

VAN HET OPENBAAR LICHAAM SINT EUSTATIUS NAAR EEN ONAFHANKELIJK STATIA?

Peter van den Berg*

De Nederlandse media besteden meestal weinig aandacht aan de Caribische delen van ons Koninkrijk, maar begin februari van dit jaar kwam Sint Eustatius toch in het nieuws vanwege de zogenaamde 'verwaarloozingswetgeving'. Met die wetgeving werd dit bovenwindse eiland met circa 3500 inwoners door de Nederlandse wetgever onder curatele geplaatst wegens structureel wanbeheer door het eilandsbestuur.¹ Deze uitzonderlijke ingreep is mogelijk op grond van artikel 132 lid 5 Grondwet, dat via het recent ingevoerde artikel 132a lid 2 Grondwet ook van toepassing is op Sint Eustatius.² Dit eiland vormt immers sinds oktober 2010, toen het land de Nederlandse Antillen werd opgeheven, als openbaar lichaam een bijzondere gemeente van het land Nederland, tezamen met de twee andere BES-eilanden Bonaire en Saba.³

In de media is naar aanleiding van deze rigoureuze ingreep onmiddellijk de vraag opgeworpen of Sint Eustatius dan niet beter 'zelfstandig' kon worden.⁴ In deze bijdrage wordt betoogd dat het verlenen van 'zelfstandigheid' aan Caribische delen van het Koninkrijk, waarmee in feite onafhankelijkheid wordt bedoeld, volkenrechtelijk geen eenvoudige opgave is. Er wordt daarom voor gepleit om de idee van een opsplitsing van het Koninkrijk te laten varen. De aandacht kan beter gericht worden op het verbeteren van de verhoudingen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk.

De gedachte om de overzeese delen van het Koninkrijk onafhankelijkheid toe te kennen is bepaald niet nieuw. In de periode tussen 1970 en 1990 heeft de verzelfstandiging van de Caribische eilanden zelfs prominent op de agenda van de Nederlandse regering gestaan.⁵ Dit Nederlandse streven naar dekolonisatie werd mede ingegeven door een ernstig oproer dat in mei 1969 op Curaçao plaatsvond.⁶ Hoewel het oproer een uit de hand gelopen arbeidsconflict betrof en het derhalve een interne aangelegenheid van de autonome Nederlandse Antillen was, zag de Nederlandse regering zich genoodzaakt om op verzoek van het Antilliaanse bestuur de orde te herstellen. Vanaf 1973 zette Nederland

onder leiding van minister-president Den Uyl (PvdA) daarom vol in op onafhankelijkheid van de overzeese gebiedsdelen, een streven dat in 1975 ten aanzien van Suriname succesvol bleek. De Caribische eilanden wensten echter niet mee te gaan in deze Nederlandse wens. Nederland bleef het nog wel proberen. Toen Aruba in 1986 de Nederlandse Antillen verliet en een apart land binnen het Koninkrijk werd (*status aparte*), was daaraan de voorwaarde verbonden dat dit land na tien jaar onafhankelijk zou worden.⁷ Al snel bleek dat Aruba voorlopig niet onafhankelijk wilde worden en in 1994 is deze voorwaarde daarom, op verzoek van Aruba, geschrapt.⁸

De Nederlandse inwilliging van het Arubaanse verzoek is kenmerkend voor de nieuwe politieke koers in Den Haag sinds 1990, die uitging van een bestendinging van het Koninkrijk. Deze koerswijziging was mede ingegeven door het besef dat het internationale recht zich verzet tegen een gedwongen onafhankelijkheid.⁹ Het is namelijk strijdig met het passieve interne zelfbeschikingsrecht van een volk om tegen zijn wil onder een andere soevereiniteit te worden geplaatst.¹⁰ Bij een beslissing omtrent onafhankelijkheid moet de 'wil van de bevolking' bovendien op een zorgvuldige wijze worden vastgesteld. Zo moet de bevolking goed geïnformeerd worden over de ingrijpende implicaties van een dergelijke beslissing. Een mooi voorbeeld hoe aan deze voorwaarde juridisch vorm kan worden gegeven, is te vinden in de artikelen 58-60 van het Statuut. Daarin is vastgelegd dat Aruba het recht heeft om uit het Koninkrijk te treden, maar dat daartoe wel (1) de Arubaanse Staten een besluit met een meerderheid van twee derde moeten aanvaarden en vervolgens (2) de bevolking het besluit in een referendum bij (gewone) meerderheid moet goedkeuren. De bepalingen zijn in 1994 toegevoegd op verzoek van de Arubaanse regering, tegelijk met de verwijdering van de verplichting om onafhankelijk te worden.¹¹

Ondanks de koerswijziging van Nederland verstomde de roep om verzelfstandiging van de Caribische delen van het Koninkrijk niet. In 2003 opperde Jessurun d'Oliveira dat Nederland zich

* Mr.dr. P.A.J. van den Berg is universitair hoofddocent bij de Vakgroep Algemene Rechtswetenschap en Rechtsgeschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen en gastdocent rechtsgeschiedenis aan de Universiteit van Aruba.

- 1 Wet van 7 februari 2018, *Stb.* 2018, 26. Dit besluit werd voorafgegaan door het rapport van de commissie-Refunjol/Franssen, *Nabijheid of distantie, een wereld van verschil*, januari 2018. Sint Eustatius wordt door de lokale bevolking ook wel Statia genoemd.
- 2 *Stb.* 2017, 426. Vgl. G. Hoogers, 'Afwijkend recht in Nederland: de uitzonderingsbepaling van artikel 132a lid 3 GW', *AA* 2017, p. 84-85 (AA20170084). Daarvoor was de status van de BES-eilanden gebaseerd op artikel 134 GW. Zie M. West, 'Territoriale decentralisatie en artikel 134 van de Grondwet', *AA* 2011, p. 419-428 (AA20110419).
- 3 Vgl. H. Bröring, '10-10-10', *AA* 2010, p. 560-562 (AA20100560).
- 4 Zie RTL Nieuws 5 februari 2018: www.rtlnieuws.nl/uitzendingen/rtl-nieuws-1930-uur-1601.
- 5 G. Oostindie & I. Klinkers, *Decolonising the Caribbean. Dutch policies in a comparative perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003, p. 102-116.
- 6 Oostindie & Klinkers 2003, p. 96-102.
- 7 Zie art. 62 lid 1 (oud) Statuut, *Stb.* 1985, 452.
- 8 Rijkswet van 15 december 1994, *Stb.* 1995, 1. Oostindie & Klinkers 2003, p. 125, 133 en 138.
- 9 Zie F.A. Nelissen & A.J.P. Tillema, 'The Netherlands Antilles and Aruba, an embarrassing legacy of the Dutch colonial era? Dutch duties revisited', *Leiden Journal of International Law* 1989, afl. 2, p. 179-188.
- 10 G.H.J. van der Molen, 'Enkele opmerkingen over het zelfbeschikkingsrecht der volken', *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 1962, p. 73-78.
- 11 Zie Rijkswet van 15 december 1994, *Stb.* 1995, 1. Vgl. Oostindie & Klinkers 2003, p. 125.



op het zelfbeschikkingsrecht moest beroepen en uit het Koninkrijk treden.¹² Tien jaar later, op 3 juni 2013, dienden de Tweede Kamerleden André Bosman (VVD) en Ronald van Raak (SP) een 'Initiatiefnota over het Nederlandse Gemeenebest' in.¹³ In die nota stelden zij voor om het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de daarin besloten staatsrechtelijke banden tussen de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland te laten vervallen. Daarvoor zou een losser gemeenebest in de plaats moeten komen, hetgeen onafhankelijkheid van de genoemde landen met zich mee zou brengen. Ook de BES-eilanden zouden ervoor kunnen kiezen deel uit te maken van dat gemeenebest, aldus de indianers. In de Gemeenebestnota wordt overigens gesuggereerd dat de onafhankelijkheid van de Caribische delen van het Koninkrijk al bij het aannemen van het Statuut in 1954 werd beoogd. De twee Kamerleden duiden dit Statuut daarom aan als een 'echtscheidingsdocument'. Dit is een onjuiste voorstelling van zaken, aangezien Nederland in 1954 met het oog op zijn internationale positie nog niet bereid was tot volledige dekolonisatie.¹⁴ De wens van Nederland om van de Caribische delen van het Koninkrijk te 'scheiden' kwam, zoals vermeld, pas op aan het begin van de zeventiger jaren.

Caribische politici en academici hebben zich over het algemeen terughoudend opgesteld ten opzichte van de gedachte van onafhankelijkheid, hoewel er af en toe wel mee is geflirt.¹⁵ Ook de bevolking van de Caribische eilanden heeft zich in diverse referenda consequent uitgesproken tegen het loslaten van de staatsrechtelijke Koninkrijksbanden.¹⁶ Dit geldt ook voor Sint Eustatius, waar in 1998 slechts 1,5% van de stemgerechtigden de optie 'onafhankelijkheid' koos en in 2005 slechts 0,64%.¹⁷ Onafhankelijkheid is daarmee vooralsnog uit het zicht. Tegelijkertijd heeft de eilandsraad op 9 mei 2017 een motie aangenomen, waarin de huidige status als openbaar lichaam en de daarbij behorende wetgeving wordt verworpen als strijdig met het zelfbeschikkingsrecht van Sint Eustatius.¹⁸ In die motie wordt aangekoerst op de status van autonoom land, vergelijkbaar met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Caribische politici en academici hebben zich over het algemeen terughoudend opgesteld ten opzichte van de gedachte van onafhankelijkheid, hoewel er af en toe wel mee is geflirt

Als drukmiddel overweegt het eilandsbestuur om Sint Eustatius door de Algemene Vergadering van de VN op de lijst van 'non-self-governing territories' in de zin van artikel 73 VN-Handvest te laten (her)plaatsen.¹⁹ Dit is niet bij voorbaat kansloos. Frankrijk heeft de herplaatsing van Nieuw-Caledonië en Frans-Polynesië op de lijst niet weten te voorkomen.²⁰ In ieder geval wordt het recht op zelfbeschikking van de Caribische delen van het Koninkrijk, inclusief Sint Eustatius, door weinigen

betwijfeld.²¹ Ook de opname van dat eiland als onderdeel van het land Nederland verandert dit niet aangezien de integratie halfslachtig is ingezet en zeker niet is voltooid.²² Het is bovendien de vraag of het zelfbeschikkingsrecht ten aanzien van Sint Eustatius voldoende is gerespecteerd bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010. Hoewel het eilandsbestuur uiteindelijk akkoord is gegaan met integratie in het land Nederland, heeft bij het referendum van 2005 slechts 2,18% van de bevolking voor die optie gestemd. Een ruime meerderheid (76,6%) sprak zich uit voor blijvende deelname aan de autonome Nederlandse Antillen.²³

Een belangrijk gevolg van een eventuele plaatsing op de genoemde VN-lijst is het doen herleven van VN-toezicht op het dekolonisatieproces, waarbij op Nederland de verplichting komt te rusten om regelmatig te rapporteren over de voortgang. Gezien de schurende relaties binnen het Koninkrijk zou de inschakeling van een onafhankelijke partij de verhoudingen wel eens ten goede kunnen komen. Met een dergelijke plaatsing is de toekomst van Sint Eustatius evenwel niet bepaald. In beginsel wordt het dekolonisatieproces pas voltooid door het verwerven van volledig zelfbestuur. Daartoe bestaan twee mogelijkheden: onafhankelijkheid of integratie in de staat van de voormalige kolonisator. Het is evenwel aan de rechthebbende zelf, dus Sint Eustatius, om het tempo van de besluitvorming te bepalen, zodat de onduidelijkheid over de uitkomst nog wel enige tijd kan voortduren. Het is immers geen eenvoudige beslissing.²⁴

Nederland past een afwachtende houding ten aanzien van de onafhankelijkheid van Sint Eustatius en de andere Caribische delen van het Koninkrijk

Nederland past derhalve een afwachtende houding ten aanzien van de onafhankelijkheid van Sint Eustatius en de andere Caribische delen van het Koninkrijk. De gevolgen van drie eeuwen koloniale politiek kunnen nu eenmaal niet in enkele decennia ongedaan worden gemaakt. Aangezien de staatsrechtelijke banden nog wel enige tijd zullen blijven bestaan, verdient het aanbeveling om te werken aan de verbetering van de verhoudingen tussen de afzonderlijke gebiedsdelen. Van Nederlandse zijde zou daaraan in het bijzonder kunnen worden bijgedragen door in het onderwijs en in de media structureel meer (positieve) aandacht aan de overzeese gebiedsdelen te besteden. Voor alle delen van het Koninkrijk geldt dat het voortzetten van de koninkrijksbanden met zich meebrengt dat rekening moet worden gehouden met de belangen van de andere gebieden binnen het Koninkrijk en met de koninkrijksbelangen.²⁵

12 Vgl. H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nederlandse secessie uit het Koninkrijk', in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht & politiek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 111-130.

13 *Kamerstukken II* 2012/13, 33689, 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 33689, 3.

14 Oostindie & Klinkers 2003, p. 74.

15 Vgl. Nellissen & Tillema 1989, p. 181; E.I. Karamat Ali, 'De Nederlandse Antillen en Aruba en de onafhankelijkheid', in: *Het oog van de meester. Opstellen aangeboden aan mr. C.E. Dip*, Willemstad, Curaçao: SWCP 1989, p. 97-112; N. Carolus, 'Betrekkelijkheid van volkenrechtelijke onafhankelijkheid', in: R.M. Allen (red.), *René Römer als inspirator*, Willemstad, Curaçao: SWCP 2006, p. 159-176.

16 In 1998 opteerde 5,2% (Aruba), 1,8% (Bonaire), 6,6% (Curaçao), 15,3% (Sint Maarten) en 0% (Saba) voor onafhankelijkheid. Oostindie & Klinkers 2003, p. 226. In 2005 waren de cijfers 0,5% (Bonaire), 4,82% (Curaçao) en 1% (Saba). *On the road to autonomy* (White paper Coalition Government Sint Eustatius), Annex A3, www.scribd.com/document/344441200/White-Paper-on-the-Road-to-Autonomy.

17 Oostindie & Klinkers 2003, p. 226; *On the road to autonomy*, Annex A3. Bij het niet door Nederland erkende referendum van 17 december 2014 stemde slechts 0,44% voor onafhankelijkheid. Zie *On the road to autonomy*, Annex A6.

18 *Nabijheid of distantie*, p. 15-16.

19 *On the road to autonomy*, p. 14-17.

20 Zie de resoluties A/Res/41/41 (2 december 1986) voor Nieuw-Caledonië en A/Res/67/265 (17 mei 2013) voor Frans-Polynesië. De situatie aldaar lijkt wel sterk af van die op Sint Eustatius. Zie J.H. Reestman, 'Nieuw-Caledonië en de "ondeelbaarheid" van de Franse Republiek', in: M. Spiering e.a. (red.), *De weerspanning van de feiten*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2000, p. 179-188.

21 Vgl. S. Hillebrink, *Political decolonization and self-determination. The case of the Netherlands Antilles and Aruba* (diss. Leiden), Amsterdam: E.M. Meijers Instituut 2007, p. 264.

22 P.A.J. van den Berg, 'Samenleven in het Koninkrijk: living apart together? De toetreding van Bonaire, St. Eustatius en Saba tot het land Nederland vanuit rechtshistorisch perspectief', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht*, Den Haag: BJu 2017, p. 199-211.

23 *On the road to autonomy*, Annex A3.

24 Vgl. W. Veenendaal & G. Oostindie, 'Head versus heart: the ambiguities of non-sovereignty in the Dutch Caribbean', *Regional & Federal Studies* 2018, afl. 1, p. 25-45; W. Veenendaal, 'Smallness and status debates in overseas territories: evidence from the Dutch Caribbean', *Geopolitics* 2016, afl. 1, p. 148-170.

25 Vgl. R.R. Santos do Nascimento, 'Autonomie: geen recht zonder verantwoordelijkheid', *Caribisch Juristenblad* 2015, afl. 1, p. 3-16.