



VBNA
Vereniging voor Bestuurskunde
van de Nederlandse Antillen en
Aruba



Reflecties op Koninkrijksrelaties—
Deel 2

dr R.S.J. Martha, LL.M *

Douwe Boersema

Mw. Mr. S.F.C. Römer

Redactie: Drs. Miguel Goede



Universiteit van de Nederlandse Antillen

Prijs: Naf 25,- / Gratis voor VBNA leden

Inhoudsopgave

Inleiding	6
dr R.S.J. Martha, LL.M *	7
Reflecties over het Koninkrijksverband: - Een visie over de toekomstige betrek- kingen ontleend aan een terugblik -	
Douwe Boersema	40
Reflecties op de Koninkrijksrelaties; de toekomst van het Koninkrijk op basis van een terugblik? (reactie op reflecties van Dr. Rutel Martha)	
Mw. Mr. S.F.C. Römer	48
Vijftig jaar Statuut: is het tijd voor een vernieuwd Koninkrijk?	

Inleiding

Als vervolg op de discussie omtrent de Koninkrijksrelaties zoals die begin juni van dit jaar werd geopend brengen wij met groot genoegen de reacties zoals wij die hebben mogen ontvangen. Het debat neemt toe in intensiteit en scherpte—en dat is uiteraard een goede zaak.

In juridische kringen op Curaçao doet zelfs het gerucht de ronde dat het Statuut strikt juridisch gesproken niet zou bestaan. Het wordt nog spannend.

Wij houden u op de hoogte.

01 september 2003

Drs. Miguel Goede

Voorzitter VBNA

**Reflecties over het Koninkrijksverband:
- Een visie over de toekomstige betrekkingen ontleend aan en
terugblik -**

dr R.S.J. Martha, LL.M *

1. Inleiding

Ik zou deze toespraak willen beginnen met een verwijzing naar de 13^e stelling behorende bij mijn dissertatie van 6 juni 1989. Die luidt als volgt: 'Indien men de positie van Nederland binnen de EG met die van de Nederlandse Antillen onder het Statuut vergelijkt, dan moet men tot de slotsom komen dat de Antillen eerder in aanmerking komen voor het predikaat onafhankelijk dan Nederland'

Deze stelling geeft aan dat enkele belangrijke veronderstellingen van het Statuut, met name de autonomie van Nederland, niet langer in overeenstemming is met de werkelijkheid.. Het Koninkrijksverband, zoals voorzien in het Statuut, wordt volgend jaar vijftig jaar oud. Van verscheidene kanten wordt terecht de vraag gesteld of dat niet de gelegenheid zou moeten zijn om stil te staan bij de toekomst van het Koninkrijksverband. De afgelopen dertien jaren heb ik bij verschillende aangelegenheden bij die vraag stilgestaan. De vruchten van mijn reflecties zijn terug te vinden in een negentiental geschriften, waarvan de meesten in lokale, Nederlandse en Europese vaktijdschriften zijn verschenen¹. Ook professor Alkema uit Leiden heeft hier in deze zaal op 4 november 1994 interessante beschouwingen gewijd aan dit vraagstuk.²

Deze exercities onthullen stuk voor stuk dat enkele van de fundamentele veronderstellingen waarop het Koninkrijksverband gestoeld is, door de ontwikkelingen gedurende de afgelopen vijftig jaren gelogenstraft zijn. Vier processen zijn in hoofdzaak hieraan. Die zijn de internationale ontwikkeling van rechten van de mens, de Europese integratie, de internationalisering van zorggebieden van de overheid, en de uitbreidende cirkel van internationale rechtsdeelnemers.

Ik zal stilstaan bij de wijze waarop deze processen het Koninkrijksverband, zoals voorzien in het Statuut van 1954 aangetast hebben. Het Koninkrijksverband heeft vijf hoofdelementen. Die zijn de vrijwilligheid van het Koninkrijksverband, de gelijkwaardigheid van de landen,

autonomie: d.w.z. het beginsel van zelfstandigheid van de landen, onderlinge solidariteit ten aanzien van de autonome aangelegenheden, een beperkte lijst van aangelegenheden die gemeenschappelijk worden behartigd', en het vereiste dat het staatsbestel van de landen gebaseerd moet zijn op het beginsel van de democratische rechtsstaat en de eerbiediging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden³.

Mij is niet de tijd gegund om vanavond al ontwikkelingen van de afgelopen vijftig jaar rondom deze hoofdelementen systematisch en uitputtend na te lopen. Wel denk ik dat er voldoende ruimte is om tenminste een schets te geven voor een 'roadmap' voor de toekomstige Koninkrijksverhoudingen. Daarom zal ik enerzijds proberen aan te geven op welke onderdelen het Statuut geen meerwaarde (meer) heeft of zelfs overbodig is gemaakt. Anderzijds zal ik proberen aan te geven waar er nog rek zit in het Koninkrijksverband en waar er wijzigingen nodig zijn.

2. De vrijwilligheid van het Koninkrijksverband

Grondslag voor het Koninkrijksverband zoals geregeld in het Statuut, is blijkens de preambule van het Statuut de vrijwillige aanvaarding *ex nunc*. Dit heeft betrekking op zowel de wil om in het Koninkrijk te vertoeven als op de inhoud van de relaties binnen het Koninkrijk. Met en vanaf de totstandkoming van het Statuut zijn het dus niet langer de organen van het Europese rijkdeel die voor de andere landen bepalen hoe hun constitutionele status zou moeten zijn. Die vrijwilligheid komt op twee manieren tot uiting in het Statuut.

In de eerste plaats komt het tot uiting in het feit dat wijziging van het Statuut alleen met de medewerking van alle drie de landen kan plaatsvinden. De vrijwilligheid komt voorts tot uitdrukking in de verdragsautonomie van de drie landen. Deze verdragsautonomie waarborgt de landen dat de inhoud van hun onderlinge relaties en de eigen zelfstandigheid niet via de weg van een internationale regeling tegen hun wil kan worden gewijzigd. Wat de Nederlandse Antillen en Aruba betreft ligt deze waarborg besloten in het zogenoemde lokaal veto *ex artikel 12 Statuut* en het absoluut veto *ex artikelen 25 en 26 Statuut*⁴.

Een derde uiting van de vrijwilligheid, te weten het recht op zelfbeschikking w.o. het recht op secessie, is destijds na lange en

moeizame discussie weggelaten uit de preambule⁶.

2.1. Aandrang op onafhankelijkheid

Juist dit aspect van de vrijwilligheid bleek later centrifugale werking te hebben zowel op het Koninkrijksverband als zodanig als op de verhoudingen tussen de zes eilanden die oorspronkelijk de Nederlandse Antillen vormden. Het frappante is dat juist Nederland dat tijdens de onderhandeling van het Statuut mordicus tegen de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht was, die in 1970 de klok luidde voor de beëindiging van het Koninkrijksverband⁶.

De wens van Nederland om de Nederlandse Antillen en toen ook nog Suriname onafhankelijk te maken stond in de ogen van Nederland helemaal niet haaks op het hoofdelement van de vrijwillige aanvaarding van het Koninkrijksband. Immers, in de Nederlandse opvatting was het inherent aan deze vrijwillige aanvaarding dat ook Nederland het Koninkrijksverband kon opzeggen⁷.

Het spiegelbeeld van deze opvatting is uiteraard dat ook de Nederlandse Antillen (en Aruba) het recht hebben om vrijwillig te weigeren uit het Koninkrijk te stappen dan wel zelf te mogen bepalen wanneer uit het Koninkrijk zou willen vetrekken. Dit valt af te leiden van de meesterlijke brief van de toenmalige Antilliaanse premier Juancho Evertsz d.d. 10 januari 1975 aan premier Joop den Uyl (224/JAZ, 1975), waarin Evertsz de gedachte opperde voor een integraal sociaal-economisch plan en bijbehorende financiële en technische bijstand i.v.m. planmatige voorbereiding van de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen. Het heeft kennelijk tot 1989 geduurd voordat in Nederland het kwartje viel over deze Nederlands-Antilliaanse *changá*. Per slot van rekening, je moet het dominospel meester zijn om dat te begrijpen.

2.2. Het recht van zelfbeschikking van de individuele eilanden

Inmiddels was de geest wel uit de fles. De vrijwilligheidkwestie kreeg begin jaren zeventig (opnieuw) de dimensie van insularisme. De individuele eilanden beriepen zich op het recht van zelfbeschikking, hetgeen uiteindelijk tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1980 erkend werd. Hiermee was de kwestie van vrijwilligheid niet langer een kwestie van tussen de Koninkrijkslanden, maar ook een kwestie tussen de

Koninkrijkslanden en de eilanden. Het voorlopige toppunt van deze nieuwe dimensie voltrok zich op 1 januari 1986 toen Aruba de status van gelijkwaardig Koninkrijkswild kreeg. De centrifugale werking van deze additionele dimensie van de vrijwilligheid van het Koninkrijksverband achtervolgt tot op heden het Koninkrijk en de koninkrijkslanden.

2.3. Betrokkenheid bij de Europese integratie

Een derde complicatie ten aanzien van de vrijwillige karakter van het Koninkrijksverband vloeit voort uit het proces van Europese integratie. Drie jaar nadat het Statuut tot stand kwam ving het rijkswild Nederland, samen met vijf andere Europese staten, een integratieproces aan dat in de loop der jaren uitgebreid en diepgaand is gaan blijken. Zo uitgebreid en diepgaand dat men thans op de drempel staat van een nieuwe fase waar de oorspronkelijke economische organisatie in een volledige politieke organisatie zal worden omgezet, met eigen Grondwet.

Aangezien economische, financiële en sociale aangelegenheden eigen aangelegenheden van elk der rijkswildten zijn en ook de daarmee corresponderende externe aspecten, kon het Koninkrijk destijds niet zonder de instemming van de overzeese rijkswildten, deze rijkswildten verbinden in dat integratie proces. Zelfs niet in het aparte gedeelte dat in het EEG-verdrag werd ingeruimd voor de overzeese gebiedswildten. Het Koninkrijk kon niet verder gaan dan een verklaring doen opnemen in de slot akte waarin de intentie werd geuit voor een toekomstige associatie van deze gebiedswildten met de EEG. Later in 1984 associeerden de overzeese gebiedswildten van het Koninkrijk zich met de EEG onder het aparte gedeelte dat in het EEG-verdrag dat is ingeruimd voor de overzeese gebiedswildten.

Op basis van de vrijwilligheid van het Koninkrijksverband, en daarmee de vrijheid om zich niet in alle opzichten te verbinden aan Internationale verbintenissen die ander rijkswildten wensen aan te gaan, namen de Nederlandse Antillen in 1984 een fundamenteel standpunt in dat tot heden bepalend is gebleven in de internationale opstelling van de Nederlandse Antillen. Sindsdien hanteren de Nederlandse Antillen volgende strategische criteria:

- a. het regiem moet toegang bieden tot de economische markt die door de Europese integratie wordt verwezenlijkt;

- b. het regiem moet zo weinig mogelijke offers vergen van de Nederlandse Antillen;
- c. de betrokkenheid bij de Europese integratie mag geen mogelijkheid tot deelneming aan andere economische groeperingen uitsluiten.

Dit zijn de criteria die, blijkens de discussie van 17 juli 1962 in de Eerste Kamer van de Staten Generaal⁸, destijds bepalend waren voor de Nederlandse Antillen, toen men bewust opteerde voor de LGO-status. Deze strategische criteria zijn in mei 1996 door de regering van de Nederlandse Antillen en de Staten in globale termen bevestigd in de notitie getiteld 'Buitenlandse Belangenbehartiging Nederlandse Antillen'. Een uitdrukkelijke herbevestiging van de strategische criteria treft men aan in het kabinetsstandpunt van kabinet Pourier III. Op initiatief van minister Camelia-Römer, werd nl. in de ministerraad van 16 mei 2001 de visie onderschreven dat de Nederlandse Antillen geen positie zal kiezen die erop neer zou komen dat een keuze wordt gemaakt tussen een Europese oriëntatie enerzijds en een regionale/globale oriëntatie anderzijds. Deze visie is vervolgens omstandig uiteengezet in de door Kabinet Pourier III op 19 december 2001 aangenomen "Discussienota Buitenlandse Handelsbeleid Nederlandse Antillen". In die nota wordt het beleidsmatig leidend beginsel van 'open regionalisatie' als kern van het Nederlands-Antilliaans externe beleid gekozen. Uitgangspunt daarbij is dat de Nederlandse Antillen baat hebben bij een handelsbeleid dat uit handelsstrategische overwegingen niet slechts te beperken tot één handelsblok, zij het Europa of het Westelijk Halfrond:

"Het maken van een eventuele keuze tussen of LGO of FTAA is niet aan de orde indien het toekomstige buitenlandse handelsbeleid is gestoeld op het principe van 'open regionalisatie'. Een keuze voor open regionalisatie impliceert dat de Nederlandse Antillen zich uit strategische overwegingen niet beperkt (sic) tot slechts een handelsblok, zij het in Europa of op het Westelijk Halfrond, doch zo veel als mogelijk bewegingsruimte nastreeft om verschillende handelsovereenkomsten af te sluiten met meerdere – op hun nadrukkelijk belang voor

de Nederlandse Antillen – geselecteerde handelspartners. Hierbij dient niet uit het oog verloren te worden dat de VS en Canada thans de belangrijkste importmarkten zijn en dat de EU de voornaamste exportmarkt is”.

Dus de vrijwilligheid van het Koninkrijksverband, gecombineerd met de zelfstandigheid ten aanzien van de eigen aangelegenheden, maken het mogelijk dat Nederland haar Europese bestemming heeft kunnen nastreven, terwijl de Nederlandse Antillen m.n. het beleid van open regionalisatie kunnen nastreven. In de zo-even genoemde regeringsnotitie van 1996 zet de regering op systematische wijze deze ontwikkelingen tegenover elkaar. In Hoofdstuk III van de nota beschrijft de regering het proces van veranderend Nederland als gevolg van de Europese integratie. In Hoofdstuk IV beschrijft de regering het proces van veranderende Nederlandse Antillen als gevolg van de voortschrijdende emancipatie. In het vervolg van de notitie zet de regering een lijn uit voor de internationale positionering van de Nederlandse Antillen en de wijze van de behartiging van de externe belangen.

3. Gelijkwaardigheid van de landen

Een tweede hoofdelement van het Koninkrijksverband is de gelijkwaardigheid van de landen in hun onderlinge betrekkingen. Hiermee wordt enerzijds benadrukt dat er sprake moet zijn van een uit staatsrechtelijk oogpunt gelijke waardering of behandeling en dat de juridische structuur geen elementen van subordinatie mag inhouden. Anderzijds geeft het begrip aan dat er geen feitelijke gelijkheid is. Met name dit laatste was bedacht om ruimte te laten voor een regeling die verdisconteert dat er belangrijke verschillen zijn in aantallen inwoners, oppervlakte, personele capaciteiten etc. Wat men in 1954 zich niet heeft kunnen voorstellen is dat, hoewel Nederland in deze opzichten belangrijke verschillen vertoont met de Caribische rijkdelen, er een situatie zou kunnen ontstaan dat Nederland inhoudelijk minder autonoom zou kunnen worden dan de overzeese rijkdelen.

Ik wil in dit verband mijn 13^e stelling uit 1989 nogmaals in herinnering roepen. In die stelling concludeer ik dat indien men de positie van Nederland binnen de EG met die van de Nederlandse Antillen onder het Statuut vergelijkt, dan moet men tot de slotsom komen dat de Antillen eerder in aanmerking komen voor het

predikaat onafhankelijk dan Nederland.

Het lidmaatschap van het Koninkrijk van de EG heeft een omvangrijke inperking van de autonomie van Nederland met zich meegebracht en heeft het Koninkrijk - zeker voor wat betreft het rijksdeel in Europa - als gevolg daarvan nagenoeg tot een semi-soevereine staat gereduceerd. Reeds in de zaak *Van Gend & Loos* van 1963 heeft het Europese Hof bepaald dat het Koninkrijk (wat betreft het rijksdeel in Europa) niet langer in alle gevallen soeverein kan bepalen aan welke rechtsinstrumenten zij wel en niet wenst te worden gebonden, zoals bij traditionele internationale organisaties en verdragen wel het geval is⁹. Hieruit - d.w.z. dit supranationalisme - is voortgevloeid dat het Europees recht invloed uitoefent op de autonomie van de Nederlandse wetgever en deze autonomie op tal van plaatsen reeds vergaand heeft beperkt en in de toekomst verder zal beperken. Nederland is derhalve geworden tot een verander(en)de Koninkrijkspartner en is bij lange na niet gelijk aan de overzeese rijksoorden op het punt van zelfstandige behartiging van de eigen aangelegenheden¹⁰. Er wordt zelfs gesproken van een reductie van Nederland tot een semi-soevereine staat¹¹.

Er is dus niet slechts sprake van geen gelijkwaardigheid, maar zelfs van ongelijkheid, waarbij de Nederlandse wetgever veel minder te zeggen heeft over wat er in Nederland moet gebeuren dan de wetgevers van Aruba en de Nederlandse Antillen te zeggen hebben over wat in hun respectieve landen kan gebeuren.

4. Onderlinge solidariteit en samenwerking

Niet alleen het beginsel van vrijwilligheid en de gelijkwaardigheid zijn in de afgelopen vijftig jaar in een ander daglicht komen te staan, doch ook het derde hoofdelement van het Koninkrijksverband, te weten de onderlinge solidariteit ten aanzien van de autonome aangelegenheden.

4.1. Onderlinge solidariteit

Dit hoofdelement wordt tot uitdrukking gebracht in met name artikelen 36 en 37 Statuut. Deze bepalingen maken het suggereren dat de Koninkrijkslanden elkaars 'preferred partners' zijn. Men is ingevolge deze bepalingen onderling solidair, hetgeen tot uitdrukking komt in de bereidheid om op vrijwillige basis elkaar bijstand te verlenen. Op basis van dit onderdeel verleent Nederland

op vrijwillige basis ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Een verplichting daartoe legt het Statuut evenwel niet op.

Vergelijkt men dit aspect met de evenknie in de associatieregeling voor de Landen en Gebieden Overzee, dan ziet men dat artikel 183, lid 3 in tweeërlei opzichten aan de Nederlandse Antillen een gunstiger positie verlenen dan het Statuut zelf. In de eerste plaats legt het een verplichting op om ontwikkelingshulp te verlenen aan de Landen en Gebieden Overzee. Dus de hulp komt niet allen uit Nederland maar uit alle lidstaten. Deze hulp wordt gekanaliseerd via het Europese Ontwikkelingsfonds. In de tweede plaats is hier geen sprake van vrijwilligheid maar van een verplichting.

4.2. Onderlinge economische samenwerking

Een ander aspect van het element van onderlinge solidariteit tussen de Koninkrijkspartners, is de veronderstelling die artikel 37 uitademt op het punt van onderlinge samenwerking op economisch-, monetair- en financieel gebied. Dit brengt mij bij de slotverklaring van de Parlementaire Contactplan van 24 t/m 28 maart 2003 te Aruba. Daarin leest men dat de Antilliaanse delegatie heeft voorgesteld om een inventarisatie te doen opstellen de belemmeringen en tarifaire en non-tarifaire beperkingen voor de intra-Koninkrijksrelaties, inclusief een mogelijke douane unie en meestbegunstigde-clausule.

Ik heb slecht nieuws voor deze Antilliaanse delegatie. Nederland is niet langer bevoegd om handelsrelaties aan te gaan met zijn overzeese partners van het Koninkrijk.

Wells waar heeft de Antilliaanse delegatie op grond van artikel 37 Statuut mogen aannemen dat de Koninkrijkslanden elkaar op economisch gebied als preferente partners dienen te behandelen. Echter, de door het Statuut in artikel 37 aanbevolen bevordering van doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen tussen de landen van het Koninkrijk (artikel 37, lid 2(b) Statuut) is als gevolg van het EG-verdrag niet te verwezenlijken. Deel Drie van het EG-verdrag brengt met zich dat Nederland samen met de overige lidstaten een gemeenschappelijke markt en Economische en Monetaire Unie vormt, waardoor Nederland niet langer de bevoegdheid heeft om eigenmachtig doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen met de Nederlandse Antillen en Aruba te onderhouden. Artikel 182 EG-verdrag voegt hieraan toe

dat "doel van de associatie is het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden overzee en de *totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Gemeenschap in haar geheel*" (curs. door mij RSJM). Nederland wordt dus door artikelen 183, eerste lid en 184, eerste lid EG-verdrag verplicht om in het handelsverkeer op de invoer uit de Nederlandse Antillen en Aruba dezelfde regeling toe te passen die krachtens dat verdrag tegenover de overige lidstaten is aangegaan. Artikelen 183, tweede lid, 184, tweede lid e.v. hebben daarom als gevolg dat de Nederlandse Antillen en Aruba rechtens niet bevoegd zijn om een voorkeursbehandeling te geven aan Nederland of aan elkaar. M.a.w. er bestaat geen ruimte meer om uitvoering te geven aan de aanbeveling van artikel 37, lid 2(b) Statuut.

Het voorgaande geldt tot op zekere hoogte ook voor het bepaalde in artikel 37, lid 2(d) Statuut, t.w. de bevordering van de economische weerbaarheid door onderlinge hulp, en artikel 37, lid 2 (a) Statuut, dat de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen voorschrijft. In de preambule van het EG-verdrag wordt de wens uitgesproken om "de verbondenheid van Europa met de landen overzee te bevestigen" en ook het verlangen "de ontwikkeling van hun welvaart te verzekeren". Daartoe bepaalt artikel 3 EG-verdrag dat "[Teneinde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van de Gemeenschap de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin het Verdrag voorziet:] (q) de associatie van de landen en gebieden overzee, teneinde het handelsverkeer uit te breiden en in gezamenlijke inspanning de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen". De laatste alinea van artikel 131 EG-verdrag luidt: "Overeenkomstig de in de preambule van dit Verdrag neergelegde beginselen moet de associatie in de eerste plaats de mogelijkheid scheppen de belangen en de voorspoed van de inwoners van die landen en gebieden te bevorderen, teneinde hen te brengen tot de economische, sociale en culturele ontwikkeling welke zij verwachten".

4.3. Onderlinge fiscale betrekkingen.

Maar ook waar die ruimte bestaat, namelijk op het punt van directe belastingen, blijkt dat Nederland de houding aanneemt dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen 'preferred partners' zijn.

Tot 1986 verleenden Nederland en de Nederlandse Antillen (Aruba

was toen nog een eilandgebied van de Nederlandse Antillen) elkaar onderling een preferentieel nultarief op de uitkering van dividenden van het ene land aan het andere. Mede op basis hiervan ontwikkelden de Nederlandse Antillen een zeer belangrijke 'offshore sector'. Echter, in 1986 kwam een einde aan deze Koninkrijkspreferentie. Vier jaar later is Nederland ertoe overgegaan om in Europees verband de preferentiële behandeling die tot 1986 voor zijn Koninkrijkspartners was voorbehouden, aan de Europese partners te geven. Hoewel er aan de LGO-status van de Nederlandse Antillen en Aruba argumenten zijn te ontlelen om dezelfde preferentiële behandeling wederom aan de Nederlandse Antillen en Aruba te verlenen, is Nederland daar niet toe te bewegen¹². Een verzoek uit 1992 aan de Koninkrijksregering, via de toenmalige Nederlandse bewindspersoon belast met Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken, om deze kwestie aan de Raad van State van het Koninkrijk voor te leggen, wacht volgens mij nog steeds op een antwoord.

Het beeld dat uit dit geheel ontstaat is dat Nederland op het sociaal-economisch gebied veel hechtere banden onderhoudt met de overige lidstaten dan met de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland heeft voorts niet langer de vrijheid om de economische, financiële en monetaire betrekkingen met de Nederlandse Antillen naar eigen inzicht in te vullen. Bovendien heeft de associatie van Aruba en de Nederlandse Antillen met de Europese Unie als gevolg dat enerzijds in bepaalde vormen van onderlinge samenwerking door de Europese Unie wordt voorzien en dat er anderzijds beperkingen zijn aangelegd voor de behandeling van elkaar door de rijksoverheden. Kortom, ook van artikel 37 Statuut blijft weinig over door het proces van Europese integratie. Echter, via de doelstellingen van Deel Vier van het EG-verdrag zou de onderlinge solidariteit waarop artikel 37 Statuut toeziet gewaarborgd kunnen worden. Dus veel hangt af van de toepassing en uitwerking van Deel Vier van het EG-verdrag. Daarbij is de standpuntbepaling van het Koninkrijk in de Europese instellingen belast met de uitvoering van Deel Vier van het EG-verdrag, cruciaal¹³.

4.4. Onderlinge luchtvaartbetrekkingen

Reeds in 1991 voorzag de Leidse luchtvaartrecht specialist Mendes de Leon dat de voortschrijdende vergemeenschappelijking van het luchtvaart beleid in de Europese Unie met zich zal brengen dat ook de onderlinge luchtvaartbetrekkingen binnen het Koninkrijk zal

ophouden een zaak te zijn tussen Willemstad en Den Haag¹⁴ c.q. Oranjestad en Den Haag. Mendes de Leon's visie lijkt te worden bevestigd door het arrest van 5 november 2002 van het Europese Hof van Justitie in de zaak C-478/98, over de niet-nakoming het afgeleid recht inzake interne markt voor luchtvervoer [verordeningen (EEG) nrs. 2299/89, 2407/92, 2408/92, 2409/92 en 95/93 door sluiting en toepassing door lidstaat van bilaterale 'open sky'-overeenkomsten met Verenigde Staten van Amerika en daarmee schending van de externe bevoegdheid van Gemeenschap. Dit arrest bevat alle ingrediënten om de conclusie te wettigen dat de tijdperk van het sluiten van luchtvaartakkoorden op voet van artikel 38 Statuut, wellicht zijn langste tijd heeft gehad.

4.5. Het concordantie beginsel

Autonomie en disconcordantie op het gebied van het is inherent aan het stelsel van het Statuut, het concordantie beginsel ten spijt¹⁵. Uit de uniforme gebondenheid aan het internationaal recht volgt een minimale concordantie niet alleen met de Koninkrijkspartners maar met alle landen die zijn aangesloten bij de betrokken internationale regelingen. De Europese integratie heeft evenwel een gediversifieerde gebondenheid aan het Europees recht in de hand gewerkt, waardoor het Nederlands recht onderhevig is geraakt aan de dynamiek van de interne markt. Uit de status van de Nederlandse Antillen (en Aruba) als geassocieerde LGO volgt slechts een beperkte toepasbaarheid van interne markt regels in de Antillen. Echter, door zowel het karakter van de associatie als het rudimentaire ontwikkelingsstadium van het associatierecht, kan de ratio en dus de jurisprudentie over de in Nederland geldende Europese rechtsnormen niet de maat geven voor de interpretatie van het Antilliaanse onderscheidenlijk Arubaanse burgerlijk recht, handelsrecht, burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, strafvordering en het intellectuele eigendomsrecht. Gesteld kan worden dat, in hoofdlijnen, slechts de jurisprudentie van het Benelux Gerechtshof van voor Puma/Sabel relevant is voor de uitleg van de Merkenlandsverordening 1995. De autonomie (inclusief de verdragsautonomie) en de Europese integratie impliceren derhalve dat men moet leren leven met het primaat discordantie op de gebieden waar ingevolge artikel 39 Statuut het beginsel van concordantie dient te gelden¹⁶.

Geconcludeerd kan worden dat het Statuut zelf de afgelopen vijftig jaar geen enkele rol heeft gespeeld en ook niet meer zal kunnen

spelen op het punt van de totstandbrenging van betekenisvolle economische betrekkingen binnen het Koninkrijk.

5. De Gemeenschappelijke aangelegenheden

Een ander belangrijke hoofdelement van het Koninkrijksverband betreft de gemeenschappelijke aangelegenheden waarover de organen van de afzonderlijke landen geen zeggenschap hebben. Het zijn deze Koninkrijksaangelegenheden die de externe gebondenheid in een Koninkrijk bij uitstek tot uitdrukking brengen. Bij de hoofdelement wordt ervan uit gegaan dat dit de kern van de externe ondeelbaarheid van het Koninkrijk vertegenwoordigd. Wij zien echter dat de afgelopen vijftig jaar hebben aangetoond dat ook dit centrale element niet onaantast is gebleven.

5.1 *Nederlanderschap*

Op het punt van burgerschap heeft het Statuut bewezen binnen het Koninkrijk een uiterst beperkte betekenis te hebben. Uit het Statuut blijkt dat hoewel er sprake is van een gemeenschappelijke nationaliteit, deze gemeenschappelijke nationaliteit niet met zich brengt dat alle Nederlanders marktburgers zijn van alle drie de landen van het Koninkrijk. Met andere woorden, het Koninkrijkspaspoort verleent geen vrije toelating van Antillianen tot Nederland en Aruba om daar te kunnen wonen, werken en ondernemen en omgekeerd. De landen zijn ingevolge het Statuut vrij om al dan niet de status marktburgers toe te kennen aan Koninkrijksonderdanen uit een ander Koninkrijksland.

In zijn toespraak van 28 mei 2003 heeft professor Hirsch Ballin terecht de gemeenschappelijke nationaliteit ingevolge het Statuut als vertrekpunt gehanteerd voor zijn exploratie¹⁷. Ik deel zijn mening dat zolang wij het samenzijn onder het Statuut als een gegeven beschouwen, de strategische overheidsbeslissingen gericht moeten zijn op het inhoud geven aan de gemeenschappelijkheid van de Nederlandse nationaliteit. Aldus bekeken, valt het meteen op dat juist op het punt van het genot van individuele rechten in Europa, het Statuut zelf geen meerwaarde heeft in termen van het marktburgerschap, terwijl op Europees niveau hieraan wel betekenis is gegeven..

Dit vloeit voort uit het Europese Burgerschap zoals geregeld in

artikelen 17 t/m 22 van het EG Verdrag. LGO onderdanen bezitten het Europese Burgerschap indien het nationale recht van het lidstaat waartoe zij behoren, hen dezelfde nationaliteit verleent als de inwoners van het moederland¹⁸.

Op grond van de Europese Burgerschap hebben Antillianen met een Koninkrijkspaspoort vrije toelating tot de Europese Lidstaten om daar te kunnen wonen, werken en ondernemen. Dit noemt men het zgn. 'marktburgerschap'¹⁹.

Het Europese Burgerschap verleent voorts aan Antillianen met een Koninkrijkspaspoort die in Europa wonen, het recht om deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf. Bijvoorbeeld een Antilliaan woonachtig in Gemeente Woluwe in België, mag stemmen en zichzelf verkiesbaar stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen van Woluwe.

Ongeacht waar men woont, een Antilliaan of Arubaan met een Koninkrijkspaspoort, ontleent aan zijn Europese Burgerschap het recht om deel te nemen aan de verkiezingen van het Europese Parlement. Dat het Koninkrijk hem dit recht vooralsnog onthoudt, is een onrechtmatigheid die gedoemd is om op den duur te verdwijnen.

Het Europese Burgerschap brengt voorts met zich dat Antillianen met een Koninkrijkspaspoort die zich op het grondgebied van derde landen (bijv. in Haiti) bevinden, waar het Koninkrijk niet vertegenwoordigd is, de bescherming genieten van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere lidstaat die wel vertegenwoordigd is.

Het Europese Burgerschap houdt ook het recht van petitie bij het Europese Parlement in. Het burgerschap houdt tevens het recht in om klachten in te dienen bij de Europese Ombudsman. Bekijkt men dan de verplichtingen verbonden aan het Europese Burgerschap, dan blijkt dat deze beperkt zijn zolang de Nederlandse Antillen en Aruba LGO blijven.

Worden de Nederlandse Antillen een ultraperifere regio, dan zullen alle onderdanen van de (toekomstige) 24 lidstaten dezelfde rechten verkrijgen in de Nederlandse Antillen. Met name zullen zij het recht verkrijgen om zich vrijelijk hier te vestigen, wonen, werken en

ondernemen. Ook zal hen het recht moeten worden verleend om aan de eilandsraad verkiezingen deel te nemen²⁰. Blijven de Nederlandse Antillen gewoon LGO, dan zullen Nederlandse Antillen niet verplicht zijn de werknemers uit de Europese Unie tot de Antilliaanse arbeidsmarkt toe te laten, tenzij de Antillen zelf iets anders overeenkomen met de lidstaten²¹.

De door professor Hirsch Ballin nagestreefde gemeenschappelijkheid op het punt van gelijke begunstiging van alle Nederlanders ten opzichte van de Europese Unie, is ook in een andere zin reeds gerealiseerd in het LGO-besluit. Dit was juist het argument dat o.a. de Nederlandse Antillen destijds met succes bij de Europese Commissie hebben aangevoerd om gelijke behandeling van LGO-onderdanen te bewerkstelligen. Het gaat om het recht om te mogen deelnemen aan beroepsopleidingen in Europa op dezelfde voet als de onderdanen van de betrokken lidstaten alsmede deelname aan de door de Europese Unie gefinancierde programma's op het gebied van menselijke ontplooiing. Dienovereenkomstig bepaalt het huidige LGO-Besluit dat personen uit de LGO die onderdaan zijn van een lidstaat, in de Gemeenschap toegang hebben tot beroepsopleiding op dezelfde basis als onderdanen van de betrokken lidstaat wanneer zij kunnen voldoen aan de voor die onderdanen geldende voorwaarden, met inbegrip van eventuele voorwaarden betreffende verblijf binnen de Gemeenschap of de EER. Dit komt neer op het recht van een Antilliaan om in aanmerking te komen voor o.a. studiefinanciering in alle lidstaten op dezelfde wijze als die lidstaten die aan hun eigen onderdanen toekennen. In het in 1997 uiteindelijk gewijzigde voorstel staat dit ook uitdrukkelijk aangegeven, conform het voorstel van de Europese Commissie, voor wat betreft de door Europa gefinancierde ontplooiing programma's:

"Overwegende dat Besluit 91/482/EEG dient te worden aangevuld met verschillende bepalingen om beter rekening te kunnen houden met de menselijke dimensie van de associatie van de LGO met de Gemeenschap; dat dit geldt voor het in aanmerking laten komen van staatsburgers van de LGO voor een reeks programma's van de Gemeenschap die openstaan voor de burgers uit de Europese Unie"

We kunnen dus concluderen dat waar het gaat om het genot van

individuele rechten in Europa, het Europese Burgerschap veel meer inhoud toekent aan de gemeenschappelijke nationaliteit dan het Statuut zelf.

5.2. Nationaliteit van zeeschepen

Het Statuut verklaart de nationaliteit en veiligheid van schepen tot een Koninkrijksaangelegenheid. Dit heeft niet belet dat dit onderwerp mee getrokken werd in de Europese integratie. In 1995 heb ik in een publicatie de wijze geïllustreerd waarop het Koninkrijk op dit punt geconfronteerd wordt met het feit dat er hier sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid, terwijl niet alle drie delen van het Koninkrijk aan dezelfde Europese discipline onderworpen zijn. De voornaamste oorzaak is de overtuiging in 1954 dat de nationaliteit en veiligheid van schepen tot Koninkrijksaangelegenheid moet worden verheven. Met name de ontwikkeling op Europees niveau en de fiscale politiek van de landen van het Koninkrijk ten aanzien van scheepvaart bewijzen echter dat het hier om een gewone economische aangelegenheid gaat waarmee geconcurrereerd wordt²².

Hieruit zou men de conclusie moeten trekken dat de omzetting van de relevante Europese regelgeving niet noodzakelijkerwijs ook betrekking moet hebben op in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen. Echter door deze lijn niet te volgen heeft het Koninkrijk steeds problemen met Europa bij de omzetting van de Europese richtlijnen in de Koninkrijkwetgeving. Dit heeft laatst geculmineerd in een veroordeling van het Koninkrijk door het Europese Hof van Justitie. Nederland voerde o.a. aan dat de nationale bepalingen die ter omzetting van de richtlijn gewijzigd moesten worden, ook op de Nederlandse Antillen en Aruba van toepassing zijn. Daarom had eerst moeten worden verzocht om instemming van de regeringen van die gebieden. Inmiddels was het ontwerp van de nieuwe versie van het Vissersvaartuigenbesluit aan de ministerraad voorgelegd; naar verwachting zou het besluit in oktober 2001 in werking kunnen treden²³. Dit excuus van het Koninkrijk dat men meer tijd nodig had vanwege de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba, is door het Hof echter niet geslikt. Het excuus was bovendien ook staatsrechtelijk ongegrond omdat artikel 14, lid 3 Statuut het wel degelijk mogelijk maakte om de regeling tot in Nederland geregistreerde vissersvaartuigen te beperken.

5.3. Algemene voorwaarden voor de toelating van

vreemdelingen

Artikel 3, lid 1 (g) Statuut verklaart dat het stellen van algemene voorwaarden voor de toelating van vreemdelingen een Koninkrijksaangelegenheid is. Toelating en uitzetting van vreemdelingen zelf is evenwel een autonome aangelegenheid van de landen. "Toelating kan vanwege de Rijksregering niet worden opgelegd" aldus de officiële toelichting op artikel 3, lid 1 eerste lid Statuut. De Rijksministerraad heeft nooit - behalve de kennisname van de conclusies van de Terrorisme Top eind november 2001 - het standpunt ingenomen dat de harmonisatie van het visumbeleid noodzakelijk is in het belang van het Koninkrijk, laat staan dat daaruit een rijkswet ter uitvoering van artikel 3, lid 1(g) Statuut is voortgevloeid²⁴. Het is zelfs zo dat Nederland zonder overleg met de Nederlandse Antillen te plegen zijn visumbeleid heeft ingebracht in het Schengen-systeem (zoals daarvoor reeds het geval was in het kader van de Benelux). Het Schengen *acquis* is door het Verdrag van Amsterdam geïncorporeerd in het Europese Gemeenschapsrecht²⁵.

Het Schengen-Akkoord noch het Verdrag van Amsterdam hebben medegelding in de Nederlandse Antillen, waardoor zij niet de status hebben van in de Nederlandse Antillen geldende wettelijke regelingen in de zin van artikel 2 van de Staatsregeling. Hiermee lijkt artikel 3, lid 1 (g) Statuut niet langer *effet utile* te hebben.

5.4 Defensie

Ook op het punt van defensie heeft de praktijk van de afgelopen vijftig jaar laten zien dat het Koninkrijk niet noodzakelijkerwijs ondeelbaar is. Dat geldt met name voor de beperking in het NAVO-verdrag. Een aanval op het Europese rijkdeel zal wel leiden tot een NAVO-reactie, maar hetzelfde is niet het geval wanneer er sprake zou zijn van een militaire aanval op Aruba of de Nederlandse Antillen.

5.5 Buitenlandse betrekkingen

Ook op het gebied van de buitenlandse betrekkingen hebben zich de afgelopen vijftig jaar veel ontwikkelingen voorgedaan waardoor de gemeenschappelijke behartiging van de buitenlandse betrekkingen niet langer voor de hand ligt.

In de eerste plaats is het niet langer zo dat alleen soevereine staten deel kunnen nemen aan het internationale rechtsverkeer. De cirkel van deelnemers die handelingsbekwaam zijn op internationaal

niveau heeft zich uitgebreid. Dit betekent dat in bepaalde situaties het toegestaan is dat niet-onafhankelijke gebieden zelfstandig kunnen deelnemen aan verdragen, lid worden van internationale organisaties, in rechte optreden voor internationale tribunalen. Zelfs de lokale overheden van Nederland onderhouden zelfstandige buitenlandse betrekkingen²⁶. Kortom de soevereiniteit als monopolistisch criterium voor internationale handelingsbekwaamheid behoort definitief tot het verleden²⁷. Verscheidende verdragen, waarvan de Europese Kaderovereenkomst inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen lagere overheden zeer noemenswaardig is, verlenen aan lokale overheden bevoegdheden om internationale betrekkingen te onderhouden en om in het kader daarvan juridische verplichtingen aan te gaan²⁸.

Sommige landen hebben de eigen constitutie gewijzigd om de internationale participatie van deelstaten mogelijk te maken. Ik noem als voorbeeld de federalisering van België. Het Statuut van het Koninkrijk houdt reeds in grote mate rekening met dit fenomeen. Zoals reeds gezegd: "Ten aanzien van die terreinen waarop de landen autonoom zijn geldt het uitgangspunt, dat elk der landen zelfstandig beslist over zijn verdragsrelaties"

Wat betreft verdragen van economische en financiële aard is dit uitgangspunt uitdrukkelijk neergelegd in artikelen 25 en 26 Statuut. Wat betreft overige verdragen met als onderwerp andere autonome aangelegenheden, ligt dit uitgangspunt besloten in het zgn. 'locaal-veto' van artikel 12 eerste lid, Statuut.

In een notitie van 3 april 1987 heeft de Koninkrijksregering, aan de hand van artikelen 3, 6, lid, 11, 24 t/m 28 en 37 Statuut het standpunt ingenomen dat het feit dat buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksaangelegenheid is geenszins uitsluit dat een der landen bij de behartiging van de eigen belangen naar buiten optreedt³⁰. Artikel 28 Statuut maakt het mogelijk dat de Nederlandse Antillen zelfstandig lid worden van internationale organisaties. Op grond van deze bepaling zijn de Nederlandse Antillen toegetreden tot het lidmaatschap van enkele voor de Nederlandse Antillen belangrijke organisaties, w.o. de Associatie van Caribische Staten. Ook staat op stapel de zelfstandige toetreding tot de WTO en de inpassing van de Nederlandse Antillen in de architectuur voor handel in het Westelijk Halfrond (FTAA). De LGO-status ingevolge het vierde deel van het EG-verdrag en de *libertas operandi* die het Statuut mogelijk maakt, verleent de

Nederlandse Antillen nu juist de basis voor de wenselijk geachte bewegingsruimte. Deze bewegingsruimte is uitdrukkelijk bevestigd in de jurisprudentie van het Europese Hof en bij het tot stand komen van het Verdrag van Maastricht.

In het Advies 1/78 van 4 oktober 1979³¹ beschreef het Europese Hof de positie van de landen van landen en gebieden overzee ten opzichte van de Gemeenschap respectievelijke de positie van deze landen en gebieden ten opzichte van hun 'moederland' als volgt:

"Doordat de 'afhankelijke gebieden' buiten de werkingsfeer van het EEG-Verdrag vallen verkeren zij tegenover de Gemeenschap in een zelfde positie als derde landen. Derhalve moet de positie van de lidstaten die de buitenlandse betrekkingen van die gebieden behartigen op tweërlei wijze worden omschreven: enerzijds hebben zij de hoedanigheid van lid van de Gemeenschap, anderzijds die van vertegenwoordiger in de internationale verkeer van bepaalde afhankelijke gebieden die buiten de werkingsfeer van het gemeenschapsrecht vallen"

In het Advies 2/91 van 19 maart 1993³² oordeelde het Europese Hof – met verwijzing naar de aangehaalde passages van Advies 1/78 – dat de materiele werkingsfeer van het betrokken ILO-Verdrag buiten het gebied valt dat wordt bestreken door de associatieregeling voor de landen en gebieden overzee. Het Hof meende dat de lidstaten die de internationale betrekkingen van deze landen en gebieden behartigen hen uit dien hoofde vertegenwoordigen, en derhalve bevoegd zijn om buiten de Europese Gemeenschap om voor die gebieden tot het betrokken ILO-Verdrag toe te treden.

Bij het tot stand komen van het Verdrag van Maastricht hebben de Antillen eraan bijgedragen dat deze positie verzekerd werd in Verklaring 25 bij dat Verdrag. Om te illustreren dat het een juiste beslissing was om Verklaring 25 te bedingen wil ik verwijzen naar het antwoord van Commissaris Fischler naar aanleiding van de schriftelijke vraag nr. E-0021/01 van Europarlementariër Daniel Varela Suanzes-Carpegna (PPE-DE) aan de Europese Commissie (17 januari 2001) over de juistheid van de deelname

van Engeland namens Bermuda aan de Twaalfde buitengewone zitting van de ICCAT.

Daartegenover staat dat de Europese integratie immers tot gevolg heeft dat het Koninkrijk niet langer bevoegd is om voor het Koninkrijk in Europa verdragen op het gebied van de aangelegenheden die tot de competentie van de Europese Unie zijn gaan behoren te sluiten. Die verdragen worden door de Europese Unie aangegaan ten behoeve van het rijk in Europa. De beslissing om die verdragen te sluiten en dus Nederland te binden worden met gekwalificeerde meerderheid der lidstaten genomen. Zolang de Nederlandse Antillen de LGO-status behouden, geldt deze regel niet voor de verdragen die voor de Nederlandse Antillen gelden. Hetzelfde geldt voor het lidmaatschap van internationale organisaties. Zo wordt het Europese rijksdeel in de WTO door Europa vertegenwoordigd. Hetzelfde begint thans plaats te vinden in het IMF. Reeds in 1993 heb ik hierop gewezen³³.

Het merkwaardige doet zich derhalve voor dat hoewel de buitenlandse betrekkingen een gemeenschappelijke aangelegenheid zijn, er op twee niveaus ontwikkelingen hebben plaatsgevonden waardoor men zich de vraag moet stellen of het aanmerken van de buitenlandse betrekkingen als een gemeenschappelijke aangelegenheid nog steeds zinvol is. Uit het standpunt van Kabinet Pourrier II zoals neergelegd in de notitie van mei 1996, blijkt dat er nog maar weinig over is om deze gemeenschappelijke behartiging te rechtvaardigen. Daarbij staat aan te komen dat de Europese Grondwet in wording in een minister van Buitenlandse Zaken van Europa voorziet, die het buitenlandsbeleid van de lidstaten ten behoeve van de Europese Unie zal moeten gaan coördineren. De volgende conclusie van de regering van de Nederlandse Antillen wil ik u naar aanleiding hiervan niet onthouden:

'Met de opstelling van Nederland in de richting van Europa, alsmede de toenemende belangstelling voor het Oosten, zullen de Nederlandse Antillen steeds meer op zichzelf komen te staan en zich genoodzaakt zien tot een verbreding van een zelfstandige uitvoering van haar buitenlandse belangenbehartiging. De reeds toegenomen materiele ontwikkeling van de autonomie van de Nederlandse Antillen zal

zich dienen voort te zetten en inperking van de manoeuvreerruimte ten aanzien van met name regionale belangenbehartiging kan in een ontwikkeling als boven geschetst schadelijk zijn voor elk der partijen en voor hun samenwerkingsrelaties'

Duidelijker kan het mijns inziens niet. Dit brengt mij tot de laatste hoofdelement van ons Koninkrijksverband.

6. Waarborgfunctie van het Koninkrijk

Zoals reeds gezegd, is een van de hoofdelementen van het Koninkrijksverband het vereiste dat het staatsbestel van de landen gebaseerd moet zijn op het beginsel van de democratische rechtsstaat en de eerbiediging van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Dit is voornamelijk in artikel 43 Statuut geregeld. Daarin wordt elk der landen verplicht zorg te dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Het Koninkrijk is belast met het waarborgen van deze rechtstatelijke waarden. Daartoe beschikt de Koninkrijksregering ingevolge artikelen 50 en 51 Statuut over het instrument van de algemene maatregel van rijksbestuur als *ultimum remedium*. Van deze bevoegdheid heeft de Koninkrijksregering nooit gebruik moeten maken³⁴.

Om elke misverstand te voorkomen hecht ik eraan te vermelden dat vaak ten onrechte ervan wordt uitgegaan dat de hoger toezicht maatregelen tegen Curaçao (1959) en Sint Maarten (1992) een uitoefening van deze waarborgfunctie inhielden. Niets is minder waar. Beide acties waren gebaseerd op artikel 93 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en hadden niet te maken met artikel 43 Statuut. Voor ons is hier van belang om stil te staan bij de vraag waarom de Koninkrijksregering nimmer gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om in het landsbestuur in te grijpen³⁵.

Kenner van het staatsrecht schrijven dit toe aan het feit dat deze waarborgfunctie overgenomen is door de internationale regelingen inzake de bescherming van de rechten van de mens. Deze regelingen leggen het gehele Koninkrijk rechtstatelijke kwaliteitsnormen op. Deze kwaliteitsnormen worden rechtstreeks gehandhaafd door de rechter, waardoor ingrijpen met algemene

maatregelen van rijksbestuur volstrekt overbodig is gebleken. Overigens door de instrumenten die de rechter ter beschikking staan kan de rechter veel gerichter en fijnzinniger de gewenste resultaten verwezenlijken.

Het is om deze reden dat ik reeds in 1998 bij de viering van de 150^{ste} verjaardag van de Nederlandse Grondwet heb betoogd dat aan het Statuut en ook de Grondwet op dit punt geen constitutionele functie meer toekomt³⁶. De internationale regelingen inzake de menselijke rechten hebben zich in de afgelopen vijftig jaar ontwikkeld tot belangrijke constitutionele documenten die onbetwistbaar van groter belang zijn dan het Statuut en zelfs ook de Nederlandse Grondwet³⁷.

Het is overigens veelzeggend dat de Europese Constitutie die nu in de maak is dezelfde materiele normen en rechterlijke handhaving van de rechtstatelijkheid die op grond van de Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ontwikkeld zijn, overneemt. Voor Nederland zal de eigen Grondwet en artikel 43 Statuut nog minder van betekenis zijn dan voorheen. Ten aanzien van de waarborgfunctie van het Koninkrijk m.b.t. de rechtstatelijkheid, kan dus worden geconcludeerd dat in de afgelopen vijftig jaar deze feitelijk overbodig is door de werking van de internationale regelingen op het gebied van de menselijke rechten. Er is nagenoeg niets dat de Koninkrijksregering beter en effectiever zou kunnen doen als die op grond van artikelen 50 en 51 Statuut zou op treden. Vandaar dat niet valt te verwachten dat deze artikelen ooit zullen worden aangewend.

Volledigheid gebied te vermelden dat zowel Nederland als Aruba en de Nederlandse Antillen zich gelukkig mogen prijzen met deze substitutie van de waarborgfunctie door het internationale recht. Reeds in 1971 heeft de toenmalige Kamerlid van Lier, namens zowel de Eerste als de Tweede Kamer tijdens een bijeenkomst met de Centrale Commissie van de Staten, het standpunt ingenomen dat het beter zou zijn indien de waarborgfunctie van de Koninkrijksregering uit het Statuut geschrapt zou worden³⁸.

Anderzijds is het een publiek geheim dat zowel de Antilliaanse als de Arubaanse politiek de verwerkelijking van die waarborgfunctie niet zien zitten. De praktijk wijst dan ook uit dat de lokale politiek door voor redres op landsniveau te zorgen, al dan niet na door de rechter op de vinger te zijn getikt, geen aanleiding geven voor de

toepassing van artikelen 50 en 51 Statuut.

Op grond van dit voortschrijdende inzicht ben ik er thans aan toe om de derde stelling behorende bij mijn dissertatie van 6 juni 1989 voorwaardelijk terug te nemen. Deze stelling luidt: 'Het verwerklijken van de Koninkrijksrechtsorde door toepassing van artikelen 50 en 51 van Statuut, of door formele toetsing van landswetten aan het Statuut mag geenszins worden aangemerkt als neokolonialisme. Integendeel, de bevolkingen van de landen hebben er recht op dat de waarborgen neergelegd in het Statuut nageleefd worden'.

Toen ik deze stelling betrok waren zowel de Antilliaanse wetgever als de Antilliaanse rechter aan het talmen over de beëindiging van de ongelijke behandeling van de gehuwden en ongehuwden. Uiteindelijk heeft de rechter de knoop door gehakt, weliswaar niet volledig naar mijn gading, en is voor mij het vertrouwen in lokaal redres hersteld. Vandaar de voorwaardelijkheid. De rechter moet niet de terughoudendheid betrachten die de periode 1984- 1993 gekenmerkt heeft³⁹.

Mijn hersteld vertrouwen is later versterkt toen ik bij mijn aantreden als minister van Justitie in 1998 kennisnam van de rechtspraak over het gevangeniswezen. Ik heb daarin een bruikbare 'roadmap' gevonden om de reorganisatie van het gevangeniswezen aan te pakken. De positieve bevindingen van de CPT in februari 2002 bevestigen dat de rechterlijke leidraad die ik heb aangetroffen juist was.

7. Verder met het Koninkrijk

Ik ben op het punt beland waarbij ik mijn visie over de toekomstige verhoudingen met u moet delen. Ik wil u in dit verband naar twee gelegenheden wijzen waarbij ik dat heb gedaan. Dat was op april 1996 tijdens een presentatie aan de Commissie Buitenland van de Staten en mijn toespraak voor Rotary Curaçao d.d. 6 september 2001 getiteld *'Building up the future of the Kingdom from the past'*. Bij de laatstgenoemde gelegenheid heb ik gewezen op de internationalisering van de relaties tussen de Koninkrijksrelaties, waardoor de vraag ontstaat in hoeverre het nog gerechtvaardigd is om in de toekomst van een staatsrechtelijk verband uit te blijven gaan in plaats van een volkenrechtelijk verband.

Meer dan bij die twee aangelegenheden wil ik hier benadrukken dat bij het ontwikkelen van een toekomst visie, de constitutionele emancipatiefunctie van het staatsrecht⁴⁰ in onze politieke geschiedenis sinds 1634⁴¹ onderkend moet worden waarbij twee grote processen determinant zijn: enerzijds het streven naar vestiging en instandhouding van het Koninkrijksverband als basis voor orde en rechtstatelijkheid in de drie landen en anderzijds het streven naar emancipatie van met name de Antilliaanse (en Arubaanse) mens uit de onderdrukkende en uitbuitende machtsstructuren. Wat dit aangaat is onderdeel IV.18 van de eerder gememoreerde regeringsnotitie van kabinet Pourrier II van mei 1996 belangwekkend:

“De kansen op zelfontplooiing van de bevolking van de Nederlandse Antillen en tevens duurzame ontwikkeling van ons land dienen te verlopen via de route van maximale invulling van de autonomie. Een kruipende erosie van de autonomie is noch in het belang van de Nederlandse Antillen, noch in het belang van Nederland. Beide landen zijn immers gebaat bij een Antillen dat zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de behartiging van haar belangen. In dit kader zij tevens benadrukt, hetgeen in de speech ter gelegenheid van de herdenking van 40 jaar Statuut werd gesteld: ‘Deze drang naar erkenning van de eigenwaarde is - na 300 jaar ontkenning ervan - een diepgewortelde behoefte in het leven van onze mensen. Wij zullen ernaar streven om de roep om erkenning te ontwikkelen tot een rotsvast en reeel vertrouwen in het eigen kunnen; een vertrouwen dat sterk genoeg is om niet door derden bevestigd te hoeven worden”

Tegen deze achtergrond, laat het voorgaande laat zien dat het Statuut op diverse onderdelen achterhaald is door de Europese eenwording en de toenemende behoefte naar meer *libertas operandi*.⁴² Anderzijds zien wij een toenemende internationalisering van het openbaar bestuur op vrijwel alle onderdelen van de autonome aangelegenheden van de Nederlandse Antillen, hetgeen niet zonder gevolgen blijft voor het nationale bestuursbestel.⁴³ De gemeenschappelijkheid is, zoals reeds geconstateerd in onderdeel

IV.19 van de regeringsnotitie van mei 1996 doorbroken door de diversiteit in de gebondenheid aan de Europese eenwording en deze internationalisering van het openbaar bestuur. De behoefte is dus niet om de landen dichter bij elkaar te brengen, doch veeleer om de landen de ruimte te bieden om zonder elkaar tot last te zijn hun eigen bestemming te zoeken in de moderne internationale gemeenschap. Zoals reeds gebleken tijdens de exercitie begin jaren negentig om te komen tot een gemoderniseerd Statuut⁴⁴, dient het Statuut geactualiseerd te worden om rekening te houden met de gevolgen van de Europese eenwording.

In deze zin heeft het Statuut zijn diverse omschrijvingen recht gedaan. Over één ding lijkt een ieder steeds eens te zijn geweest. Namelijk dat de constructie van 1954 geen eenheidstaat tot stand beoogde te brengen tussen de rijksdelen. Men heeft het op diverse manieren proberen aan te duiden; als (falende) federatie althans federaal⁴⁵, als staatsrechtelijke associatie van drie landen of als een staatsrechtelijk samenwerkingsverband⁴⁶.

Een ander gegeven is dat het Statuut geen bijdrage heeft of kan leveren aan de noodzakelijke 'tax base expansion' voor de sociaal-economische ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen. Tegelijkertijd biedt de globaliserende wereldeconomie perspectieven voor deze noodzakelijke 'tax base expansion', mits de Nederlandse Antillen de assertiviteit, alertheid en vindingrijkheid aan de dag zullen kunnen leggen om de juiste strategische verbanden aan te gaan. Om dergelijke verbanden te kunnen aangaan zullen de bestaande mogelijkheden onder het Statuut uitgeput worden en waar de rek uit is zal het Statuut aangepast moeten worden.

In de eerste plaats moet de lijst van onderwerpen die ingevolge artikel 3 Statuut tot de Koninkrijksaangelegenheden behoren, drastisch te worden ingekort. Dit geldt met name voor het onderwerp van nationaliteit en veiligheid van schepen (3, lid 1, sub e Statuut), toezicht op de algemene regels inzake de toelating en uitzetting van Nederlanders (3, lid 1, sub f Statuut), het stellen van algemene regels voor de toelating van vreemdelingen (3, lid 1, sub g Statuut) en de uitlevering (3, lid 1, sub h Statuut).

Ook artikelen 3, lid 1, sub b (buitenlandse betrekkingen), 25, 26, 27 (sluiting van verdragen) en 28 Statuut (toetreding tot internationale organisaties) behoeven aanpassing. Ten aanzien van

de buitenlandse betrekkingen op de gebieden waar de Europese Unie de exclusieve bevoegdheid heeft gekregen om ten behoeve van het rijk in Europa op te treden, ontbeert Den Haag nog langer de legitimiteit om voor de Nederlandse Antillen op te treden terwijl zij voor Nederland zelf niet langer mag optreden. Professor Alkema is in 1995 zover gegaan om de volgende vraag te stellen: "Dat roept metterdaad de vraag op of een dergelijke deelstaat op den duur zijn internationale rechtspersoonlijkheid, noodzakelijk om ten behoeve de LGO tegenover de buitenwereld vertegenwoordigend op te treden, verliest". Daarom zijn de volgende wijzigingen wenselijk:

- a. machtiging van de Nederlandse Antillen (en Aruba) om zelfstandig verdragen te sluiten ten aanzien alle onderwerpen die tot de autonome sfeer van de landen behoren;
- b. machtiging van de Nederlandse Antillen (en Aruba) om zelfstandig tot het lidmaatschap van internationale organisaties toe te treden ten aanzien van alle onderwerpen die tot de autonome sfeer van de landen behoren.
- c. machtiging aan Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius om, desgewenst, als eilandgebied lid te worden van de Organisatie voor Oost Caribische Staten (BVI en Montserrat zijn niet onafhankelijk, maar toch lid van die organisatie).⁴⁷

Ook artikel 38 behoeft aanpassing. Zo zal het mogelijk moeten worden gemaakt dat de eilandgebieden op de terreinen die ingevolge de ERNA tot hun autonome sfeer behoren, onderlinge regelingen kunnen aangaan met Aruba en Nederland, mits de gebondenheid in de Nederlandse Antillen zich niet daartegen verzet.

Aanpassing van de besluitvormingsprocedure in de rijksministerraad langs de lijnen aangegeven in de Proeve voor een Gemoderniseerd Statuut (1993) zal de gewijzigde positie van de landen beter weergeven. Het aldus gereconstrueerde Statuut zal dan materieel vrijwel dezelfde kenmerken gaan vertonen met de associatieregeling tussen Nieuw Zeeland en de Cook Islands: vrijwillig verbond, gemeenschappelijke staatshoofd, gemeenschappelijke nationaliteit, interne zelfstandigheid,

defensiebond, onderlinge bijstand en internationale handelingsbekwaamheid.⁴⁸

1. *© R.S.J. Martha; Lezing in de cyclus 'Reflecties over het Koninkrijksverband' van de Vereniging voor Bestuurskunde Nederlandse Antillen en de Universiteit van Nederlandse Antillen 16 juni 2002

,Determining the origin of goods for the purposes of article 133 of the EEC Treaty,, *Leiden Journal of International Law*, 1990;
,Toepassing van het gemeenschappelijk originebegrip op het goederenverkeer met de landen en gebieden overzee', *S.E.W.*, mei. 1991; 'Gevolgen van de Europese integratie voor het Koninkrijksverband' - *Met het Oog op Europa - speciale editie, Tijdschrift voor Antilliaans Recht - Justicia*, november 1991; 'Antillianen, Arubanen en het vrije verkeer van werknemers in Europa', *Tijdschrift voor Antilliaans Recht - Justicia*, 1992, nr. 2; 'Het gemeenschapsrecht inzake financiële verslaggeving en deelnemingen door overzeese vennootschappen', *TVVS*, 1993, nr. 93/3 (co-auteur M. Gorter); 'Überseeische Lander und Gebiete der EG', *Sachworterbuch zur Europäischen Union*, 1993 (Monar, Neuwahl en Noaek, red.); 'The Fund Agreement and the surrender of monetary Sovereignty to the European Community', *Common Market Law Review*, 1993, vol. 30, nr. 4; 'De belastingregeling voor het Koninkrijk en de moeder- dochterrichtlijn', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 6079, 1993; 'De Europese regelgeving en de in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen', *Nederlands Antilliaans Scheepvaartrecht, Thema nummer Tijdschrift voor Antilliaans Recht - Justicia*, 1995.; 'Inzake de gevolgen van de Europese integratie voor het Koninkrijksverband

- Presentatie aan de Commissie Buitenland van de Staten van de Nederlandse Antillen', 25 april 1996; 'Rechtsgevolgen van handelingen in strijd met Antilliaanse deviezenvoorschriften', *TVVS*, 1996, no. 96/4.; 'Internationaal-rechtelijke aspecten van het deviezenrecht nogmaals geïllustreerd', *Tijdschrift voor Antilliaans recht - Justicia*, 1997, nr. 1; 'Suikerimport uit de Nederlandse Antillen: Koninkrijkstrouw vs Gemeenschapstrouw' - TMC Asser Instituut, www.asser.nl, 1997; 'Building up the future of the Kingdom from the past', toespraak Rotary Curacao, 6 september 2001; 'De actuele betekenis van de Grondwet voor de Nederlandse Antillen - Doorwerking van grondrechten', *150 jaar Grondwet, Uitgave UNA no. XLIII*, 1999; 'Foreign Exchange Law and Foreign Money', *Netherlands Antilles Business Law* (D.E. Cijntje e.a. eds.), 1999; 'The Capacity to Appear before WTO Panels and Appellate Body', working paper, 2003; 'Europese integratie en de merkenrechtelijke discordantie in het Koninkrijk - Enkele aantekeningen voor de interpretatie van de Merkenlandsverordening 1995', working paper, 2003
- 2. E.A. Alkema, 'Nederland een veranderende Koninkrijkspartner?', *TAR-Justicia*, 1995. Eveneens vermeldenswaardig is het FIDE-rapport van Besselink uit 1996 getiteld, 'An Open Constitution and European Integration: The Kingdom of the Netherlands', *SEW* 1996; L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts, in samenwerking met S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Europa Law Publishing, 2002
- 3. vgl. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, blz. 19-22
- 4. vgl. A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*,

- W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, blz. 110-114, en R.S.J. Martha, 'De drie groepen van Rijksregelgeving', in F. Kunneman en S. Joubert, *Con Amore - Opstellen en brieven aangeboden aan mr E.L. Joubert*, Kluwer 1998, blz. 11-112; W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf, 1957, blz. 324
5. Helsdingen, *op. cit.*, blz. 193-249; Borman *op. cit.*, blz. 25-30;
6. vgl P.J. Kuyper & P.J.G. Kapteyn, 'A colonial power as champion of self-determination: Netherlands practice in the period 1945-1975' in H.F. van Panhuys e.a., *International in the Netherlands*, vol. III, Sijthof & Noordhoff - Oceana, 1980
7. vgl. B.V.A. Röling, 'Volkenrechtelijke notities betreffende het recht van zelfbeschikking' (discussieverslag), in H. Meijers, *Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid*, H.D. Tjeenk Willink, 1980, blz. 155; zie echter Borman *op. cit.*, blz. 29-30
8. Hand. 1^o Kamer., 17 juli 1962, blz. 77; Voor deze criteria zij men ook verwezen naar blz. 101 van het boek uit 1965 van Dr. P.-H. Houben, getiteld, *De Associatie van Suriname en de Nederlandse Antillen met de Europese Gemeenschap*, voor een geopolitieke beschouwing van de achtergronden van deze strategische opvatting, zie H. Hoetink, Schipperen tussen afhankelijkheden: de Nederlandse Antillen en hun plaats in de Caribische regio, in H. Meijers, *Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid*, H.D. Tjeenk Willink, 1980, blz. 33-47
9. Zaak 26/62 Jur. 1963, blz. 3
10. Zie J.H. Jans, 'Autonomie van de wetgever? Voorafgaande bemoeienis van Europese instellingen met nationale regelgeving' in *Europese Unie en Nationale Soevereiniteit, Staatsrechtconferen-*

tie 1997, Publikaties van de Staatsrechtkring, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997 en ook A.E. Alkema, *Nederland een verander(en)de Koninkrijkspartner*, TAR-Justicia, 1995

11. R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001, blz. 261-272

12. Zie R.S.J. Martha, 'De belastingregeling voor het Koninkrijk en de moeder- dochterrichtlijn', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 6079, 1993

13. vgl. R.S.J. Martha, 'Suikerimport uit de Nederlandse Antillen: Koninkrijkstrouw vs Gemeenschapstrouw' – TMC Asser Instituut, www.asser.nl, 1997

14. P. Mendes de Leon, 'The evolution of civil aviation relations of the countries of the Kingdom of the Netherlands in the light of the EEC Treaty' in *Met het Oog op Europa – speciale editie, Tijdschrift voor Antilliaans Recht – Justicia*, november 1991, blz. 138

15 R.S.J. Martha, *Het Primaat van Discordantie - Toespraak van Minister tijdens de plechtige zitting van de Staten van de Nederlandse Antillen op 11 december 2000 in verband met de aanstaande inwerkingtreding van boeken 1, 3, 4, 5, 6, 7 en 8 van het vernieuwde Burgerlijk Wetboek met ingang van 1 januari 2001* (niet gepubliceerd).

16 H.F. Munneke, 'Het Koninkrijk der federalismen – Federale constructies en het postkoloniale Koninkrijk der Nederlanden', in *Federalisme*, Publikaties Staatsrechtkring, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992, blz. 70-71.

17. E.M.H. Hirsch Ballin, 'De Koninkrijksgemeenschap', opgenomen in *Reflecties op Koninkrijksrelaties*, uitgave van VBNA en

UNA, Juni 2003.

18. Zie uitdrukkelijk in deze zijn arrest van 20 februari 2001 van het Europese Hof inzake Britse LGO-onderdanen, Zaak C-192/99, *Manjit Kaur*, vgl. *R.S.J. Martha*, 'Antillianen, Arubanen en het vrije verkeer van werknemers in Europa', *Tijdschrift voor Antilliaans Recht - Justicia*, 1992, nr. 2

19. Barents & Brinkhorst, *op.cit.*, blz. 64, 66, 329

20. zie discussie en besluit in de Franse Senaat op 23 oktober 1997, *Sénat/Debat Parlementaires*, *J.O. de la République Française*, blz. 2692 en 2372-2975

21. Zaken C-100 en 101/89, Jur. 1990, I-4647 (*Keauffer/Procacci*)

22. *R.S.J. Martha*, 'De Europese regelgeving en de in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen' *Nederlands Antilliaans Scheepvaartrecht Thema nummer Tijdschrift voor Antilliaans Recht - Justicia*, 1995

23. Arrest van 7 mei 2003, Niet-nakoming - Richtlijn 97/70/EG - Niet-omzetting binnen gestelde termijn, in zaak C-364/00, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Koninkrijk der Nederlanden

24. vgl. *Borman*, *op.cit.*, blz. 76-77

25. *P. Boeles*, *Inleiding in het migratierecht - Internationaal, Europees en nationaal*, Serie Migratierecht NCB, 1992

26. *L.F.M. Besselink*, *Staatsrecht en Buitenlands Beleid*, *Ars Aequi Cahiers - Staats- en Bestuursrecht*, Deel 2, 1991, blz. 14-15.

27. vgl. *N.J. Schrijver*, *Begrensde soevereiniteit - 350 na de Vrede van Munster*, Oratie VU 15 mei 1998

28. Zie o.a. *O.J. Lyssitzyn*, 'Territorial Entities other than Independent States in the Law of Treaties', 125 *Recueil des Cours*,

Academie de droit international, 1968; H. Hannum, 'The Foreign Affairs Powers of Autonomous Regions', *Nordic Journal of International Law* vol. 57, 1988, H. Hannum & R.B. Lillich, 'The Concept of Autonomy in International Law', vol. 74 *American Journal of International Law*, 1988

29. Van Rijn, *op. Cit.*, blz. 111

30. Kamerstukken II 1986-1987, 19 793 (R1320), no. 7

31. Advies 1/78, gegevens krachtens artikel 228, lid 1, tweede alinea EG-Verdrag, op verzoek van de Commissie, naar aanleiding van de Internationale Overeenkomst betreffende natuurlijke rubber, Jur. 1979, blz. 2871

32. Advies 2/91 gegevens krachtens artikel 228, lid 1, tweede alinea EG-Verdrag met betrekking tot Verdrag nr 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende veiligheid bij gebruik van chemischestoffen bij arbeid, Jur. 1993, blz. I-106

33. R.S.J. Martha, 'The Fund Agreement and the surrender of monetary Sovereignty to the European Community', *Common Market Law Review*, 1993, vol. 30, nr. 4.

34. vgl. Borman, *op. cit.*, 79

35. vgl. Van Rijn, *op. cit.*, blz. 102

36. zie R.S.J. Martha, 'De actuele betekenis van de Grondwet voor de Nederlandse Antillen – Doorwerking van grondrechten', *150 jaar Grondwet, Uitgave UNA no. XLIII*, 1999

37. vgl. T. Barhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof, '50 jaar EVRM en het Nederlandse staats- en bestuursrecht – ontwikkelingen en vooruitzichten' In *50 jaar Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens*, Speciaal nummer NJCM-Bulletin, 2000, alsook E.A. Alkema, 'Nederland een veranderende Koninkrijkspart-

- ner? ', *TAR-Justicia*, 1995
38. Zie verslag Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11596, nr. blz. 2
39. zie R.S.J. Martha, 'Derdenwerking van artikel 26 IVBPR', *IVBPR Speciaal, NJCM Bulletin* Jrg. 19-7, 1994 en R.S.J. Martha, 'Civielrechtelijkewerking van Verdragsbepalingen' in C. Dip e.a., *Karel Bongenaar - Een Koninkrijksvriend*, 2001
40. Over deze staatsrechtelijke methodologie zie S.W. Couwenberg, *Western Staatsrecht als Emancipatieproces - Ontwikkeling van constitutionele emancipatiefunctie in de democratische rechtstaat*, Samson Serie Politieke Verkenningen, 1977.
41. Zie H.B. van Aller, *Van Kolonie tot Koninkrijksdeel: de staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen van 1964 tot 1994*, Groningen 1994 en P. Verton, *Politieke Dynamiek en Dekolonisatie - de Nederlandse Antillen tussen autonomie en onafhankelijkheid*, Samson 1977.
42. vgl. G.A.M. Wehry, *Nederland en het Caraïbische bekken*, Clingendael, 1988, blz. 100-113
43. vgl. Th. A. Thoonen, *Internationalisering en het openbaar bestuur als institutionele ensemble*, VUGA 1990
44. Over deze proeve zie *Naar een nieuwe structuur voor het Koninkrijk*, Staatsrechtconferentie 1993, met bijdragen van D. Breillat, J.A.B. Janus en A.B. van Rijn, Publikaties van de Staatsrechtkring, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993
45. Munneke, *loc. cit.*
46. J. van der Hoeven, 'Koninkrijksrecht en Nederlands constitutioneel recht', *RM Themis* 1959, blz. 385, vgl. Ook P.J.G. Kapteyn, 'Nederlandse Antillen en de uitoefening van het zelf-

beschikkingsrecht', *Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Vereniging van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde* - Nieuwe Reeks Deel 45 - no. 6, 1982, blz. 178.

47. NB reeds in 1946 heeft Da Costa Gomez een voorstel van gelijke aar gelanceerd, M.F. Da Costa Gomez, 'De Staatsrechtelijke positie van Curacao in het Koninkrijk', opgenomen in E.A.V. Jesurun en M.-C. Hendrikse, *Opdat wij niet vergeten* - *gedenkboek mr dr Moises F. Da Costa Gomez*, blz. 403.

Reflecties op de Koninkrijksrelaties; de toekomst van het Koninkrijk op basis van een terugblik? (reactie op reflecties van Dr. Rutsel Martha)

Douwe Boersema

Voorzitter, dames en heren.

U vraagt mij kort te reageren op de reflecties van Rutsel Martha over de **Koninkrijksrelaties**. Het moet daarbij, blijkens de aankondiging, gaan over de **toekomst** van het Koninkrijk. Dat moet dan – met een vraagteken – op basis van een **terugblik**.

Om te beginnen de terugblik. Als ik Martha goed begrijp, is er een lijn te bespeuren in de geschiedenis van de Koninkrijksrelaties die bestaat in een steeds toenemende autonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba in samenhang met een steeds afnemende soevereiniteit van Nederland. Het gaat hem daarbij vooral om verdragsautonomie. Aan de ene kant heeft Nederland zich sinds de totstandkoming van het Statuut steeds meer gebonden aan de supranationale besluitvorming binnen de Europese Unie en daardoor ook hoe langer hoe meer de eigen zeggenschap – ook voor het Koninkrijk – verloren. Aan de andere kant signaleert Martha een beleidslijn in de Antilliaanse buitenlandse politiek, waarbij voor de Antillen juist een toenemende verdragsautonomie en toenemende internationale vrijheid wordt voorzien. Hij wijst daarbij op de zelfstandige toetreding van de Antillen tot internationale organisaties zoals de ACS, de op stapel staande zelfstandige toetreding tot de WTO en de inpassing van de Nederlandse Antillen in de architectuur voor handel in het Westelijk Halfrond (FTAA). Verder is er een consistente lijn te ontdekken in het beleid van de Antilliaanse regering, die bestaat in de keuze om niet te kiezen tussen een Europese en een regionale/globale oriëntatie. Hij verwijst daarbij naar een beleidsinitiatief uit 2001 van de toenmalige minister Camelia-Römer die vervolgens geformaliseerd is door het kabinet Pourier III als een keuze voor wat wordt genoemd 'open regionalisme' als de kern van het Nederlands-Antilliaanse externe beleid. De boodschap is vervolgens duidelijk: er moet worden gestreefd naar een Statuutwijziging, waarbij het Nederlandse onvermogen en het Antilliaanse beleid geformaliseerd moeten worden in de opheffing van de beperkingen die in het Koninkrijk bestaan voor eigen Antilliaanse bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse

betrekkingen. Daarbij moeten de koninkrijkstaken van artikel 3 Statuut drastisch worden beperkt en moeten die overgaan naar het terrein van de autonome bevoegdheden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Vervolgens – maar dat was al duidelijk – moeten de Antillen, en wellicht ook Aruba, kiezen voor een voortzetting van een veelbelovende LGO-relatie met de Europese Unie als derde landen en niet beginnen aan streven naar een status als ultraperifere regio omdat dat verlies van autonomie zou betekenen en dus niet kan liggen in de lijn van de gesignaleerde geschiedenis van de Koninkrijksrelaties. Men behoeft dus slechts terug te blikken om te kunnen weten wat er moet gebeuren.

Er is echter ook een heel andere terugblik mogelijk.

Om daarbij ook maar te beginnen bij het Statuut: de inhoud daarvan – het is natuurlijk eindeloos herhaald – is alleen maar te begrijpen als een arrangement waarmee de beoogde overgang naar onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen, en toen ook Suriname, werd georganiseerd. Dat verklaart het verregaand tweeslachtige karakter van het Statuut. Enerzijds gaat het over gelijkwaardige landen met zo groot mogelijke Antilliaanse autonomie, anderzijds gaat het over Nederlandse zeggenschap. Er is in het Statuut een grote discrepantie tussen bijvoorbeeld de formuleringen uit de preambule over gelijkwaardigheid, zelfstandigheid en wederkerigheid en eigen kracht van de landen en de materiele bepalingen van het Statuut, waarin het voornamelijk gaat over zeggenschap van door Nederland beheerste koninkrijksorganen, met slechts een marginale Antilliaanse inbreng. Voor een arrangement dat bedoeld is voor de langere termijn is dat niet goed te begrijpen. Dan gelden vooral de materiële bepalingen en blijkt de preambule vaak storend te werken. Hetzelfde geldt voor de bepalingen over de Antilliaanse verdragsautonomie. Het bijzondere van die autonomie is dat die volgens art. 25 en 26 van het Statuut vooral ligt op het terrein van de verdragen met een financiële of economische inhoud. Dat is echter – en daar gaat het mij om – alleen maar te begrijpen in het licht van de beoogde overgang naar volledige onafhankelijkheid. Juist die bepaling zou immers nooit zijn opgenomen als het zou zijn gegaan om een staatkundig arrangement voor onbepaalde tijd. Zoals het immers niet goed denkbaar is dat er nog een gezamenlijk koninkrijk zou bestaan als er sprake zou zijn of kunnen zijn van volledige en duurzame financieel-economische zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba? Een zelfredzaamheid die ook bestand is tegen bijvoorbeeld de instorting van het toerisme, of

tegen de gevolgen van weer eens een orkaan over de Bovenwinden, of tegen een onverhoopte sluiting van de Isla op Curaçao. Daarin ligt immers ook de meer basale ratio van het gemeenschappelijke paspoort. De bevolking van de Nederlandse Antillen en Aruba beschikt met het Koninkrijk over een grotere economische ruimte, geografisch en financieel. De keerzijde daarvan is dan uiteraard ook een grotere financieel-economische gebondenheid binnen het Koninkrijk voor de Antilliaanse politiek. Die binding, die geringere autonomie is daarmee dan ook in algemene zin in het belang van de bevolking, van de mensen van de Nederlandse Antillen. Als Rutsel Martha pleit voor een grotere Antilliaanse autonomie op het gebied van de financiële en economische buitenlandse politiek in een herzien Statuut, dan rijst derhalve de vraag: voor wie is dat dan goed? En voor wie misschien niet?

Dat brengt mij bij mijn tweede opmerking.

39 Jaar na de totstandkoming van het Statuut wordt door de bevolking van de Nederlandse Antillen in een consultatief referendum gekozen voor een nauwere aansluiting bij en een blijvend samengaan met Nederland. Daarnaast wordt gekozen voor het behoud van het staatsverband van de Nederlandse Antillen. En vervolgens wordt er door de politieke elite van de Nederlandse Antillen niets met de uitslag van dat referendum gedaan; men houdt zich slechts stil. Na de valse start van de autonomie in 1954 met een Statuut waarin meer autonomie voor de Antillen staat dan begrijpelijk is bij een band voor onbepaalde tijd, is het zonder gevolgen gebleven referendum van 1993/1994 voor mij het tweede belangrijke gegeven in de geschiedenis van de Koninkrijksrelaties. Allerlei andere zaken, ook bijvoorbeeld de gebeurtenissen van 30 mei 1969, de uittreding van Suriname uit het Koninkrijk, of het verwerven van de *status aparte* door Aruba, zelfs latere referenda, zijn in dit verband van een andere orde. In 1993 en volgende jaren wordt als het ware gedocumenteerd wat iedereen al lang wist: de grote afstand tussen politieke elite en de overige bevolking in de Caribische delen van het Koninkrijk en het vaak volledig afwezig zijn van enig vertrouwen in de eigen politici. Op zichzelf is dat natuurlijk ook niets bijzonders en het is ook niet aan de orde om daarover een geweldige morele verontwaardiging te tonen. De tijd van de grote dekolonisatie-bewegingen ligt inmiddels ver genoeg achter ons om daar wat objectiever en minder emotioneel naar te kunnen kijken. Ook ver genoeg om de romantiek door te kunnen prikken van dekolonisatiebewegingen als het grote geluk van de

emancipatie van volkeren door het afschudden van het juk van vreemde overheersing. Soms ging het daarom. Maar vaak was het ook een beweging die met het volk minder te maken had. Ook in de Nederlandse Antillen ging het in eerste instantie om het beëindigen van de Haagse aansturing van de plaatselijke politieke elite en veranderde er voor het 'volk' niet zoveel. Wat gebeurde was dat in het verwerven van de autonomie de Nederlandse zorg voor rechtstatelijkheid en goed bestuur op afstand werden gezet. De verworven bestuurlijke autonomie was vooral een autonomie voor de Antilliaanse politieke en bestuurlijke elite. Met impliciet de opdracht om door hun werk de Nederlandse bemoeienis met het volk van de Antillen te doen vergeten. Dat was blijkbaar in 1993 nog niet gelukt!

Op deze manier ontstaat een heel ander beeld van de geschiedenis van de autonomie voor de Nederlandse Antillen. Staatskundige onafhankelijkheid is gezien de financieel-economische situatie in het land verder weg dan ooit. Dat wijst juist niet in de richting van een vergroting van de Antilliaanse autonomie, maar juist op een bestendiging van de Koninkrijksrelaties en een grotere inbedding in de financieel-economische werkelijkheden van het Koninkrijk. Natuurlijk gaat het daarbij om het vraagstuk van de autonomie. Maar niet om de autonomie van landen. Het gaat uiteindelijk om de vraag van de autonomie van mensen. En die is binnen een land niet het automatische gevolg van de autonomie van de eigen politieke besluitvorming. Dat is de les van 1993. Autonomie voor de politiek is blijkbaar niet hetzelfde als autonomie voor de mensen. Er zou in de Antillen een automatische reactie moeten ontstaan bij het gebruik van het woord 'autonomie'; ogenblikkelijk zou de vraag moeten volgen: autonomie voor wie? Voor de scholen, voor de gezondheidszorg, voor de sociaal zwakkeren, voor het MKB? Of alleen maar voor een politieke en financiële bovenlaag? Nu leidt het gebruik van dat woord slechts tot gevoelens van nationalisme. En dat kan nooit goed zijn.

Om verder zicht te kunnen krijgen op de stelling van Martha over internationale verzelfstandiging van de landen binnen het Koninkrijk maak ik nog een kort uitstapje naar wat ik **mijn derde opmerking** zou willen noemen: een korte opmerking over **internationale economische en financiële politiek**.

In de opvatting van Martha, maar blijkbaar ook in die van mevrouw Römer en het kabinet Pourrier III, is het voor de Antilliaanse overheid goed mogelijk een eigen buitenlandse economische en handelspolitiek te voeren, los van knellende Koninkrijksbanden. In

die politiek zou dan op slimme wijze en gebruik makend van allerlei wisselende mogelijkheden in verschillende economische systemen voordeel voor de Antillen kunnen worden behaald. Ik denk dat dat een sprookje is. Ik denk dat daarbij een volstrekt onwerkelijk beeld wordt opgeroepen van de internationale economische en financiële politiek, een beeld dat vooral lijkt te zijn gevoed door de wens naar een grotere eigen Antilliaanse autonomie.

Alsof het in de wereld waarin wij leven zou gaan om allerlei internationale structuren waarin de machten die het voor het zeggen hebben gedreven zouden worden door een wens tot ontwikkeling van de economieën van derde landen, of tot het beschermen van de economieën van kleine landen. Niets is minder waar. Integendeel: in de internationale economische politiek is het voor kleine landen slikken of stikken. Ook voor de landen van het Caribische gebied. Op het westelijk halfrond gaat het om de greep van grote Amerikaanse corporaties, die door middel van de bevordering van grote vrijhandelszones, en in het kleed van internationale politieke overeenkomsten, vooral hun eigen belangen dienen. Alleen Brazilië is groot genoeg om nog enige weerstand te kunnen bieden, zolang als dat duurt.

Het is een wijdverbreid misverstand dat instellingen als het IMF en de World Bank uit zouden zijn op de ontwikkeling van arme landen en de bestrijding van armoede in de 3^e wereld. In werkelijkheid hebben beide organisaties juist bijgedragen aan de armoede van miljoenen. Ze zijn gebaseerd in Washington, opereren zonder publieke verantwoording achter gesloten deuren, verstrekken leningen tot de grenzen van de financieel-economische draagkracht van derde landen, gekoppeld aan zgn. Structural Adjustment Programmes (SAP's). Die programma's zijn in werkelijkheid omvangrijke en structurele aanpassingen aan economische en monetaire strategieën om inkomsten te genereren voor het betalen van de rente op de verstrekte leningen. Het heeft in vele gevallen geleid tot bedrijfsmatige overnames van nationale financiële en economische waarden, ten koste van de publieke sector en tot massieve beperkingen in de publieke uitgaven voor basale gezondheidszorg, onderwijs, enzovoorts.

In samenwerking met de World Trade Organisation en regionale arrangementen als de NAFTA worden tarief-barrières neergehaald om te komen tot grote gebieden met free trade. Maar free trade is nog geen fair trade. We hoeven er onze burens in het Caribisch gebied maar naar te vragen. U herinnert zich wellicht wat er gebeurt is met de Mexicaanse olieindustrie of met de financiële offshore in de Bahama's. Onlangs werd duidelijk dat Barbados niet langer in

staat is de eigen op de verbouw van suikerriet gebaseerde landbouw in stand te houden. Overal om ons heen zijn de leden van Caricom hun tariefgrenzen aan het optrekken om straks nog enig soelaas te hebben als die onvermijdelijk en ten koste van hun economieën moeten worden afgebroken. De Antillen behoeven op het westelijk halfmond wat dat betreft geen illusies te hebben.

Natuurlijk gaat het bij de EU niet om het morele tegendeel. Ook daar ontstaat een centraal geleide economische macht met een principieel gebrek aan democratische controle, die monetair geleid wordt door politiek niet verantwoordelijke functionarissen van de Europese Centrale Bank, zetelend in Frankfurt am Main. De Antillen hadden gelijk toen ze in de onderhandelingen met Nederland over financiële hulp het IMF buiten de deur wilden houden en u hebt gelijk als u denkt dat de Nederlandse hulp op termijn hoe langer hoe meer afhankelijk zal worden van de instemming van Frankfurt. Maar dat betekent nog niet dat we het dan maar beter alleen kunnen doen. Er is weinig fantasie voor nodig om in te kunnen zien dat een grotere Antilliaanse autonomie op het gebied van de internationale handels-betrekkingen waarschijnlijk gelijk staat aan het uitleveren van de eigen bevolking aan de bedoelingen van landen en instellingen die nog nooit hebben laten zien dat ze zich het lot van mensen aantrekken. Het enige wat van Antilliaanse autonomie dan overblijft is waarschijnlijk niet meer dan de eigen keuze aan wie men onderhorig wil zijn. En dan wellicht in een wereld zonder vrienden.

Dat is de wereld waarin de Antillen en Aruba als gevolg van een Nederlandse suggestie om na te denken over het verschil tussen LGO en ultraperifere regio, zich afvragen waar de eigen belangen liggen en sommigen zich, als in een Pavlov-reactie, opmaken voor het beschermen van de eigen autonomie. Alice in Wonderland...! Mijn suggestie zou zijn: laat Nederland uitrekenen in welk systeem ze de grootste korting kunnen krijgen op hun hulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Inderdaad. Wie betaalt, bepaalt. En daar is niets mis mee. Je kunt maar beter kiezen voor goed overleg. Dat bespaart de Antillen en Aruba de kosten van een eigen onderzoek en uiteindelijk zal toch voor de beantwoording van de vraag naar Nederland gekeken moeten worden. Het zou me daarbij niet verbazen als Nederland voor de structurele garanties van het stelsel voor de ultraperifere regio's zou kiezen in plaats van voor de ongewisse toekomst van een LGO, waar het allemaal nog maar moet gebeuren. Bestudering van verslagen van de Europese

Commissie over de uitvoering van artikel 299, lid 2 van het Unieverdrag, laat zien dat de hulp aan de ultraperifere regio's geen leeg gebaar is geweest en dat in dat verband substantiële uitzonderingen worden gemaakt op het Europese regime van de gemeenschappelijke markt. Wie in dat verband spreekt over uitlevering aan Europa als gevolg van uitslijtende Nederlandse soevereiniteit verliest zich in illusies met betrekking tot de resterende mogelijkheden van derde landen.

Tenslotte nog even terug naar het vraagstuk van de autonomie en naar de vraag om wiens autonomie het daarbij gaat. Het vraagstuk van de LGO of de ultraperifere regio is op zichzelf niet zo interessant. Het is een vraagstuk van financiële techniek en van enig vertrouwen. En inderdaad ook de vraag van aansluiting bij grotere economische eenheden. In die zin was de vrijheid van Römer en Pourrier ook al lang voorbij. Maar vooral interessant is dat die vraag in de Antillen ogenblikkelijk uitkomt bij het vraagstuk van de autonomie. Daar zit blijkbaar het probleem. En daar zit ook het hierboven aangeduide verschil in perceptie. Autonomie is niet hetzelfde als onafhankelijkheid. Autonomie is zelfstandigheid in de erkenning van afhankelijkheid. In die zin is het vraagstuk van de autonomie altijd een politiek-moreel vraagstuk. Morele vragen zijn altijd persoonlijke vragen. Staten en landen zijn geen dragers van moraliteit; alleen mensen kunnen dat zijn. Morele autonomie is je weet waar je afhankelijkheden liggen. Vertoon van autonomie als onafhankelijkheid levert het beeld op van politieke onzelfstandigheid en dat is in mijn waarneming nu juist het beeld dat in de Koninkrijksrelaties in Nederland hoe langer hoe meer irriteert, ook al omdat daar de emotionele verbondenheid met een koloniaal verleden steeds meer verbleekt. De burgers van Nederland voelen zich in hun relatie met anderen op geen enkele wijze meer deel van een voormalige koloniale mogendheid. Dat is een belangrijk gegeven voor een komende en noodzakelijke vernieuwing van het Statuut. Blijkbaar kan in Nederland de moraliteit worden opgebracht om in erkenning van wederzijdse afhankelijk te besluiten tot het delen van staatkundige soevereiniteit met anderen, bijvoorbeeld in het grotere geheel van Europa en in het belang van de burgers. Ik vind het veelzeggend dat de daarmee gepaard gaande vermindering van soevereiniteit in de Antilliaanse politiek vaak niet wordt begrepen en dat daarover schamper wordt gesproken. Daar tegenoverstaat dan het steeds terugkerende ritueel van wat ik zou willen noemen 'de speeltuin van de

autonomie van een Antilliaanse politieke en bestuurlijke elite'. Die speeltuin wil men in Nederland ook niet onbeperkt meer financieren. Dat zul je langskomende Nederlandse politici niet snel hardop horen zeggen, zeker niet als ze van hoffelijke huize zijn, en dat maakt hun toezpraken in de Antillen altijd was ongrijpbaar. Voor de echte zaken bestaat echter naar mijn overtuiging in Nederland nog steeds een warme en breed gedragen vriendschap. Die overigens voluit bestaande vriendschap kan echter alleen maar gedijen als er sprake is van vertrouwen. En vertrouwen heeft slechts betekenis in een werkelijkheid van erkende afhankelijkheden.

Ik dank u wel.

Vijftig jaar Statuut: Is het tijd voor een vernieuwd Koninkrijk?

**Mw. mr. S.F.C.Römer,
ter gelegenheid van de cyclus: "Reflecties op
Koninkrijksrelaties",
georganiseerd door de Vereniging voor
Bestuurskundigen van de Nederlandse Antillen,
Willemstad, 16 juni 2003.**

I Statuut als Juridisch fundament

1. Volgend jaar is het 50 jaar geleden dat de landen van het Koninkrijk uit vrije wil verklaarden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij hun eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen. Het lijkt een goed moment om het Statuut als basis document van het Koninkrijk, in het licht van de tijd waarin wij thans leven, grondig te analyseren.

2. Het Statuut kent de gebonden samenwerking ten aanzien van de Koninkrijksaangelegenheden die door de landen gezamenlijk moeten worden behartigd. Daarnaast kent het Statuut de onderlinge bijstand en de mogelijkheid van vrijwillige samenwerking tussen de landen, die daartoe onderlinge regelingen kunnen treffen. De aangelegenheden van het Koninkrijk worden limitatief opgesomd, de meest bekende zijn defensie, buitenlandse zaken en nationaliteit. De grondslag voor het benoemen van zaken tot aangelegenheden van het Koninkrijk is de eenheid of betere verzorging van de belangen der landen. Het Statuut kent de mogelijkheid om in gemeenschappelijk overleg de aangelegenheden van het Koninkrijk uit te breiden. Het Statuut regelt voorts de wijze waarop deze belangen behartigd moeten worden, welke organen er bij betrokken zijn, een procedure - intern appel - om ernstige benadeling van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba te voorkomen, en kent de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba het vetorecht toe ten aanzien van internationale, economische en financiële overeenkomsten, alsmede het recht om zelfstandig tot volkenrechtelijke organisaties toe te treden.

3. Binnen het Koninkrijk kennen wij vrijwillige samenwerking

op bestuurlijk gebied, bijvoorbeeld op justitieel gebied. En er is uiteraard niet-bestuurlijke samenwerking tussen instellingen als Centrale Banken, universiteiten, ziekenhuizen, bedrijven, monumentenzorg en dergelijke

4. Het Statuut formuleert het juridische fundament voor het koninkrijk, maar kan op zich zelf niet de rol vervullen van de samenbindende elementen die nodig zijn om een gemeenschap van mensen, georganiseerd in drie landen, ook reëel en gevoelsmatig aan elkaar te binden.

5. Wij zullen ons op de gemeenschappelijke normen en waarden moeten bezinnen, en deze eventueel aanvullen met nieuwe. De vraag is uiteraard welke deze gemeenschappelijke waarden zijn. Zijn het de in artikel 43 Statuut omschreven normen, met name de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur? En zijn deze normen slechts te lezen als juridische terminologie of mogen wij meer eisen stellen aan een koninkrijksgemeenschap? ¹

6. Beleven wij, de burgers uit de drie landen, een gezamenlijk gevoel van burgerschap van één en hetzelfde Koninkrijk? Is er bij het merendeel van ons een sentiment van het deel uit maken een groter geheel, of is er slechts een gevoel van afzonderlijke landen die in een oncomfortabel dwangbuis samen worden gehouden?

7. Ik vrees dat ik U meer voorbeelden kan geven van de benadering van het Koninkrijk als afzonderlijke landen dan als geheel. Ik volsta hier met één actueel voorbeeld. Het gebruik van verdovende middelen bedreigt de wereldgemeenschap, en het Koninkrijk vormt daar geen uitzondering op. De oplossing wordt in ons Koninkrijk echter niet gezocht in een betere bewaking van de buitengrenzen van het Koninkrijk als entiteit naar buiten toe, maar in het ophopen van de drugs aan één van de binnengrenzen van het Koninkrijk met behulp van een bodyscan. Dat het drugsprobleem in dit deel van het Koninkrijk ten gevolge hiervan alleen maar verergerd wordt, en dat drugs op versnelde wijze wordt afgezet onder onze jongeren, is kennelijk van ondergeschikt belang.

8. Mijn inziens moeten wij als koninkrijksburgers gezamenlijk de normen stellen voor een hernieuwd Koninkrijk. Wij moeten gezamenlijk waarborgen voor fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. Dat wisten wij al. Wordt het niet tijd om binnen ons Koninkrijk het sociale-, culturele en economisch voorzieningenniveau binnen te bepalen en te waarborgen? En wordt het niet tijd om na te gaan op welke gebieden en met welke organen verdergaande of nieuwe samenwerking of zelfs integratie mogelijk is?

II Staatkundige structuur van Curaçao of van de Nederlandse Antillen

9. Als onderdeel van de exercitie waarin wij het Koninkrijk en het Statuut onder de loep nemen, moeten wij – eindelijk – een beslissing nemen omtrent de inrichting van de interne structuur van ons land. De mogelijkheid voor de eilanden om een op eigen leest geschoeide autonomie in te richten en samen te werken op die gebieden waarvoor gekozen wordt, lijkt haalbaar. Hierbij is het mogelijk om "Leentje Buur" te spelen bij de Europese Unie.

III De Kleinschaligheid van de eilanden

10. Bij de bezinning omtrent onze interne staatkundige structuur, het Statuut en onze beschouwing van de wereld om ons heen, moet de kleinschaligheid van de eilanden steeds voor ogen worden gehouden. Het betreffen in casu kleine eilandelijke samenlevingen die elk zorg moeten dragen voor fysieke infrastructuur zoals wegen, volkshuisvesting, drinkwater en elektra, alsook voor de sociale infrastructuur, de volksgezondheid, het onderwijs etc. Gezamenlijk als Nederlandse Antillen dienen de eilanden daar en boven zorg te dragen voor zaken als justitiële aangelegenheden, controle en kwaliteit van bestuur. Deze veelheid van taken wordt meer en meer verzwaard door allerlei internationale verplichtingen op het gebied van de handel, de internationale rechtspleging, bestrijding van money laundering, terrorisme etc. etc..

11. De veelheid van voorzieningen die deze kleine gemeenschappen moeten verzorgen maakt derhalve dat zij niet vergelijkbaar zijn, zoals wel eens wordt beweerd, met een

middelgrote stad als bijvoorbeeld Appeldoorn, die immers geen verplichtingen heeft voor zaken als justitie of het voldoen aan internationale verplichtingen. De druk op de in gevolge haar kleinschaligheid beperkte bestuurskracht en de toch al uitgeputte begrotingen van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden zal alleen maar toenemen ten gevolge van de internationalisering van de wereld. Deze problematiek van kleine staten wordt inmiddels door de Verenigde Naties erkend en is bekend onder de naam Small Island Development States.

IV De Internationale gemeenschap

12. Tegelijkertijd met de bezinning op de relaties binnen het Koninkrijk, moeten wij ons bezinnen op de dynamische, continue veranderende wereld om ons heen. Wij leven niet in een isolement en de veranderingen om ons heen beïnvloeden onze status-quo voortdurend. De internationalisering van handelsbeleid vindt plaats door organisaties als WTO, NAFTA, en FTAA, terwijl de invloed van de EU op onze Nederlandse Koninkrijkspartner mede ons functioneren op dit kleine eiland bepaalt.

13. De Nederlandse Antillen hebben bewust gekozen voor de zogenoemde "open regionalisatie", dat is de vrijheid om steeds ten aanzien van internationale verbanden die verbanden te kiezen die het welzijn van de Antilliaanse burger ten goede komen. Derhalve is niet gekozen voor één wereldblok, doch voor het participeren aan meerdere blokken.

14. Duidelijk is dat een groot aantal landen gekozen hebben om een deel van hun soevereiniteit in te leveren. De soevereiniteit of in ons geval de autonomie verleent onder meer de instrumentaria om sociaal en economische sturing aan een land te geven. Om deze reden hebben de landen die op de soevereiniteit hebben ingeleverd, dat alleen gedaan wanneer daarmee juist het doel van de soevereiniteit – welzijn van de burger- bereikt werd. Met andere woorden is op de soevereiniteit slechts ingeleverd daar waar de landen onder meer stabiliteit, vrede en betere sociale- en economische condities voor hun bevolkingen hebben verkregen.

15. Het is reëel gezien niet langer mogelijk voor een land om soeverein of autonoom te bepalen om niet aan de liberalisering van de handel mee te doen, of om de internationale financiële normen

te negeren, omdat het land alsdan in een economisch isolement raakt ten gevolge waarvan haar burgers een harde prijs in werkeloosheid en armoede zullen betalen.

16. Landen – waaronder wij – zijn verplicht mee te doen met regionale organisaties zoals de ACS, indien wij niet geïsoleerd willen raken in onze eigen regio.

17. De internationale gemeenschap stelt hier en boven steeds meer eisen aan de individuele staten, zoals eerder is gesteld, ten aanzien van bestrijding van internationale criminaliteit, money laundering, terrorisme etc. etc.

18. Is het niet tijd om stil te staan bij de vraag of de begrippen autonomie of soevereiniteit onveranderlijke waarden of relatieve waarden zijn, die in onze tijd anders ingevuld en uitgeoefend moeten worden dan in wij in dogmatisch juridisch boeken hebben geleerd? En hoe soeverein of autonoom zijn wij nog als Nederlandse Antillen of Nederland binnen de huidige wereldgrote vrijhandelsgemeenschappen?

V Het Statuut, de interne staatkundig structuur, Europa - LGO of UPG.

19. Recentelijk is een publieke debat losgebarsten naar aanleiding van de vraag of de Nederlandse Antillen deel moeten blijven uitmaken van de Landen en Gebieden Overzee (LGO) ² ex. art.182 EG-verdrag of dat de Nederlandse Antillen een integraal onderdeel moeten gaan vormen van de Europese Gemeenschap in de vorm van een ultraperifere gebied (UPG) ex. Art.299 EG. ³ Om reden van deze grote publieke belangstelling zal ik hieronder uitgebreider op de vraagstelling ingaan, dan gerechtvaardigd is in de context van deze notitie.

20. Op grond van de tekst van de Verklaring No.36 te Amsterdam staat in elk geval vast dat de EU, bewust van het feit dat er slechts 20(thans 19) LGO's overgebleven waren die te kampen hebben met grote structurele achterstand, haar verbondenheid met de LGO uitdrukkelijk heeft herhaald. Overigens is in de Conventie voor Europa een nieuw voorstel voor de LGO gemaakt, welke niet wezenlijk verschilt van de huidige bepalingen van het EG- verdrag. De keuze tussen LGO dan wel UPG kan in elk

geval derhalve niet gerechtvaardigd worden met de argumenten dat de LGO's minder worden of dat de UPG specifiek voor insulaire gebieden is geschreven.

21. In 2001 is een nieuw LGO besluit tot stand gekomen, dit besluit zal in 2011 vervangen (kunnen) worden door een nieuw LGO besluit. Bij het bepalen van de keuze om LGO te blijven dan wel een integraal onderdeel te gaan vormen van de EG als UPG moet rekening worden gehouden met:

- de specifieke kenmerken van de Nederlandse Antillen
- hun bijzondere banden met de EU
- de politieke keuzes die zij in hun eigen grondwettelijk kader hebben gemaakt en wensen te maken in het bijzonder ten aanzien van landsaangelegenheden, buitenlands en regionaal beleid.

22. Aangezien de Nederlandse Antillen niet los van een goed begrip van de EU en haar gevolgen voor het Koninkrijk hun positie kunnen beoordelen, dienen de gevolgen van de Europese eenwording op de volgende punten te worden nagegaan:

- het koninkrijksverband
- het behartigen van de eigen belangen
- de behartiging van koninkrijksaangelegenheden
- de werkwijze van de koninkrijksorganen
- goedkeuring van verdragen die onderwerpen betreffen die tot het zorggebied van de exclusieve competentie van de EU behoren

23. Onderwerpen die in elk geval uitgebreid geanalyseerd moeten worden om een keuze te bepalen tussen LGO en UPG betreffen:

- de handelsregeling
- het financieel instrument
- het vestigingsrecht
- vrije verkeer van personen
- de geldende valuta
- bestrijding van drugshandel en witwassen van gelden
- WTO, FTAA; Association of Caribbean States, Caricom
- de institutionele vernieuwing van het Partnerschap Commissie/Lidstaat /LGO en versterking daarvan 1997,

en uitbreiding van het met het Europees parlement besproken EG/LGO forum

- de invloed op wet en regelgeving in het algemeen
- de positie van de LGO, de UPG en de ACP landen

24. Het worden van een UPG betekent dat men deel uit gaat maken van het communautaire gebied, dat betekent dat de Europese wetgeving geldend wordt. Er moet dan heffing van douanerechten ten behoeve van de communautaire gemeenschap geschieden, terwijl een deel van de BTW moet worden afgedragen, het handelsbeleid moeten worden afgestemd op het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU, evenals toepassing van bepalingen en uitvoeringsregelingen die substantieel hetzelfde zijn als die bij de gemeenschap, het visum beleid is afgestemd op Europa etc. etc. Er is dus duidelijk sprake van het inleveren op de autonome landsbevoegdheden.

25. Ten aanzien van het financiële palet moet worden opgemerkt, dat zeker Aruba maar ook de Nederlandse Antillen na de toetreding van de nieuwe leden, niet in aanmerking zal komen voor structuurfondsen die beschikbaar zijn voor UPG, anders dan volgens berekeningen van de Gevolmachtigde Minister te Brussel, voor E 5 miljoen. Onder het LGO regime gelden de Europese ontwikkelingsfondsen die ons recht geven op een grotere financiële bijdrage.

26. Rekening dient te worden gehouden met het feit dat op grond van de regeling voor UPG (art.299 EG- Verdrag) beslissingen met slechts een gekwalificeerde meerderheid worden genomen, terwijl op grond van de LGO regeling steeds unanimiteit, eenparigheid van stemmen, vereist is. Onwettelijke besluiten zullen niet langer met gebruikmaking van onze constitutionele orde -het Statuut- tegen kunnen worden gehouden, omdat het Statuut binnen de Europese Orde niet van belang is.

27. De keuze voor een LGO of UPG wordt tevens beïnvloed door de gevolgen van de verbreding, verdieping en uitbreiding van de EG. Steeds meer beslissingen worden door de EG ter hand genomen, met verdergaande regelingen en controle, terwijl het de bedoeling is dat per 4 mei 2004 een tiental landen lid worden van de EU. De EU zal alsdan uit 25 leden bestaan.

VI Het Statuut en de Nederlandse verbrusseling.

28. De relatieve invloed van Nederland binnen Europa wordt steeds kleiner. Intern zal dit ook van invloed zijn op de Nederlandse bestuurlijke en politieke besluitvorming, en een directe druk leggen op de verhoudingen binnen het statutaire kader welke wij kennen. De band van Nederland met de rest van Europa wordt steeds inniger, en de band met de Caribische delen wordt losser.

29. In het kader van het Statuut zal daarom moeten worden nagegaan, welke invloed de verbrusseling van Nederland reeds onder de huidige omstandigheden heeft op de verhouding met de twee andere koninkrijkslanden. Nu beleid en wetgeving ook in Koninkrijkszaken steeds meer afhankelijk worden van Europese besluitvorming, zijn koninkrijkszaken uiteraard vanuit het Nederlands perspectief een complicerende factor bij haar besluitvorming binnen Europa. Van Antilliaanse zijde moet worden stil gestaan bij de vraag welke invloed dit heeft op de koninkrijkszaken maar ook op haar autonome zaken.

VII Conclusies

30. Het Statuut garandeert de fundamentele menselijke vrijheden en rechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. De vraag is niettemin gerechtvaardigd of heden ten dage ook de sociale, culturele en economische rechten als onderdeel van het waarborgartikel moeten worden gelezen; en voorts of niet moet worden nagegaan op welke gebieden; en met welke organen verdergaande of nieuwe samenwerking of zelfs integratie mogelijk is.

31. Het Statuut zelf en de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk staan onder een alsmaar groeiende druk van de Europese eenwording, waarvoor wij de ogen niet kunnen sluiten. De gevolgen van de verbrusseling van Nederland binnen het kader van het huidig statuut moeten worden onderzocht, alsook de mogelijke gevolgen van de keuze tussen een LGO of UPG.

32. De begrippen autonomie of soevereiniteit zijn relatieve waarden, die in onze tijd anders ingevuld en uitgeoefend moeten

worden dan wij in dogmatische juridische boeken hebben geleerd. Op deze waarden worden echter niet zomaar door landen ingeleverd. Bij de keuze van landen om bijvoorbeeld lid te worden van de Europese Unie staan duidelijke voordelen voorop zoals de stabiliteit, de vrede, het sociale- en economische welzijn, die de keuze tot inleveren op de soevereiniteit kunnen rechtvaardigen.

VIII - Aanbevelingen

33. Door de Landsregering dient een werkgroep te worden ingesteld met als taak een voorstel voor te bereiden ten einde binnen het Koninkrijk te komen tot het gezamenlijk bepalen van het sociaal-, cultureel en economisch voorzieningsniveau welke wij acceptabel achten. De aan de waarborg van het voorzieningsniveau verbonden kosten zouden gefinancierd kunnen worden door een gezamenlijke Koninkrijksbelasting, die door alle burgers naar draagkracht betaald wordt.

34. De werkgroep dient eveneens na te gaan op welke gebieden en met welke organen verdergaande samenwerking of zelfs integratie mogelijk is.

35. Naast het door de Bank van de Nederlandse Antillen geïnitieerde onderzoek naar de financiële en monetaire gevolgen van de UPG als mogelijke optie voor de Nederlandse Antillen, alsmede het door de Raad van State te geven advies, dient de Landsregering op korte termijn een werkgroep, bestaande uit ambtenaren en eventuele deskundigen, te benoemen ten einde de hiervoren omschreven vraagpunten per ministerie te beantwoorden met betrekking tot de mogelijkheden van de open regionalisatie, de gevolgen van Europese eenwording, en de optie tussen LGO en UPG.

1. Artikel 43 lid 2 van het Statuut luidt: Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is een aangelegenheid van het Koninkrijk.
2. Bij de LGO gaat het om een associatie met de Europese Unie, waaromtrent de Unie in 1997 uitdrukkelijk bij het Verdrag van Amsterdam No.36 heeft overwogen dat er 20 (nu 19) LGO's zijn, uiterst verspreid gelegen insulaire gebieden met in totaal 900.000 inwoners. Overwogen is dat de meeste LGO te kampen hebben met grote structurele achterstand wegens ernstige economische handicaps. Daarom acht men de regeling van 1957 niet meer geschikt. De commissie herhaalde dat het doel van de associatie bestaat in het bevorderen van economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden en tot stand brengen van nieuwe economische betrekkingen tussen hen en de gemeenschap in haar geheel. De Raad

werd verzocht om artikel 136 van het Verdrag tot oprichting van de EG te herzien tegen februari 2000, met een vierledig oogmerk.

- de economische en sociale ontwikkeling van de LGO doeltreffender te bevorderen
- de economische betrekkingen tussen de LGO en de EU te ontwikkelen
- meer rekening te houden met de diversiteit en de specifieke kenmerken van de onderscheiden LGO, mede wat de vrijheid van vestiging betreft
- de doeltreffendheid van het financieel instrument te verbeteren

3. Artikel 299 lid 2 bepaalt dat het EG-verdrag van toepassing is op de Franse Overzeese Departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische eilanden. Gezien de economische en sociale situatie van deze (eilanden) die bemoeilijkt wordt door de grote afstand, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad evenwel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees parlement specifieke maatregelen aan die met name op gericht zijn de voorwaarden door de toepassing van dit Verdrag, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen.

Waar staat de VBNA voor?



VBNA heeft als doel het bevorderen van het toepassen van bestuurskundige kennis in het openbaar bestuur op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn voor bestuurskundigen een droom en een nachtmerrie. Het is een

droom gezien de hoeveelheid van bestuurskundige vraagstukken die zich aandienen. Maar de onmacht om onderzoek handen en voeten te geven of om adviezen uit te kunnen brengen of uitgevoerd te krijgen, maakt het soms tot een nachtmerrie.

De VBNA wil hierin verbetering brengen door regelmatig initiatieven te nemen op haar vakgebied.

