvan weerhouden wordt door een (ander) land van het Ko-

8 VN Algemene Vergadering Resolutie a-res-2625 (xxv), 24 oktober 1970. Zie in dit verband ook: VN Algemene Vergadering Resolutie a-res-1514 (xv), 12 december 1960.

9 S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba*, Leiden: E.M. Meijers Institute 2007, p. 53-54, 90-92; A. Hoeneveld, *De reikwijdte van het volkenrechtelijk zelfbeschikkingsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 34-35.

10 Het Internationaal Gerechtshof overwoog in 2010 dat over de rechtmatigheid van een dergelijke remedial secession ‘radically different views’ bestaan. Het Hof zelf liet zich over deze kwestie niet nader uit (‘Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo’, Advisory Opinion, *ICJ Reports* 2010, para. 82). Zie nader over dit onderwerp: S.F. van den Driest, *Remedial Secession. A Right to Eternal Self-Determination as a Remedy to Serious Injustices?*, Cambridge, Portland, Antwerp: Intersentia 2013.

11 N.J. Schrijver, *Internationaal publiekrecht als wereldrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 57.

ninkrijk. Staatsrechtelijk beschouwd zouden de plannen dan van tafel zijn, aangezien onafhankelijkheid een wijziging van het Statuut vereist en een wijziging van het Statuut door alle rijkslanden moet worden aanvaard (art. 55 lid 2 Statuut). In 1973 en 1975 hebben de Staten van de Nederlandse Antillen echter verklaard dat het zelfbeschikkingsrecht toekomt aan de bevolking van elk eiland afzonderlijk. In 1981 erkende ook Nederland dat alle eilanden zelf hun politieke toekomst mogen bepalen.¹² Dat betekende dat Nederland in beginsel mee zou werken aan de benodigde wijziging van het Statuut. Er was geen dwingende regel van volkenrecht die Nederland tot deze erkenning verplichtte, maar belofte maakt schuld en Nederland kan er sindsdien dan ook niet meer op terugkomen zonder het internationaal recht te schenden.¹³

De erkenning van het zelfbeschikkingsrecht voor elk eiland afzonderlijk is van betekenis. Hoeneveld wijst erop dat het in het volkenrecht aanvaarde non-disruptiebeginsel voorschrijft dat de grenzen van de voormalige kolonie bepalend zijn voor de vraag aan wie het recht op zelfbeschikking toekomt. Dat zou meebrengen dat alleen de gehele bevolking van de Nederlandse Antillen zich op het zelfbeschikkingsrecht kan beroepen. Door de eerdergenoemde verklaringen van de rijksdelen is het non-disruptiebeginsel echter terzijde geschoven. Het was niet de eerste keer dat dit gebeurde; de Verenigde Naties hebben vaker onder voorwaarden aanvaard dat een deel van een voormalige kolonie zich afscheidde.¹⁴ Politiek beschouwd is het begrijpelijk en verstandig dat de Caribische eilanden elkaars recht op zelfbeschikking erkennen, gelet op de culturele verschillen en de soms moeizame verstandhouding tussen de eilanden onderling, alsook de grote geografische afstand tussen de Beneden- en Bovenwindse rijksdelen.¹⁵

Jessurun d'Oliveira heeft betoogd dat Nederland als land binnen het Koninkrijk óók van het recht van afscheiding gebruik kan maken. 'Gelijkwaardige

12 *Kamerstukken II 1980-1981, 16400, hoofdstuk IV, nr. 25, p. 2*; C. Duijf & F. Soons, 'Zelfbeschikkingsrecht Bonairianen, Statianen en Sabanen', *Openbaar Bestuur*, oktober 2011 (p. 31-36), p. 33.

13 A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 56; Hoeneveld 2005, p. 40.

14 P.J.G. Kapteyn, 'De Nederlandse Antillen en de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht', *Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, afd. Letterkunde, nieuwe reeks 1982, Vol. 45 (6)*, Amsterdam, Oxford, New York: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij, p. 171; Hillebrink 2007, p. 265-266. Als voorwaarden zijn genoemd dat het duidelijk moet zijn dat het moederland of een nabuurstaat zich niet schuldig maakt aan verdeel-en-heerspolitiek en de bevolking van het zich afsplitsende deel in volkomen vrijheid tot die keuze is gekomen.

15 Hoeneveld 2005, p. 26; Duijf & Soons 2011, p. 31. Benedenwindse eilanden zijn Aruba, Curaçao en Bonaire; Bovenwindse zijn Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba.

monniken, gelijkwaardige kappen', tenslotte.¹⁶ Tegen dit standpunt zijn tal van bezwaren ingebracht. Zo kan Nederland statuutsrechtelijk niet in zijn eentje beslissen uit het Koninkrijk te treden. Eerdergenoemde verklaring tot erkenning van elkaars zelfbeschikkingsrecht gold bovendien slechts voor de eilanden en niet voor de rijkdelen. Volkenrechtelijk gezien is een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring nog problematischer. Van het Nederlandse volk is moeilijk staande te houden dat het als onderdrukte minderheid in het Koninkrijk afscheiding kan legitimeren. Hillebrink wijst verder op artikel 73 van het VN-Handvest, waarin staten ten aanzien van hun voormalige koloniale gebieden waarover ze nog zeggenschap hebben, de verplichting hebben aanvaard 'als een heilige opdracht' het welzijn van de inwoners van deze gebieden naar beste krachten te bevorderen. Dit is sindsdien geïnterpreteerd als een plicht om de wens van de bevolking van voormalige koloniën in het dekolonisatieproces voorop te stellen.¹⁷ Een eenzijdige beslissing van Nederland om uit het Koninkrijk te treden, strookt hier niet mee. De koninklijke weg is om het onafhankelijkheidsproces te laten plaatsvinden in overleg met de rijkdelen en met aandacht voor de complicaties die ermee gepaard gaan.

3. De invulling van het zelfbeschikkingsrecht in het Koninkrijk

Voor Nederland was het lange tijd beslist geen uitgemaakte zaak dat de Caribische rijkdelen zich van het Koninkrijk konden afscheiden. Tijdens de onderhandelingen over het Statuut, begin jaren vijftig van de vorige eeuw, liepen de opvattingen over de wenselijkheid van een verwijzing naar het recht op zelfbeschikking dan ook flink uiteen. Suriname was vóór opnemings van dit recht in het Statuut. Het wenste daarmee tot uitdrukking te brengen dat het feit dat het uit vrije wil deel bleef uitmaken van het Koninkrijk als een vorm van uitoefening van het recht op zelfbeschikking moest worden beschouwd. Nederland interpreteerde een dergelijke verwijzing als een recht van afscheiding en verklaarde zich tegen. De Antillen sloten zich hierbij aan. Uiteindelijk kwamen de onderhandelingspartners overeen dat de landen met het Statuut hun verbondenheid uitdroegen, maar dat hiermee geen einde was gekomen aan de ontwikkeling van hun constitutionele verhouding. Dit werd onderstreept door de vrij

16 H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nederlandse secessie uit het Koninkrijk. Oftewel: Fifty Ways to Leave your Lover(s)', in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer: Kluwer 2003 (p. 111-130), p. 127.

17 S. Hillebrink, 'Het Nederlandse zelfbeschikkingsrecht: een recht op verstoting?', *NJB* 2003 (34) (p. 1816-1818), p. 1817; Borman 2012, p. 32.

eenvoudige manier waarop het Statuut zou kunnen worden aangepast.¹⁸ Het Statuut, zo lezen we in de toelichting bij het wetsontwerp, was dus niet bedoeld als eeuwig edict: 'Het is een vastlegging van de rechtsorde, die thans onder de tegenwoordige omstandigheden als juist en redelijk wordt gezien. De ontwikkeling van de landen zal voortgaan, de weg moet open zijn om de rechtsorde hieraan aan te passen.'¹⁹

Pas in de loop der jaren kwam (ook) Nederland tot het inzicht dat het recht op zelfbeschikking een recht van afscheiding kon behelzen. Medio jaren zeventig kwam de eerste belangrijke testcase. In 1974 liet de Surinaamse regering weten van het zelfbeschikkingsrecht gebruik te gaan maken, welk recht de Nederlandse regering haar toen niet ontzegde.²⁰ Na een herziening van het Statuut werd Suriname in 1975 daadwerkelijk onafhankelijk.²¹ De tweede proef volgde in 1978, toen zich tijdens Kamerdebatten de vraag voordeed of ook een deel van een voormalige kolonie het recht op zelfbeschikking kon claimen, zoals de Antilliaanse Staten eerder hadden beweerd. Een 'Koninkrijks-werkgroep' die onderzoek moest doen naar deze vraag kwam tot de conclusie dat het zelfbeschikkingsrecht inderdaad gold voor elk eiland afzonderlijk, waarna dit ook door Nederland werd erkend (zie paragraaf 2).²² Aruba maakte daarvan gebruik door voor de periode 1986-1996 een status aparte (als land) binnen het Koninkrijk te bedingen. Een belangrijke reden hiervoor was ingegeven door wrevel over de dominante positie van Curaçao binnen de Antillen. Na afloop van de overgangperiode zou Aruba onafhankelijk worden. Mettertijd kwam Aruba hier zelf op terug, waardoor diens status aparte voor onbepaalde tijd werd voortgezet.²³

In de jaren 2000-2005 stemden de bevolkingen van de afzonderlijke eilanden bij referendum over de politieke toekomst van hun eiland. Curaçao en Sint Maarten kozen er in 2005 respectievelijk 2000 voor om een land binnen het Koninkrijk te worden. Bonaire en Saba gaven in 2004 de voorkeur aan

18 Borman 2012, p. 29; G.R. Jones, *Tussen onderdanen, rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland, 1945-2005*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2007, p. 187; Hoeneveld 2005, p. 52-58.

19 *Kamerstukken II 1953-1954*, 3517, nr. 2, p. 17.

20 Integendeel zelfs: het kabinet-Den Uyl was warm voorstander van onafhankelijkheid van Suriname (Jones 2007, p. 233, 235). In de Antillen nam men een afwachtende houding aan (Van der Pot e.a. 2006, p. 965).

21 Net als de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in 1949 bracht de onafhankelijkheid van Suriname een migratiestroom naar Nederland op gang. Zie hierover bijvoorbeeld: Jones 2007; G. Oostindie, *Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 1997.

22 Hoeneveld 2005, p. 40.

23 Borman 2012, p. 30-31; Jessurun d'Oliveira 2003, p. 123; Van der Pot e.a. 2006, p. 966. Sinds 2010 spreekt men niet meer van een 'status aparte' van Aruba, omdat in dat jaar ook Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom land kregen.

integratie respectievelijk 'een directe constitutionele band' met Nederland. Sint Eustatius koos er in 2005 voor om binnen de Nederlandse Antillen te blijven. Na deze serie referenda volgde een rondetafelconferentie, die de rijksdelen in 2006 afsloten met een aantal slotakkoorden. Zij kwamen daarin overeen dat naast Aruba ook Curaçao en Sint Maarten autonome landen werden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (tezamen BES-eilanden genoemd) onderdeel van Nederland. In de jaren daarna werden alle slotakkoorden geratificeerd.

Met de herziening van het Statuut in oktober 2010 werd de wens van Curaçao en Sint Maarten ingewilligd. Daarmee hield ook het land de Nederlandse Antillen op te bestaan. Bonaire en Saba werden als openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet geïntegreerd in Nederland. De vraag was of deze status wel overeenkwam met de wens die de kiezers in de referenda van 2004 hadden geuit. Bij een nieuwe volksraadpleging in december 2010 verklaarde 85 procent van de Bonairiaanse kiezers zich tegen de nieuwe status van hun eiland, maar omdat slechts een derde van de stemgerechtigde bevolking was op komen dagen, werden aan deze uitslag geen gevolgen verbonden.²⁴ De wens van Sint Eustatius was niet te verenigen met die van Curaçao en Sint Maarten, waarop Sint Eustatius dezelfde status als Bonaire en Saba kreeg toebedeeld.²⁵ Nederland is met de BES-eilanden overeengekomen dat de nieuwe staatkundige structuur vóór 2016 wordt geëvalueerd, '[w]aarna zal worden bezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn'.²⁶ Deze formulering wekt wellicht de indruk dat Nederland zich tegen uit-treding van de BES-eilanden uit het Koninkrijk kan verzetten. Deze indruk is onjuist: ingevolge het zelfbeschikkingsrecht en de erkenning van dit recht door de rijksdelen blijft het voor de BES-eilanden mogelijk om vrijelijk hun politieke toekomst te bepalen. Nederland is volkenrechtelijk gehouden hun keuze te eerbiedigen. De Nederlandse regering heeft dit zijdelings ook erkend.²⁷

4. Politieke complicaties

Onafhankelijkheid van de Caribische rijkdelen is dus rechtens mogelijk, maar in politiek opzicht zijn er nog wel wat hordes te nemen eer het zover is. Die hordes zijn niet zozeer binnen Nederland te vinden als wel in de arena van de internationale politiek en diplomatie alsook in de eilanden zelf.

24 *NRC Handelsblad*, 'Referendum Bonaire ongeldig', 18 december 2010.

25 Duijf & Soons (2011, p. 33-34) betwijfelen hierdoor of de ontmanteling van de Antillen in 2010 voldeed aan de eisen van het dekoloniseringsrecht.

26 *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 131, nr. 3, p. 1; zie ook de Slotverklaring van de Mini-conferentie over de toekomstige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 11 oktober 2006.

27 *Kamerstukken I 2009-2010*, 28, p. 1171; Duijf & Soons 2011, p. 35.

Verenigde Staten

Zo zitten de Amerikanen niet te wachten op onafhankelijkheid van de Caribische eilanden. Zij hebben daar praktische redenen voor. De witwaspraktijken en belastingontduiking die op de eilanden plaatsvinden, baren de Verenigde Staten nu al grote zorgen. Ontvalt ook nog de Nederlandse betrokkenheid, dan wordt het bestrijden van deze criminaliteit nog complexer. Zeker zo belangrijk is dat de Amerikanen in hun strijd tegen verdovende middelen meer vertrouwen op Nederlandse patrouilles om drugstransporten te onderscheppen dan op medewerking van de als corrupt aangeduide lokale autoriteiten.²⁸ Curaçao en Aruba zijn bovendien voor de Amerikanen bruikbare bases om zelf (ongewapende) patrouillevluchten uit te voeren in het Caribisch gebied. Verdragsrechtelijk is dit mogelijk gemaakt door de 'Forward Operating Locations Agreement' tussen de Verenigde Staten en het Koninkrijk. Deze locaties zijn overigens wel een bron van ergernis voor het naburige Venezuela, dat Amerika ervan beschuldigt de vliegvelden te gebruiken voor spionagevluchten of zelfs om een invasie voor te bereiden.²⁹

Venezuela

Niet alleen met Amerika, maar ook met Nederland onderhoudt de grote buur op het Zuid-Amerikaanse vasteland een weinig soepele relatie. Venezuela heeft van oudsher belangstelling getoond voor de nabij gelegen Benedenwindse eilanden. Tijdens de oprichtingsconferentie van de Organisatie van Amerikaanse Staten in 1948 liet Venezuela zich ontvallen dat de eilanden officieel aan hem toebehoren.³⁰ Latere regeringen hebben echter laten weten wel tevreden te zijn dat het Koninkrijk de orde en rust op de eilanden bewaakt. Venezuela heeft daar namelijk net als de VS baat bij, omdat het gelooft dat het Koninkrijk beter in staat is de stabiliteit op en rondom de eilanden te garanderen dan de Caribische eilanden zelf. Die stabiliteit op de Caribische wateren is Venezuela heel wat waard, omdat zijn grote steden en olie-industrie aan de kust liggen.³¹ Wat Venezolaanse voorstanders van annexatie ook op andere gedachten zou hebben gebracht, is dat overname van de Benedenwindse eilanden de Venezolaanse schatkist te veel zou kosten. Zo zei de belangrijkste adviseur van oud-president Chávez: 'Die eilanden liggen nu al in de Venezolaanse invloedssfeer, maar het nemen van de verantwoordelijkheid is iets anders. Dan moeten we ook hun levensstandaard handhaven. En die ligt

28 *International Narcotics Control Strategy report 2013*, Vol. 1, p. 147-149; Jessurun d'Oliveira 2003, p. 126.

29 L. de Jong, 'Getouwtrek rond het Koninkrijk: Nederland, Venezuela en de Antillen', *Internationale Spectator* 2009 (7/8) (p. 352-355), p. 352.

30 *NRC Handelsblad*, 'Beter een goede buur', 27 augustus 2005.

31 De Jong 2012, p. 353.

erg hoog. We hebben ons altijd gerealiseerd dat het veel kostbaarder zou zijn die eilanden zelf te onderhouden.³²

Een reeks incidenten versterkt echter het beeld dat Venezuela zijn belangstelling voor de eilanden nog niet helemaal heeft verloren. Zo was er de oproep van Chávez om de 'historische band tussen Venezuela en de Antillen te herstellen'. Uit door Wikileaks openbaar gemaakte documenten weten we dat Nederland in 2005 vreesde voor een militaire inval van Venezuela op de Antillen. In 2007 kondigde Chávez aan 'onderzoek te laten doen naar de noordgrens van Venezuela'.³³ De vraag dringt zich vooral op welke ambities Venezuela aan de dag zal leggen zodra de Benedenwindse eilanden onafhankelijk zouden worden. Voor Venezuela wordt het gemakkelijker zich te mengen in de aangelegenheden van de eilanden wanneer de staatsrechtelijke band met het Europese moederland helemaal doorgesneden is. Venezuela heeft bovendien al dertig jaar vaste voet aan de grond in Curaçao: de olieraffinaderij van het eiland wordt geëxploiteerd door de Venezolaanse staatsoliemaatschappij. Het is niet ondenkbeeldig dat Venezuela op de ene of andere wijze zal ingrijpen wanneer het meent dat de eilanden zelf de orde en het gezag ter land en ter zee onvoldoende handhaven, waardoor de belangen van Venezuela zouden worden geschaad. De Benedenwindse eilanden zelf is er veel aan gelegen goede betrekkingen met Venezuela te onderhouden, wat begrijpelijk is gezien hun geografische locatie en het economische belang van samenwerking.

Nederland

De klare taal van premier Rutte over een mogelijk nieuw staatsbestel van het Koninkrijk kwam men tot voor kort elders in de Nederlandse politiek niet vaak tegen. De meeste politieke partijen houden zich nogal op de vlakte over de toekomst van het Koninkrijk. In hun verkiezingsprogramma's beperken zij zich tot algemeenheden. Alleen de PVV spreekt zich daarin onomwonden uit voor een spoedig en definitief einde aan het huidige staatsbestel. Wel hebben VVD en SP in 2013 een initiatiefnota ingediend om het Koninkrijk om te vormen tot een gemenebest van onafhankelijke staten.

In het regeerakkoord uit 2012 is geen visie op de toekomst van de overzeese gebiedsdelen te bespeuren. De coalitiepartijen kondigden alleen een voorstel aan om de vestiging van inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland te reguleren (en daarmee te beperken).³⁴ Potentiële migranten uit deze landen zouden onder meer worden getoetst op de afwezigheid

32 E. Koopman, *De oliekoning*, Amsterdam: Podium 2011.

33 *De Volkskrant*, 'Chávez maakt aanspraak op Nederlandse Antillen en Aruba', 18 augustus 2007; *NRC Handelsblad*, 'Bot tegen VS: Antillen zijn de Nederlandse Falklands', 16 januari 2011.

34 *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, 29 oktober 2012, p. 30.

van een strafblad en voldoende inkomen. Daarmee is een oud en bekritiseerd plan uit de mottenballen gehaald.³⁵ De VVD-fractie in de Tweede Kamer heeft in 2012 een initiatiefwetsvoorstel van vergelijkbare strekking ingediend. De Raad van State bracht in zijn advies hier grote bezwaren tegen in. Volgens de Raad zijn de juridische mogelijkheden voor een toelatingsregeling zeer beperkt, gelet op de gemeenschappelijke Nederlandse nationaliteit van rijksburgers (art. 3 lid 1 onder c Statuut) en de strenge voorwaarden die mensenrechtenverdragen en de Grondwet aan beperkingen van het beginsel van gelijke behandeling en het recht op bewegingsvrijheid stellen. Bezwaarlijk is bovendien dat het wetsvoorstel tot strengere eisen zou leiden voor Caribische rijksburgers dan voor burgers uit andere EU-lidstaten.³⁶

Het Koninkrijk is geen thema dat leeft bij de Nederlandse kiezer dan wel positieve associaties oproept. Zo de Caribische rijkdelen al in het nieuws zijn, dan is het meestal negatief. Uit een peiling in 2008 bleek dat bijna de helft van de Nederlandse ondervraagden van de Antillen af wilde. 44 procent vond dat de eilanden zelf moesten kiezen voor hetzij onafhankelijkheid hetzij een status als Nederlandse gemeente.³⁷

De stroom aan subsidies die vanuit Nederland naar de eilanden vloeide, is inmiddels afgebouwd. In de aanloop naar de statuutswijziging van 2010 nam Nederland de schuldenlast van de Antillen ter grootte van 1,7 miljard euro voor zijn rekening. Premier Rutte heeft verkondigd dat daarmee 'de laatste euro richting de Antillen is overgemaakt'.³⁸ De rijksministerraad is wel toezicht blijven houden op de financiële huishouding van de eilanden. Dat was kennelijk niet onverstandig: het begrotingstekort van Curaçao was in 2012 zodanig opgelopen en de voorstellen van de Curaçaose regering tot beperking daarvan werden zo slecht ontvangen dat de rijksministerraad het land moest dwingen de begroting sluitend te maken.

De Caribische rijkdelen

Last but not least, hoe denken de Caribische eilanden zelf over onafhankelijkheid? De eilanden lijken niet dolenthousiast over het Koninkrijk, maar zich helemaal losweken van Nederland, dat willen ze evenmin, zo blijkt uit de referenda (zie slot paragraaf 3). De Rijksvertegenwoordiger voor de BES-eilanden constateerde dat de overgang naar het Nederlandse staatsbestel in 2010

35 In 1998 liet de regering al onderzoek doen naar de juridische mogelijkheden om de migratie van Antilliaanse rijksburgers naar Nederland te beperken (*Kamerstukken II 1998-1999*, 26 283, nr. 1).

36 *Kamerstukken II 2012-2013*, 33 325, nr. 4.

37 Onderzoek Toekomst van de Antillen, door peil.nl (Maurice de Hond), 13 december 2008.

38 Zie noot 1.

weliswaar goed is verlopen, maar dat betekent nog niet 'dat de Bonairianen, Statianen en Sabanen de nieuwe staatkundige structuur in het hart hebben gesloten. Veelgehoord zijn klachten over het verlies van de eigen identiteit en cultuur, de toestroom van Nederlanders uit West-Europa en de vrees steeds minder te zeggen te krijgen over het reilen en zeilen op het eigen eiland. [...] Het vertrouwen in de nieuwe toekomst als onderdeel van Nederland is pril en kwetsbaar.'³⁹ Opvallend is dat de BES-eilanders niet zitten te wachten op een toestroom van Nederlanders en de Nederlandse regering op haar beurt de migratie van inwoners uit de West wenst te beperken.⁴⁰ De liefde voor de mederijksburger zit kennelijk aan geen van beide kanten van de oceaan erg diep.

Een concreet gevolg van de integratie in Nederland dat op de BES-eilanden controversie opriep, was de invoering van liberale wetgeving inzake abortus, euthanasie en homohuwelijk op deze eilanden. Met name Sint Eustatius liep daartegen te hoop. Nederland had van invoering van deze wetgeving af kunnen zien: artikel 1 lid 2 Statuut bepaalt dat voor de BES-eilanden regels kunnen worden gesteld en maatregelen worden getroffen met het oog op, kort gezegd, hun van het Europese deel van Nederland onderscheidende omstandigheden. De Tweede Kamer wenste ter zake echter geen uitzondering voor de eilanden te maken.

De laatste volksraadpleging die Curaçao over zijn politieke toekomst hield, liet grote verdeeldheid onder de kiezers zien. Een krappe meerderheid van 52 procent stemde in 2009 voor de opwaardering van Curaçao tot land; 48 procent was tegen.⁴¹ In het referendum van 2005 koos twee derde van de Curaçaose kiezers nog voor autonomie en slechts vijf procent voor onafhankelijkheid. De meeste politieke partijen in Curaçao zitten ook op deze lijn en willen zich evenmin spoedig helemaal losmaken. De Partido Antiá Restrukturá kiest voor handhaving van de status quo: 'We do not believe in Independence. We believe in cooperation with the Kingdom and strong ties with the Netherlands.' De Partido Adelante Inovashon Soshal noemt Curaçao niet klaar voor onafhankelijkheid. Een derde grote fractie, de Pueblo Soberano van voormalig partijleider Helmin Wiels, stelt: 'We are in favor of responsible independence. It is a process: we must first put things in order. [...] Within ten years Curacao must become independent.'⁴²

39 Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, *Voorjaarsrapportage 2011*, p. 1 (meest recente editie).

40 Zie bovenstaand onder 'Nederland'.

41 Of deze 48 procent van de kiezers nu onafhankelijkheid dan wel het behoud van de Antillen wenste, is in het referendum niet bevraagd.

42 *Curaçao Chronicle*, 'Independence or autonomous status within the Kingdom', 18 oktober 2012.

5. Conclusie

Met het Statuut werd geen eeuwig edict beklonken, maar de staatsregeling zou er in de ogen van Nederland wel voor zorgen dat de rijksdelen nog lange tijd met elkaar verbonden bleven. Het is anders gelopen. Ook Nederland ging inzien dat onafhankelijkheid van de rijksdelen een reële mogelijkheid werd, Suriname trad daadwerkelijk uit het Koninkrijk en de Antillen werden ontman-teld. Zowel naar volkenrecht als naar staatsrecht is onafhankelijkheid van de Caribische rijksdelen mogelijk. Het zelfbeschikkingsrecht schrijft voor dat voor-malige koloniën het recht hebben zelf hun politieke toekomst te bepalen. Staatsrechtelijk beschouwd beslissen de landen van het Koninkrijk over onaf-hankelijkheid van een rijksgedeelte. In dat geval wijzigen zij bij rijkswet het Statuut. Aruba kan zelfs eenzijdig beslissen zich los te weken; voor de andere rijksgedeeltes kan dat statuutrechtelijk slechts met instemming van de (andere) landen. Begin jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn de rijksdelen echter overeenge-komen dat de bevolking van elk eiland zelf haar politieke toekomst mag be-palen. Ook de BES-eilanden kunnen dus onafhankelijk worden, als zij dat wen-sen.

Maar politiek beschouwd zijn er nog de nodige obstakels te overwinnen vooraleer de Caribische rijksgedeeltes onafhankelijk zijn. Het is dan ook zinvol de vraag te stellen in hoeverre de eilanden daarmee gediend zijn. Met onafhan-kelijkheid zijn de poorten naar de hemel niet geopend. Dat hebben we gezien met Indonesië en Suriname, die zich weldra tot dictaturen met een lage le-venstandaard ontwikkelden en waar na verloop van tijd ook nog burgeroorlo-gen uitbraken. In het geval van Indonesië was die uitermate bloedig. In Suri-name bleken zelfs hoge regeringsfunctionarissen zich schuldig te maken aan drugshandel.

Wat zou de historische betekenis van onafhankelijkheid zijn? Het zou zeker het einde van een tijdperk betekenen. Met de onafhankelijkheid van de Cari-bische rijksgedeeltes verdwijnt het laatste restje van het koloniale rijk dat Neder-land ooit was. Maar voor overdrijving of valse romantiek is geen plaats. Zo bijzonder zou onafhankelijkheid ook weer niet zijn, gelet op de grote mate van autonomie die de landen nu al genieten. Wellicht is het vooral even slikken voor Nederlanders met wortels in de Antillen of voor nostalgici die met wee-moed terugdenken aan de tijd dat Nederland ook nog in de tropen lag. *Das war dann einmal*. Maar het *einmal* is thans nog heden en dat zal het voorlopig ook wel blijven.