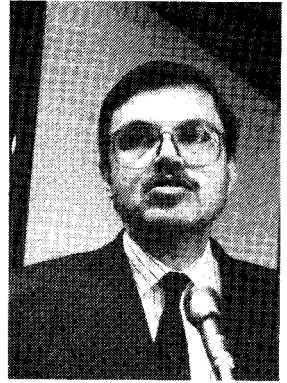


Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin



## Het Koninkrijk in de Caribische Zee

Afrekening met het koloniale verleden leidt niet vanzelf tot meer vrijheid en stabiliteit in de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat heeft het voorbeeld van Suriname laten zien. Nederland zou moeten aansluiten bij de opties ontleend aan de concrete behoeften in de betrokken gemeenschappen. Zo'n opstelling draagt bij aan betere onderlinge verhoudingen tussen de eilanden.

*Dutch Caribbean*: zo worden in de toeristenwerving de Nederlandse Antillen en Aruba genoemd. Het zijn niet alleen de pittoreske huizen met Amsterdamse geveltjes in Caribische pastelkleuren (waarvan het aantal met behulp van moderne bouwtechnieken rap wordt uitgebreid) die de Nederlandse Antillen en Aruba van hun omgeving onderscheiden. Ook de kwaliteit van de infrastructuur en het niveau van de staatszorg voor rechtspleging en openbare veiligheid dragen veel bij tot de reputatie van de eilanden bij toeristen en ondernemers. Dat zich – ondanks ontwikkelingen die een aanmerkelijke versterking van het economisch potentieel laten zien – nog ernstige werkgelegenheidsproblemen voordoen en onevenwichtigheden in de opbouw van de publieke en de private sector bestaan, is bekend. Die problemen zijn echter niet rechtstreeks het onderwerp van deze bijdrage. Hier gaat het om

de aard van de toekomstige betrekkingen tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland. Deze problematiek omvat meer dan de techniek van het op de ene of de andere wijze regelen van de verhoudingen. Het gaat er immers om, op welke wijze in de publiekrechtelijke verhoudingen verder gestalte kan worden gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse gemeenschappen, en vooral ook wat dit betekent voor de gemeenschappelijke verantwoordelijkheden van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba die nu op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bestaan.

### Huidige status

Maar weinigen in de – voornamelijk Amerikaanse – doelgroep van de leus *Dutch Caribbean* zullen bij het lezen ervan beseffen dat de status van deze eilanden principieel van andere aard is dan die van een kolonie of van de volledig aan departementen in Europa gelijkgestelde Franse departementen in het Caribisch gebied (waaronder het andere deel van St. Maar-

---

Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin (1950) hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant en regeringscommissaris voor de toetsing van wetgevingsprojecten; voorzitter van het sectoroverlegorgaan Justitie en Binnenlands Bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

ten). Maar ook in Nederland realiseert men zich maar zelden dat ons land een van drie landen (deelstaten) in een federaal staatsverband is. Dit is tot op zekere hoogte begrijpelijk, want het is een merkwaardige, wat hinkende federale structuur die tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba bestaat. Elk van de drie landen van het Koninkrijk heeft zijn eigen volksvertegenwoordiging, regering en rechterlijke organisatie, evenals zijn eigen regeringsadviesraad<sup>1</sup> en andere staatsorganen. De Koningin, in de Nederlandse Antillen en in Aruba vertegenwoordigd door een Gouverneur, is Staatshoofd van elk der landen van het Koninkrijk, en van het Koninkrijk als geheel. Het is de samenstelling van de organen van het Koninkrijk die aan het federale staatsverband het al gesignaleerde hinkende karakter geeft: het zijn in het algemeen de Nederlandse organen, aangevuld met een kleine Antilliaanse en Arubaanse vertegenwoordiging. Gezien de grote verschillen in omvang, bevolking en financieel-economisch potentieel is een zekere asymmetrie in de federale structuur ook moeilijk te vermijden. De eigenaardige federale structuur roept in de praktijk geen problemen op, aangezien situaties waarin organen van het Koninkrijk maatregelen nemen die zouden kunnen conflicteren met het beleid van een der landen, vrijwel ontbreken.

### Toekomstige verhoudingen

Zou het enige probleem van de federale staatsopbouw van het Koninkrijk der Nederlanden haar onbekendheid zijn, dan zou er weinig reden bestaan om juist daaraan in dit op fundamentele beleidsvraagstukken gerichte tijdschrift aandacht te besteden. Er is echter meer aan de hand. Ontwikkelingen in de in de Caribische Zee gelegen delen van het Koninkrijk en in de verhouding met Nederland hebben in ieder geval daar de 'staatskundige herstructurering' tot een permanent punt van aandacht op de politieke agenda gemaakt. Nadat in 1975 de statutaire band

met Suriname was beëindigd, leefde in Nederland bij vele politici de overtuiging, dat op afzienbare termijn de Nederlandse Antillen zouden moeten volgen. De Nederlandse Antillen omvatten destijds vier eilandgebieden – vergelijkbaar met onze gemeenten – , te weten Curaçao, Aruba, Bonaire en de Bovenwindse Eilanden. Op de Nederlandse Antillen was echter niet of nauwelijks aandrang in die richting. De Antilliaanse regering stelde zich op het standpunt dat volkenrechtelijke onafhankelijkheid niets voorstelt zonder een passende mate van economische, sociale en culturele ontwikkeling. Vooraleer volkenrechtelijke onafhankelijkheid weer op de agenda zou kunnen komen, zouden Nederland en de Nederlandse Antillen zich eerst op verbetering van die factoren moeten richten. Het kabinet-Den Uyl stemde daarmee in.<sup>2</sup>

Ontwikkelingen binnen de Nederlandse Antillen verstoorden deze behoedzame aanpak. De toenmalige eilandsraad van het eilandgebied Aruba streefde een *status aparte* na, waardoor Aruba niet langer deel zou uitmaken van één staatsverband samen met Curaçao, Bonaire en de Bovenwindse Eilanden. Nederland heeft aan het verkrijgen van deze *status aparte* medewerking verleend op een wijze die verder ging dan wat men van Arubaanse zijde verlangde: met ingang van 1 januari 1986 kreeg Aruba de staatsrechtelijke positie van land binnen het verband van het Koninkrijk, onder het beding dat het per 1 januari 1996 buiten het Koninkrijk komt te staan. Onafhankelijkheid was echter niet wat Aruba voor ogen stond; eerder zal men gedacht hebben aan een *dominium*-positie, een associatie vergelijkbaar met die van de tot het staatsverband van de Verenigde Staten behorende *Estado Libre Asociado Puerto Rico*. Artikel 62, eer-

1. In Nederland de Raad van State, in de Nederlandse Antillen en evenzo in Aruba de Raad van Advies.
2. Zie W.F. de Gaay Fortman, 'Laat de Antillen met rust', *Christen Democratische Verkenningen*, 1985, nr.12, 553-554.

ste lid, van het Statuut bepaalt nu echter laconiek: 'Ten aanzien van Aruba eindigt de rechtsorde neergelegd in het Statuut, met ingang van 1 januari 1996.' Het zal duidelijk zijn dat met deze enkele bepaling nog lang niet voorzien is in een regeling van dat wat nodig is om onafhankelijkheid, met alles wat daarbij behoort (zoals toetscheiding naar nationaliteit, overgang van – onder meer – volkenrechtelijke rechten en verplichtingen) te effectueren.

De discussie over de 'staatkundige herstructurering' wordt sindsdien beheerst door twee thema's: enerzijds de aard van de verhoudingen tussen Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland, anderzijds de interne staatsrechtelijke structuur van de Nederlandse Antillen, sinds de in 1983 doorgevoerde splitsing van de Bovenwindse Eilanden in drie eilandgebieden (St. Maarten, St. Eustatius en Saba) de 'Antillen van de vijf'.

Het lijkt geen twijfel dat deze discussie wordt gevoed door het bestaan van serieuze problemen. Tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen doet zich een ernstig gebrek aan coherentie voor. De op zichzelf duidelijk aanwezige gemeenschapszin betreft meer het eigen eiland dan het land. Na de afsplitsing van Aruba ervaren vele verantwoordelijken op Curaçao de verplichtingen ten opzichte van de kleinere eilanden als een op hen onverdiend gelegde last. De bereidheid van het door de toeristenindustrie sterk opgebloeide St. Maarten, meer Antilliaanse lasten op zich te nemen, is gering. Soms wordt zelfs de gedachte van een afsplitsing van dit eiland naar Arubaans voorbeeld naar voren gebracht.

Onder deze omstandigheden werken Nederlandse wensen, de in het Statuut voorziene Arubaanse onafhankelijkheid te doen volgen door onafhankelijkheid van de Antillen van de vijf, vergaand verlamd. Pogingen tot versterking van het bestuurlijk functioneren, hard nodig in verband met de aanzienlijke economische problemen waarvoor de eilanden zich

zien geplaatst, worden opgehouden door de verwachting dat de staatkundige structuur ten gronde ter discussie zal komen. Dit geldt bij voorbeeld voor het bestaan van twee bestuurslagen op Curaçao -het landsbestuur en het bestuur van het eilandgebied-, die tot een vaak zinloze duplicering van bestuurslast leidt. Curaçao neemt immers binnen het staatsverband van de Nederlandse Antillen een veel meer dominante positie in dan welke provincie ook binnen het staatsverband van Nederland.

Daarnaast doen zich soms problemen voor in de externe verhoudingen. De Nederlandse Antillen en Aruba worden niet steeds geaccepteerd als volwaardige participanten in de samenwerking tussen de Caribische c.q. de Midden- en Zuidamerikaanse staten. Dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen koloniën meer zijn, terwijl toch een staatsverband met de naam 'Koninkrijk der Nederlanden' als verdragspartner optreedt, is begrijpelijkerwijs enigszins onbegrijpelijk.

### **Koloniaal verleden**

Van Nederlandse zijde heeft tegenzin om gemoeid te blijven in de onderlinge en mogelijk ook interne tegenstellingen in de Nederlandse Antillen en Aruba vooral in de jaren zeventig bij velen de gedachte doen postvatten, dat het beter is af te rekenen met het koloniale verleden. Zoals in het geval van Suriname is gedaan, zou deze afrekening de vorm moeten aannemen van onafhankelijkheid met als eindafrekening een gouden handdruk. De geschiedenis van Suriname sindsdien heeft evenwel laten zien dat ook zo'n afrekening Nederland niet kan bevrijden van de last van het verleden, en dat niet elke onafhankelijkheid een samenleving meer vrijheid verschaft. Zou deze laatste overweging slechts een uiting van Nederlands paternalisme zijn, dan zou ze snel terzijde mogen worden geschoven. Nederland zou zich dan, net als ten opzichte van andere Midden- en Zuidamerikaanse staten niet

meer dan marginaal om het welzijn en vrijheid van de mensen hoeven te bekommen. Het is, zo zou de redenering dan zijn, de eigen verantwoordelijkheid van onafhankelijke staten, daarvoor zorg te dragen en dat lot moeten ook Aruba en de Nederlandse Antillen aanvaarden. Maar wie zo redeneert gaat eraan voorbij dat onafhankelijkheid – tenzij puur formeel gedefinieerd – zeer betrekkelijk is. Een machtsvacuüm dat het gevolg zou kunnen zijn van het beëindigen van de koninkrijksbanden met de Nederlandse Antillen of Aruba zou intern of extern worden opgevuld (waarbij bovendien geldt dat de dreiging van het een tot het ander kan leiden).

---

## De Nederlandse Antillen en Aruba ontzeggen Nederland het alleenrecht om de datum van hun onafhankelijkheid te bepalen.

---

Het is dan ook begrijpelijk en legitiem dat van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse kant Nederland het alleenrecht wordt ontzegd, te beslissen over de beëindiging van de staatsrechtelijke verbanden tussen deze drie landen. Het is een dubieuze vorm van erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse gemeenschappen, wanneer die gestalte moet krijgen in een afschrijven van de – beperkte maar daarom nog niet onbelangrijke – mede-verantwoordelijkheid van Nederland als land van het Koninkrijk.

### Opvattingen in de Nederlandse politiek

In dit tijdschrift heeft de oud-minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken W.F. de

Gaay Fortman in 1985 bepleit, de Antillen en Aruba de rust te gunnen om al hun aandacht te geven aan de oplossing van hun interne problemen. In verband daarmee plaatste hij kritische kanttekeningen bij de aan Aruba opgedrongen onafhankelijkheid op termijn. Van der Grinten sloot zich – ook in dit tijdschrift – onder condities bij het standpunt aan, dat Nederland geen onafhankelijkheid zou moeten opdringen. Toch is in de Nederlandse politiek het onderwerp van de aan Aruba en de Antillen te geven onafhankelijkheid een rol blijven spelen. Hoewel minister De Koning, thans belast met de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, in mei 1989 althans voor de Nederlandse Antillen de conceptie van de opgedrongen onafhankelijkheid verwierp,<sup>3</sup> gaat ons CDA-verkiezingsprogramma nog wel van onafhankelijkheid uit: 'Nederland ziet zijn verhouding met Aruba in het perspectief van de onafhankelijkheid in 1996. Ook van de Nederlandse Antillen voorziet Nederland – op termijn – onafhankelijkheid'.

In het verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid wordt gesteld: 'De banden met de Antillen en Aruba worden voortgezet, maar in overleg met hen op een nieuwe leest geschoeid.' Het VVD-programma vermeldt hierover: 'In het besef dat een grotere zekerheid over de staatkundige toekomst van de eilanden het investeringsklimaat gunstig kan beïnvloeden, moet Nederland de rijkdelen bijstaan bij het bestuderen en bespreken van de mogelijkheden ter zake.' Het uitvoerigst is het verkiezingsprogramma van D'66: 'D'66 ziet de keuze voor onafhankelijkheid als een recht van de eertijds gekoloniseerde, niet als een plicht die door het "moederland" kan worden afgedwongen. De Nederlandse Antillen en Aruba moeten zelf bepalen in welke verhouding zij ten opzichte van Nederland willen staan. Nederland zal daarbij wel steeds de randvoorwaarden moeten aangeven, bij-

3. Zie *NRC Handelsblad* van 8 mei 1989.

voorbeeld ten aanzien van Nederlandse hulp bij de begroting of voor investeringen. – D'66 stelt groot belang in het voorname van de betrokken regeringen om in de Antillen en in Aruba referenda te houden over de kwestie van de onafhankelijkheid. D'66 staat daarbij niet op voorhand negatief tegenover een wijziging van het Statuut, waardoor Aruba de ruimte wordt gelaten om zelf een datum voor onafhankelijkheid te kiezen dan wel in het Koninkrijk te blijven. – D'66 staat positief ten opzichte van het streven binnen de Nederlandse Antillen en Aruba om regionale samenwerking aan te gaan. De Europese Gemeenschap zou hierin een rol kunnen spelen, door een gezamenlijk kader te scheppen voor de Franse, Britse en Nederlandse banden met de verschillende eilanden. Ook hierdoor zou de onderlinge regionale betrokkenheid kunnen toenemen.' SGP en GPV willen de Nederlandse Antillen en Aruba geen onafhankelijkheid opdringen, terwijl de RPF van oordeel is dat 'het streven naar een "gemenebestverhouding" Nederlandse Antillen – Aruba – Nederland nadrukkelijk aandacht' verdient. Groen Links erkent 'het recht van de Nederlandse Antillen en Aruba zelf over hun toekomst te beslissen', maar ziet de ontwikkelingssteun wel 'in het perspectief van hun onafhankelijkheid.'

De tekst van de programma's wekt de indruk dat het CDA als een van de weinige politieke krachten in Nederland erop uit zou zijn, Aruba en de Nederlandse Antillen, ook wanneer zij dit niet (meer) wensen, de status van onafhankelijke staten te verschaffen. In het CDA-programma wordt intussen wel uitdrukkelijk de bereidheid uitgesproken 'tot gesprekken met de Nederlandse Antillen en Aruba over een gemenebestverhouding. Daarin kunnen belangrijke elementen van de huidige band met Nederland een plaats krijgen.' Deze uitspraak betekent kennelijk dat – ondanks het vooropgestelde 'perspectief' van onafhankelijkheid – een 'Surinaamse'

oplossing niet dat is wat wordt nagestreefd.

### **Antilliaanse en Arubaanse belangen**

Bij deze stand van zaken willen wij hier een poging ondernemen, uitgangspunten te formuleren voor een vormgeving aan de toekomstige verhoudingen tussen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen, die in alle drie de landen op voldoende politieke consensus kan rekenen. Daarin valt in het bijzonder ook te letten op de politieke verhoudingen in Aruba, waar de (thans) grootste politieke partij, de MEP, in 1985 de door haar gewenste status aparte weliswaar met inbegrip van onafhankelijkheid op termijn heeft aanvaard, maar er begrijpelijkerwijs naar streeft de riskante kanten van die onafhankelijkheid te vermijden door toe te werken naar een 'zwaar' gemenebest.<sup>4</sup> De op een na grootste partij op Aruba, de AVP, is daarentegen nimmer voor onafhankelijkheid geporteerd geweest, en wenst ook na 1996 de statutaire band te handhaven. Beide partijen pleiten voor een referendum over de toekomstige verhoudingen.

In de eerder geciteerde uitspraak in het CDA-programma waarin wordt gesteld dat in een gemenebestverhouding belangrijke elementen van de huidige band met Nederland een plaats kunnen krijgen, wordt er blijk van gegeven dat er legitieme belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn die in de vormgeving van de toekomstige verhoudingen gerespecteerd dienen te worden. Daarvan uitgaande moet het mogelijk zijn, op een andere manier in te gaan op de toekomstige verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba dan op grond van een vooropgezet 'staatsrechtelijk', 'Gemenebest-' of 'volkenrechtelijk' model.

De in artikel 36 van het Statuut verankerde verplichtingen tot hulp en bijstand,

4. Zie over de gedachte van een 'gemenebest sui generis' W. de Kwaadsteniet in *Christen Democratische Verkenningen* 1989, afl.9, 404-409.

de in artikel 43 neergelegde garanties van het Koninkrijk voor fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur, en de kwalificatie van defensie, buitenlandse betrekkingen en nationaliteit als aangelegenheden van het Koninkrijk worden in de Nederlandse Antillen en Aruba gezien als een uitermate belangrijke bron van interne en externe stabiliteit. Zowel voor het toch al emotioneel tamelijk zwaar belaste interne politieke klimaat als voor het investeringsklimaat is deze stabiliteit van groot nut. Zoals voor de Antillen ook gebleken is uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek,<sup>5</sup> wenst de bevolking van de betrokken eilanden met het oog op deze en andere waarborgen vrij algemeen voortzetting van de samenwerking in het Koninkrijk, of minstens een speciale relatie die veel van de daaraan uit Nederlands-Antilliaans of Arubaans standpunt verbonden zijn, behaard.

Voor een uitwerking van mogelijkheden voor toekomstige verhoudingen met en binnen de Nederlandse Antillen en Aruba verdient het aanbeveling niet – zoals wellicht te vaak is geschied – *top-down* te redeneren vanuit het 'wezen' van een staatsrechtelijke of een volkenrechtelijke verhouding (welke redeneringen in feite blijken neer te komen op een verabsolutering van een bepaalde historische vorm daarvan) maar door na te gaan welke mogelijkheden voor juridische vormgeving kunnen worden gevonden voor opties, ontleend aan de concrete behoeften van de betrokken gemeenschappen. Zo men wil, kan men daarin tegelijk de vereiste uitwerking zien van de gemenebestconceptie, die immers juridisch nog veel precisering behoeft.

De gewenste interne en externe stabiliteit van de samenlevingen van de Nederlandse Antillen en Aruba vereist een organisatie van het staatsbestel die rekening houdt met de insulaire sociale cultuur, die duurzame rechtsstatelijkheid verzekert en rekening houdt met de internationale ver-

houdingen. Bij het laatste gaat het zowel om de vereisten van het zelfbeschikkingsrecht der naties als om de precaire positie van landen van de grootte van de Nederlandse Antillen en Aruba ten opzichte van sterkere staten.

### Toekomstige regeling

Hiervoor werd al gewezen op het feit dat de interne staatsopbouw van de Nederlandse Antillen een zekere ondoelmatigheid vertoont. Op het grootste en volkrijkste eiland, Curaçao, fungeren het landsbestuur en het eilandsbestuur als twee op elkaar inwerkende bestuurslagen, terwijl (zoals op Aruba blijkt) één bestuurslaag zonder meer voldoende zou zijn. Alhoewel St. Maarten economisch aanzienlijk aan economische kracht heeft gewonnen en de omvang van de bevolking door de vestiging van veel gastarbeiders sterk is gegroeid (voor het eiland als geheel nu zo'n 60.000 personen), ligt binnen het Antilliaanse staatsverband het zwaartepunt – zowel bestuurlijk als financieel-economisch – nog steeds in hoge mate bij Curaçao. Als gevolg daarvan is, afgezien van deze verdubbeling van bestuurslagen ten opzichte van Curaçao, de voornaamste functie van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband er een ten dienste van de vier andere eilanden. Van een politieke wilsvorming op Nederlands-Antilliaans landsniveau is echter vrijwel geen sprake, reeds daardoor niet, doordat de (partij)politieke strijd zich primair in de gemeenschap van elk der eilanden afspeelt. Dit legt een druk op de bereidheid van Curaçao, te blijven participeren in de bestaande intern-Antilliaanse staatsvorm. Nadat jarenlang de verdeeldheid tussen de Curaçaose politieke partijen aan een gezamenlijk standpunt omtrent de toekomstige verhoudingen in de

5. Zie W. Koot, C. Tempel-Schoorl en V. Marcha, *Alleen of samen. Wat wil ons volk?*, Gezamenlijke publikatie van het ISOR, Rijksuniversiteit Utrecht, de Universiteit van de Nederlandse Antillen en de Kamara Sindikal te Curaçao, december 1988.

weg had gestaan, vormt zich daar een consensus over de wenselijkheid van een grotere Curaçaose zorg voor een eigen, zelfstandige positie in verhouding tot de kleine eilanden.<sup>6</sup>

Zowel de toenemende neiging op Curaçao, zich tijdig los te maken van belastende verplichtingen jegens de andere vier eilanden van de Nederlandse Antillen, als het onvermogen om in onderling overleg tussen de politieke krachten van de vijf Nederlands-Antilliaanse eilanden te komen tot andere, vooral ook organisatorisch eenvoudiger interne verhoudingen worden in de hand gewerkt door onzekerheid over de toekomst van de Nederlandse Antillen (en Aruba). De mogelijkheid dat Nederland de handen van de eilanden aftrekt, stimuleert op het punt van de onderlinge structuren een risico's (en onderlinge verantwoordelijkheden) ver-

factor zijn. De belangrijkste reden waarom van Nederlandse zijde de Arubaanse *status aparte* en onafhankelijkheid aan elkaar waren gekoppeld, was immers een tendens tot versplintering van de Antillen af te remmen. Nu lijkt er echter meer reden om de samenhang in omgekeerde richting te zien: wanneer Nederland geen onafhankelijkheid opdringt, zal men eerder geneigd zijn, blijvende samenwerking tussen de eilanden te aanvaarden.

Daarvoor is intussen wel nodig dat de interne verhoudingen niet teveel als een last worden ervaren. Na de totstandkoming van een volwaardig parlementair stelsel op de Nederlandse Antillen zijn pogingen ondernomen tot nationale partijvorming. Deze zijn op een mislukking uitgelopen. Het werkelijke politieke aggregatieniveau is niet het land, maar elk van de eilanden. Dit hangt samen met de insulaire sociale structuur van de Caribische eilanden. De vraag zal daarom onder ogen moeten worden gezien of de interne structuur hiermee niet meer in overeenstemming kan worden gebracht.

Een mogelijkheid daartoe zou zijn, de politieke bevoegdheden op eilandsniveau voorop te stellen. Reeds thans heeft, naast de Staatsregeling als constitutie van de Nederlandse Antillen, de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) semi-constitutionele rang (artikel 88, eerste lid, Staatsregeling). De artikelen 2 en 2a ERNA geven een limitatieve opsomming van de aangelegenheden die niet tot de zorg van de eilandgebieden behoren. Voor het inkorten van deze lijst geldt ingevolge artikel 88, tweede lid, Staatsregeling een eenvoudiger procedure dan voor het uitbreiden ervan. Naar mate het primaat van regeling en bestuur duidelijker op het niveau van de eilandgebieden komt te liggen, zal men eerder ertoe kunnen overgaan de politieke bevoegdheden op

---

Als Nederland de onafhankelijkheid niet opdringt kunnen de eilanden ook onderling beter samenwerken.

---

mijdende opstelling. Ook al zouden de problemen daardoor niet als Nederlandse sneeuw voor de Caribische zon verdwijnen, een belangrijke stagnerende factor kan in elk geval worden weggenomen wanneer van Nederlandse zijde duidelijk wordt uitgesproken, dat onafhankelijkheid niet zal worden opgedrongen. Ook voor mogelijkheden voor Arubaanse participatie aan vormen van samenwerking zou Nederlandse bereidheid voor de verhoudingen na 1996 alternatieven voor onafhankelijkheid te overwegen, een gunstige

6 Zie de mededelingen over de werkzaamheden van een stuurgroep uit de Curaçaose partijen in de dagbladen *Amigoe* van 26 juli 1989 en *Beurs- en Nieuwsberichten* van 27 juli 1989.

landsniveau als secundair te organiseren, eventueel zelfs door de volksvertegenwoordiging op landsniveau via getrapte verkiezingen samen te stellen, en door naast een beperkt aantal originele landscompetenties de figuur van gemeenschappelijke regelingen tussen twee of meer eilanden een belangrijke plaats te geven. Een moeilijkheid daarbij zal echter blijven dat Bonaire en – meer nog – St. Eustatius en Saba het potentieel missen om buiten arrangementen met Curaçao c.q. St. Maarten veel meer bestuurlijke taken te vervullen dan thans. Men zal dan ook, indien veranderingen als de zojuist geschetste worden voltrokken, de vraag moeten stellen of de in 1983 doorgevoerde opsplitsing van de Bovenwindse Eilanden in drie eilandgebieden ten dele ongedaan kan worden gemaakt.

Denkbaar is echter ook dat een verdergaande verandering wordt overwogen, die rekening houdt met de aanzienlijke afstand – niet alleen geografisch, maar ook cultureel en bestuurlijk – tussen de Bovenwindse Eilanden en de Benedenwindse Eilanden. Wanneer de behoeften en mogelijkheden op het niveau van de gemeenschappen van de eilanden als uitgangspunt worden genomen, zou er veel voor te zeggen zijn om de politieke organisatie aldus op te bouwen dat enerzijds Curaçao en Bonaire als een eenheid worden beschouwd, en anderzijds de Bovenwindse Eilanden. Decentralisatie binnen deze eenheden kan dan de eenvoudige vorm aannemen van lokale autonomie voor Bonaire respectievelijk voor Saba en St. Eustatius ten opzichte van het in beginsel tot één laag beperkt overheidsbestuur. In de staatsrechtelijke opbouw van het Koninkrijk zouden deze beide eenheden naast Aruba een plaats kunnen krijgen als drie landen die onderling samenwerkingsregelingen treffen, naast de bestaande gemeenschappelijke voorzieningen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Men zou zich kunnen voorstellen dat het klimaat voor samenwerking met en van

Aruba verbetert wanneer de problematiek van het vijf-eilanden-staatsverband Nederlandse Antillen tot een oplossing is gekomen.

Hoe men het ook wendt of keert, de aard van de verhouding met Nederland zal een cruciaal punt blijven. De behoefte aan garanties in Koninkrijksverband richt zich vooral op het belang van stabiliteit van en vertrouwen op het recht. Daarbij is drieërlei aan de orde. Allereerst gaat het hierbij om fundamentele vereisten van het rechtsstelsel. Artikel 43 van het Statuut merkt de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur aan als aangelegenheden van elk der landen, maar het waarborgen daarvan als aangelegenheid van het Koninkrijk.

Hoewel deze bepaling blijkens de toelichting zo nodig tot enigerlei vorm van ingrijpen kan leiden, behoeft – zoals de praktijk van de afgelopen 35 jaren heeft laten zien – dit artikel niet meer dan een reservefunctie te vervullen. Een vrij politiek en maatschappelijk klimaat en toegang tot onafhankelijke rechtspraak die voldoet aan het (ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba geldende) artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zijn betere waarborgen dan een intensieve bemoeienis met interne aangelegenheden vanuit Europa. Met name wordt in de Nederlandse Antillen en Aruba veel waarde gehecht aan de cassatierechtspraak van de Hoge Raad, die blijkbaar zowel binnenslands als jegens buitenlandse investeerders veel vertrouwen inboezemt.

Degenen die denken in termen van volkenrechtelijke onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba merken – op zichzelf niet ten onrechte – op dat een eventueel als gemenebestverdrag aan te duiden volkenrechtelijke overeenkomst dergelijke voorzieningen omtrent fundamentele menselijke rechten en vrij-



heden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur zou kunnen bevatten. Ook behoeft onafhankelijkheid er niet aan in de weg te staan, cassatieberoep op de Hoge Raad der Nederlanden te handhaven; de Britse *Privy Council* vervult tot op de dag van vandaag rechtsprekende taken ten opzichte van een aantal onafhankelijke staten die vroeger Britse koloniën waren, waaronder Australië, Maleisië en Trinidad en Tobago.<sup>7</sup> Aan de andere kant zal men zich moeten realiseren dat aan waarborgen voor fundamentele rechten en vrijheden in verdragen geen gebrek bestaat; het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bijvoorbeeld overspant een groot deel van de wereld. Dat zulke verdragsbepalingen in veel landen toch ineffectief blijven, is niet een gevolg van gebrek aan juridische duidelijkheid, maar aan een voldoende machtsbasis voor de aanvaarding van rechtsstatelijke principes. De vraag blijft dan ook of een verankering in een verdrag tussen staten die volkenrechtelijk zich eenzijdig van elkaar kunnen losmaken, het gewenste vertrouwen op recht en rechtsstatelijkheid kan verschaffen, ook wanneer de feitelijke machtsverhoudingen in de onafhankelijk geworden staten daaraan in de weg zouden staan. Er bestaat dus een samenhang tussen de aanvaarding van rechtsstatelijke principes en toegang tot de Hoge Raad aan de ene kant, en een reservefunctie van het Koninkrijk ter waarborging hiervan aan de andere kant. Dit zou een reden moeten zijn om aan een waar nodig herzien Statuut als licht federaal 'gemenebest' de voorkeur te geven boven een volkenrechtelijk 'gemenebest', waarvan betwijfeld moet worden of het effectief is in situaties waarin waarborgen het meest van node zijn.<sup>8</sup>

Soms wordt de gedachte geopperd dat ook na onafhankelijkheid als extra waarborg tegen extern veroorzaakte destabilisering of bedreiging (en wellicht ook tegen interne ontwrichting) de presentie van de Koninklijke Marine in de Nederlandse An-

tillen en Aruba zou kunnen worden gehandhaafd. De voorwaarden waaronder de Arubaanse regering onafhankelijkheid zou willen aanvaarden omvatten naast de toegang tot de Hoge Raad ook deze militaire presentie. Hier geldt in nog sterkere mate dat de hanteerbaarheid van een dergelijke constructie in een verhouding tussen onafhankelijke staten om moeilijkheden vraagt. In het geval waarin het erop aankomt zal de commandant ter plaatse ofwel van de onafhankelijke Arubaanse c.q. Antilliaanse regering, ofwel van de Nederlandse regering de doorslaggevende instructies moeten krijgen; van twee tegelijk gaat niet. De bezwaren van elk van beide mogelijkheden zijn zo evident dat ze hier geen nadere discussie behoeven. Zonder een overkoepelende regering – dus zoiets als de huidige Koninkrijksregering – die over het inzetten van de krijgsmacht kan beslissen, is effectieve Nederlandse militaire presentie niet hanteerbaar.

## Conclusie

De verhoudingen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zijn ermee gediend wanneer men zich in Nederland losmaakt van een vooropgezette keuze voor een vervanging van het Statuut door betrekkingen van volkenrechtelijke aard. Wanneer de Nederlandse bereidheid vaststaat om mee te werken aan een herziening van het Statuut zal daardoor en door een herziening van de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba een begaanbare weg kunnen worden gevonden voor een sanering van de interne verhoudingen tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen en voor een oplossing van de externe behoeften van de Nederlandse Antillen en Aruba.

7. Zie E.C.S. Wade en A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10e druk (London 1985) 429.

8. Zie voor voorstellen daartoe C. Borman, Na Grondwetsherziening ook Statuutsherziening?, in: *Gegeven de Grondwet*, Bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Deventer 1988) 3-18.