

Vergaderjaar 2018–2019

35 119 (R2116)

Voorstel van rijkswet van het lid Bosman tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden teneinde mogelijk te maken dat Curaçao en Sint Maarten net als Aruba zelfstandig kunnen opteren voor de beëindiging van de in het Statuut neergelegde rechtsorde en bij wijziging van de Grondwet regels te stellen voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wenssen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de verhoudingen tussen de vier landen. In het Statuut is geregeld dat slechts één van de vier landen, Aruba, zelfstandig bij landsverordening kan verklaren dat het de rechtsorde neergelegd in het Statuut ten aanzien van Aruba wil beëindigen. Deze anomalie trekt de verhoudingen binnen het Koninkrijk scheef. De initiatiefnemer wenst de verhoudingen recht te zetten door in het Statuut te regelen dat niet alleen Aruba, maar ook Curaçao en Sint Maarten kunnen verklaren dat ze de rechtsorde neergelegd in het Statuut ten aanzien van hun land willen beëindigen.

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn door de laatste Statuutwijziging deel van het land Nederland binnen het Koninkrijk geworden en daarmee niet meer in het Statuut beschreven. Dat is een omissie. Vanuit het perspectief van dekolonisatie blijft het een onvervreemdbaar recht van voormalige koloniën om zich uit te spreken over hun eigen toekomst. Deze eilanden dienen daarom ook de mogelijkheid te hebben om hun eigen keuze te maken ten aanzien van hun toekomst, net als Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het is ook van belang te voorkomen dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba buiten het secessierecht komen te vallen, waarbij het uittreden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba net zo onmogelijk zou worden als een onafhankelijk Texel. Om die reden worden Bonaire, Sint Eustatius en Saba weer opgenomen in het Statuut.

Het kiezen van de eigen toekomst van de voormalige koloniën dient aan de minst mogelijke vorm van eisen te worden begrensd. Binnen het handvest van de VN staan richtlijnen hoe te handelen als een meerderheid

van de inwoners een toekomst los van het koloniserende land wenst.¹ Als de landen en eilanden in het Caribisch gebied van het Koninkrijk zichzelf nog regels wensen voor te schrijven is dat aan ieder land en eiland zelf en dient dat buiten de regeling van het Statuut te blijven juist omdat dit om de individuele keuzes gaat van de verschillende landen en eilanden.

Het Statuut heeft bepaald dat bij de Grondwet is voorzien in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland.² Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat bij wijziging van de Grondwet tevens regels worden gesteld voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel meer uit te maken van het staatsbestel.

2. Voorgeschiedenis

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is tot stand gekomen in 1954. De wens was om de verhouding tussen het Europees deel van Nederland en de voormalige koloniën op een meer evenwichtige wijze te regelen. Oorspronkelijk maakten Suriname en de Nederlandse Antillen deel uit van het Statuut. Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba waren onderdeel van de Nederlandse Antillen. In 1975 werd Suriname onafhankelijk en is het Statuut dienovereenkomstig gewijzigd.

In 1994 is het Statuut nogmaals gewijzigd. Aruba wilde de mogelijkheid open laten te kiezen voor onafhankelijkheid en wenste uitdrukkelijk in het Statuut op te nemen op welke wijze die onafhankelijkheid tot stand zou kunnen komen. Dit is opgenomen in de huidige artikelen 58, 59 en 60 van het Statuut. De Nederlandse Antillen, die destijds een apart land binnen het Koninkrijk vormden, hadden geen behoefte aan een dergelijke voorziening.³

In 2010 zijn de staatskundige verhoudingen binnen het Koninkrijk opnieuw grondig gewijzigd. De Nederlandse Antillen zijn opgeheven en naast Aruba worden ook Curaçao en Sint Maarten aparte landen binnen het Koninkrijk. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deel geworden van het land Nederland.

Op 14 december 2011 is in Den Haag een Koninkrijksconferentie gehouden. Er werd voornamelijk gesproken over de nieuwe staatskundige verhoudingen sinds 2010. De Minister-Presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland hebben een document ondertekend met de conclusies van de conferentie. Conclusie V luidt:

«Bij een volgende wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk worden de artikelen 58, 59 en 60 aangepast in de zin dat Curaçao en Sint Maarten naast Aruba worden ingevoegd.»⁴

¹ Zie ook paragraaf 4: Verhouding tot internationaal recht.

² In het inmiddels vervallen artikel 54 van het Statuut stond dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland. Daar is vervolgens in voorzien in artikel 132a van de Grondwet, waarna artikel 54 van het Statuut is vervallen.

³ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk (Deventer, 2012), pagina 40.

⁴ Zie de besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2011 in de bijlage bij Kamerstuk 33 000 IV, nummer 50.

In 2014⁵ en 2015⁶ zijn opnieuw Koninkrijksconferenties gehouden. Hierbij is echter niet teruggekomen op het voornemen om artikel 58, 59 en 60 van het Statuut te wijzigen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Aruba, Curaçao en Sint Maarten

Het wetsvoorstel regelt dat artikel 58, dat gaat over de beëindiging van de rechtsorde zoals neergelegd in het Statuut, niet enkel geldt voor Aruba maar ook voor Curaçao en Sint Maarten. Dit is conform de afspraken van de Koninkrijksconferentie van 2011. Tevens regelt het wetsvoorstel dat de noodzaak tot het houden van een referendum vervalt. Dit is een onnodige drempel voor het mogelijke streven naar onafhankelijkheid van de landen. Ook komt de eis van een meerderheid van twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden te vervallen. Het zou onrechtvaardig zijn als een meerderheid van 65 procent onafhankelijkheid wil, maar dit niet wordt toegestaan omdat een tweederde meerderheid vereist is. Een gewone meerderheid is voldoende om de wens tot onafhankelijkheid te uiten.

Als een land de rechtsorde neergelegd in het Statuut wil beëindigen, dient het een schets op te stellen van een toekomstige constitutie met bepalingen inzake de grondrechten, regering, vertegenwoordigend orgaan, wetgeving en bestuur, rechtspraak en wijziging van de constitutie. Krijgt dat voorstel een meerderheid in de Staten van het land, dan wordt bij koninklijk besluit een tijdstip vastgesteld voor beëindiging van de in het Statuut neergelegde rechtsorde. Het spreekt voor zich dat deze keuze niet lichtvaardig zal worden gemaakt. Het is mogelijk dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten zelf bij landsverordening nadere regels stellen omtrent het aangeven van de verklaring om de rechtsorde te beëindigen. Het Statuut staat niet in de weg aan een dergelijke landsverordening. Deze regels kunnen onder andere de voorwaarde van een referendum inhouden. De landsverordening is een meer geschikte plek om dit te regelen dan het Statuut.⁷

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen aangeven dat zij geen deel wensen uit te maken van het staatsbestel van Nederland. Momenteel hebben zij die mogelijkheid niet. De eilanden hebben sinds 2010 de positie van openbaar lichaam zoals bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Sinds 1 november 2017 luidt artikel 132a van de Grondwet:

«1. Bij de wet kunnen in het Caribische deel van Nederland andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten worden ingesteld en opgeheven.

2. De artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 zijn ten aanzien van deze openbare lichamen van overeenkomstige toepassing.

⁵ Zie de besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2014 in de bijlage bij Kamerstuk 33 750 IV, nummer 37.

⁶ Zie de besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2015 in de bijlage bij Kamerstuk 33 845, nummer 11.

⁷ Overigens zijn de meningen over de volkenrechtelijke noodzaak voor een referendum voor onafhankelijkheid verdeeld. Zie S. Hillebrink, «Het referendum als democratisch slot op de deur van het Koninkrijk», THEMIS 2017–4, pagina 183–189.

3. In deze openbare lichamen worden verkiezingen gehouden voor een kiescollege voor de Eerste Kamer. Artikel 129 is van overeenkomstige toepassing.

4. Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.»

Artikel 132a is in de Grondwet gekomen ter uitvoering van artikel 54 van het Statuut, dat per november 2017 is vervallen. Artikel 54 van het Statuut luidde:

«1. Bij wijziging van de Grondwet wordt artikel 1, tweede lid, vervallen verklaard op het moment dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland.

2. Dit artikel vervalt indien onder toepassing van het voorgaande lid artikel 1, tweede lid, vervallen wordt verklaard.»

De grondwetswijziging ter uitvoering van artikel 54 van het Statuut is in december 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁸ Dit wetsvoorstel is op 23 oktober 2012 in de Tweede Kamer en op 25 oktober 2016 in de Eerste Kamer aangenomen. De tweede lezing van de grondwetswijziging⁹ is op 12 september 2017 in de Tweede Kamer en op 31 oktober 2017 in de Eerste Kamer aangenomen. Na inwerkingtreding zijn artikel 54 en het tweede lid van artikel 1 van het Statuut vervallen.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt voor om het vervallen artikel 54 van het Statuut opnieuw in te vullen met een delegatiegrondslag voor een nieuwe grondwetswijziging. Artikel 54 van het Statuut zal na inwerkingtreding van dit initiatiefwetsvoorstel komen te luiden:

«Bij wijziging van de Grondwet worden regels gesteld voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland.»

Vervolgens is het aan de regering om een Grondwetswijziging in gang te zetten om hiertoe regels te stellen. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat artikel 132a van de Grondwet wordt uitgebreid met een delegatiebepaling om bij een wet in formele zin nadere regels te stellen waarop Bonaire, Sint Eustatius of Saba kunnen aangeven geen deel meer te willen uitmaken van het staatsbestel van Nederland en welke vervolgstappen hiervoor vereist zijn. Ook kunnen regels gesteld worden voor het geval dat alleen Bonaire, Sint Eustatius of Saba zich wil afscheiden terwijl de andere eilanden dat niet willen, of het geval dat meerdere eilanden zich tegelijkertijd willen afscheiden en al dan niet gezamenlijk als onafhankelijke landen willen doorgaan. Hiertoe zou de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ook wel: Wolbes) gewijzigd kunnen worden. Zoals gezegd is het aan de regering om uitvoering te geven aan de vereiste wijzigingen in Grondwet en wet in formele zin nadat het nieuwe artikel 54 van het Statuut in werking is getreden. Onderhavig initiatiefwetsvoorstel introduceert slechts de delegatiebepaling in het Statuut.

⁸ Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, Kamerstuk 33 131.

⁹ Verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer, Kamerstuk 34 702.

4. Verhouding tot internationaal recht

Voormalige koloniën hebben het onvervreemdbare recht om hun eigen weg te kiezen. Dit vloeit voort uit het VN-Handvest (met name artikel 73) en resoluties van de Verenigde Naties over dekolonisatie.¹⁰ In de resoluties is bepaald dat:

«Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.»

De voormalige kolonisator mag dit streven naar onafhankelijkheid niet tegenhouden. Het wetsvoorstel is in die zin volledig in lijn met het internationaal recht. Sterker nog, gesteld kan worden dat het wetsvoorstel materieel helemaal geen verandering teweeg brengt. Het enige wat het wetsvoorstel doet is dat volkenrechtelijke rechten en verplichtingen gecodificeerd worden in Nederlands recht.¹¹

5. Uitvoeringsaspecten

Aruba, Curaçao en Sint Maarten

Indien Aruba, Curaçao of Sint Maarten besluit de rechtsorde zoals neergelegd in het Statuut te beëindigen, dient er een koninklijk besluit te worden opgesteld om een tijdstip te bepalen. Tevens dient het Statuut te worden gewijzigd om aan de wens van het land te voldoen. Dit vergt uitvoering van de overgebleven landen van het Koninkrijk. Verder dient een goede regeling te worden getroffen tussen het land dat de rechtsorde wil beëindigen en de overige landen van het Koninkrijk.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Ook dient de regering een grondwetswijziging in gang te zetten ter uitvoering van het nieuwe artikel 54 van het Statuut. In deze grondwetswijziging zullen regels worden gesteld voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland. Het is mogelijk dat deze specifieke regeling in de Grondwet een delegatiebepaling bevat. Dat zou betekenen dat, na inwerkingtreding van de Grondwetswijziging, in een wet in formele zin nadere regels gesteld kunnen worden voor de situatie dat Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland. Het huidige artikel 132a lid 4 van de Grondwet kent een soortgelijke delegatiebepaling.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 54 geeft de opdracht om bij wijziging van de Grondwet regels te stellen voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland. Een soortgelijke

¹⁰ Zoals Resolutie 1514 (XV) van 14 december 1960 en Resolutie 1654 (XVI) van 27 november 1961.

¹¹ Zie ook C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk (Deventer, 2012), pagina 41.

delegatiebepaling in het Statuut om de Grondwet te wijzigen is niet uniek. Het voormalige artikel 54 van het Statuut, dat per 17 november 2017 is vervallen, kende deze staatsrechtelijke figuur ook.

Onderdeel B

In artikel 58 worden naast het land Aruba ook de landen Curaçao en Sint Maarten genoemd. Tevens komt de eis van een meerderheid van twee derden te vervallen.

Onderdeel C

De noodzaak tot het houden van een referendum over de beëindiging van de rechtsorde komt te vervallen.

Onderdeel D

In het eerste lid van artikel 60 worden naast Aruba ook Curaçao en Sint Maarten genoemd. In het tweede lid vervalt de verwijzing naar het referendum. Ook vervalt de verwijzing naar de eis van een meerderheid van ten minste twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden. Het is aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf om te bepalen op welke wijze de goedkeuring van de toekomstige constitutie moet plaatsvinden.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding van de rijkswet, welke is voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Bosman