



rijksuniversiteit
groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

Het Koninkrijk tegen het licht

Rechtsvergelijkend onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar de staatsrechtelijke overzeese verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

prof. mr. H.G. Hoogers
mr. G. Karapetian

april 2019

INHOUDSOPGAVE

Inleiding en aanleiding tot het onderzoek	3
Hoofdstuk 1 Het Koninkrijk der Nederlanden	7
§1. <i>Inleiding</i>	7
§2. <i>Een smalle rechtsband</i>	8
§3. <i>Democratische vertegenwoordiging</i>	9
§4. <i>Sociaaleconomische verhoudingen</i>	10
§5. <i>Financiën</i>	11
§6. <i>Defensie en openbare orde</i>	11
§7. <i>De beslechting van geschillen</i>	13
Hoofdstuk 2 De Franse Republiek	16
§1. <i>Inleiding</i>	16
§2. <i>Les collectivités territoriales: DrOM, COM en Nieuw-Caledonië</i>	17
§3. <i>Democratische vertegenwoordiging</i>	21
§4. <i>Sociaaleconomische verhouding en financiën</i>	22
§5. <i>Defensie en openbare orde</i>	23
§6. <i>De beslechting van geschillen</i>	23
§7. <i>Conclusie</i>	24
Hoofdstuk 3 Het Koninkrijk Denemarken	25
§1. <i>Inleiding; de structuur van het Deense Rijk</i>	25
§2. <i>De rechtsband tussen Denemarken en de beide andere Rijksdelen</i>	29
§3. <i>Democratische vertegenwoordiging</i>	30
§4. <i>Sociaaleconomische verhoudingen</i>	31
§5. <i>Financiën en openbare orde</i>	31
§6. <i>Defensie</i>	31
§7. <i>De beslechting van geschillen</i>	32
§8. <i>Conclusie</i>	33
Hoofdstuk 4 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland	35
§1. <i>Inleiding</i>	35
§2. <i>Veertien Constituties voor veertien British Overseas Territories</i>	37
§3. <i>Democratische vertegenwoordiging</i>	39
§4. <i>Sociaaleconomische verhouding en financiën</i>	41
§5. <i>Defensie en openbare orde</i>	42
§6. <i>De beslechting van geschillen</i>	42
§7. <i>Conclusie</i>	43
Hoofdstuk 5. Conclusies	44
§1. <i>De structuur van de staatkundige relaties</i>	44
§2. <i>Democratische vertegenwoordiging</i>	46
§3. <i>Sociaaleconomische verhoudingen en financiën</i>	47
§4. <i>Defensie en openbare orde</i>	48
§5. <i>De beslechting van geschillen</i>	49
§6. <i>Slotopmerkingen</i>	50
Bibliografie	52

Inleiding en aanleiding tot het onderzoek

De Vaste Commissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in haar jaarplan voor het jaar 2019 een aantal onderwerpen aangemerkt waarop zij kennisversterking nodig acht. Een van die onderwerpen is de ontwikkeling van een toekomstvisie voor het Koninkrijk. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds de herziening van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) in 2010 uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden) maken deel uit van het staatsbestel van het land Nederland. De betrekkingen met de overzeese gebieden worden sinds de inwerkingtreding van het Statuut op 15 december 1954 door dat document beheerst. Het Statuut roept een nieuwe rechtsorde binnen het Koninkrijk der Nederlanden in het leven, waarin de thans vier samenstellende delen in beginsel als gelijkberechtigde partners naast elkaar staan. Ieder der vier Landen behartigt zijn eigen aangelegenheden op autonome grondslag, op basis van een eigen landsconstitutie en door middel van eigen organen. Boven de vier Landen staat het Koninkrijk, eveneens voorzien van eigen organen, die de aan het Koninkrijk toekomende taken en bevoegdheden uitoefenen. In deze organen van het Koninkrijk komt echter het wezenlijke verschil tussen Nederland en de andere drie Landen met betrekking tot hun grootte, bevolkingsomvang en economische kracht tot uitdrukking: zij zijn in essentie de organen die uit kracht van de Grondwet als organen van Nederland optreden, aangevuld met vertegenwoordigers van de drie andere Landen en handelend op grond van procedures waarin voor deze vertegenwoordigers een zekere mate van invloed is ingeruimd, die echter meestal niet beslissend kan worden genoemd.

Aan het Koninkrijk zijn uit kracht van het Statuut maar op beperkte schaal bevoegdheden toegekend. Hoewel het Statuut ervan uitgaat dat er tussen de Landen van het Koninkrijk op vrijwillige basis samengewerkt kan worden op terreinen waar de landen autonoom zijn en dit ook op redelijk grote schaal gebeurt, is er toch tussen de Landen van het Koninkrijk een tamelijk beperkte mate van staatkundige integratie: de statutaire rechtsband is er een die gericht is op differentiatie en zelfstandigheid, niet een die gericht is op eenheid en samenwerking. Zo vormen de Landen van het Koninkrijk geen gezamenlijke monetaire unie, geen douane-unie of zelfs maar een vrijhandelszone, is er geen onbelemmerd verkeer van personen binnen het Koninkrijk en is er geen fiscale eenvormigheid. De Nederlandse staatsburgers van de Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden in de Staten-Generaal niet vertegenwoordigd. De aan de vier Landen toekomende staatkundige autonomie is constitutioneel verankerd: het Statuut kan alleen met de instemming van alle deelgenoten worden gewijzigd.

Naast de drie Caribische Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten vormen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel van het Land Nederland. De grondslag ervoor is gelegen in art. 132a van de Grondwet, en niet (meer) in het Statuut.¹ De drie openbare lichamen (ook wel aangeduid als Caribisch Nederland) zijn dus aanzienlijk vaster aan Nederland verklonken dan de drie andere eilanden. Ze vallen, als deel van Nederland, integraal onder de Grondwet en onder de bevoegdheden van de Nederlandse wetgever en hun inwoners worden in de Staten-Generaal vertegenwoordigd. De bevoegdheden van de lokale organen zijn goed te vergelijken met die van gemeenten in Nederland. Zij behoren echter niet tot enige provincie en materieel wijkt het in Caribisch Nederland geldende recht vaak sterk af van het in Europees Nederland geldende recht. Ook Europeesrechtelijk bevinden deze eilanden zich in een volstrekt andere positie dan Europees Nederland.

¹ *Stb.* 2017, 426.

In het kader van de toekomstvisie voor het Koninkrijk wenst de Commissie een antwoord op de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze hebben andere staten (de Franse Republiek, het Deense Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland) de staatsrechtelijke verhoudingen met hun voormalige koloniën die thans onder het soevereine gezag van deze staten vallen, ingericht?

De centrale vraagstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze is de staatsrechtelijke overzeese verhouding in de Franse Republiek, het Deense Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vormgegeven?

2. Waarin verschillen de verhoudingen onderling?

3. Wat zijn de gevolgen van de verschillende verhoudingen voor de mate van integratie van de overzeese delen in de desbetreffende Europese staten? Daarbij wordt in elk geval aandacht besteed aan het element van democratische vertegenwoordiging, het sociaaleconomisch voorzieningenniveau en financiën, openbare orde en defensie.

4. Op welke wijze is de eventuele geschillenbeslechting tussen de overzeese delen en de Europese staten geregeld?

De vraagstelling van de Commissie spitst zich toe op de niet-zelfstandige overzeese landsdelen die onder het soevereine gezag vallen van de Franse Republiek, het Deense Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Er wordt derhalve geen aandacht besteed aan de rechtsverhouding tussen het moederland en voormalige koloniën die onder het volkenrecht zijn te kwalificeren als soevereine staten, dan wel onder het soevereine gezag van een andere staat vallen. De drie staten hebben, zoals zal blijken uit het navolgende, de verhouding met de overzeese gebieden op een wijze ingekleurd die aansluit bij het constitutionele raamwerk van het moederland.

De *Franse Republiek* heeft een regeling in de Grondwet met betrekking tot de overzeese gebiedsdelen die deel uitmaken van de Republiek. Deze worden aangeduid met de gemeenschappelijke term *Collectivités territoriales*, waarvan drie verschillende varianten zijn. Het meest in de Republiek zelf geïntegreerd zijn de *Départements et régions d'outre-mer* (DrOM) die hun grondslag vinden in art. 73 van de Franse Grondwet. Zij vallen – kort gezegd – integraal onder het commune Franse recht en verschillen daarin niet van Franse departementen en regio's op het vasteland. De eigen organen van de DrOM en hun bevoegdheden worden geregeld in een apart hoofdstuk van het Franse decentrale wetboek – de organieke wet Code général collectivités territoriales. Een verschil ten opzichte van de departementen op het vasteland is dat de overzeese departementen tevens zelf regio zijn en dat op een aantal punten de lokale autoriteiten met toestemming van de formele wetgever de bevoegdheid hebben om van het in de metropool geldend recht af te wijken. Naast de DrOM kent de Republiek ook *Collectivités d'outre-mer* (COM), waarvoor art. 74 van de Grondwet de grondslag biedt. Deze hebben anders dan de DrOM formeel in beginsel geen uniforme verhouding tot de Franse staat: hun betrekking met de metropool wordt door een eigen statuut vormgegeven, dat in een organieke wet wordt vastgelegd. In de praktijk vertonen deze organieke wetten, zoals zal blijken uit Hoofdstuk 2 van deze studie, een grote mate van overeenkomstigheid. In de verschillende statuten worden de eigen organen van de COM

en hun bevoegdheden geregeld, alsmede de bevoegdheden die deze organen hebben om eigen, van het commune Franse recht afwijkende regelingen te scheppen. Daarnaast wordt in deze statuten geregeld op welke wijze en in hoeverre het commune Franse recht daar van toepassing is. Voor zowel de DrOM als de COM geldt echter dat art. 73 van de Grondwet vrij strikte grenzen schept waarbinnen de afwijkingen dienen te blijven: deze grenzen zijn voor de DrOM en COM dezelfde. Ten slotte kent Frankrijk nog de in de Stille Zuidzee gelegen eilandengroep Nieuw-Caledonië, die niet op grond van art. 73 en 74 van de Grondwet, maar op grond van een eigen hoofdstuk in de Grondwet een *sui generis*-status heeft. Kort gezegd geniet Nieuw-Caledonië een grotere mate van autonomie dan de andere Franse overzeese gebieden. Zo heeft de eilandengroep een eigen (Nieuw-Caledonisch) burgerschap met daaraan gekoppelde politieke rechten.

De *Deense* Grondwet vermeldt in haar eerste bepaling dat de Grondwet integraal in werking is voor het gehele Deense Rijk. Deze bepaling is in 1953 ingevoerd om de koloniale status van Groenland te beëindigen. Eerder al, in 1948, hadden de Fær Øer op basis van een formele wet een vrij verregaande vorm van zelfbestuur gekregen en eigen organen om die bevoegdheden uit te oefenen. Deze Zelfbestuurswet (Hjemmestyrelø) is in 2005 aangevuld en herzien door een tweetal andere wetten. Groenland heeft in 1979 evenzeer zelfbestuur gekregen op grond van een formele wet, die in 2009 is vervangen door een nieuwe en veel verdergaande wet. Beide gebieden genieten op basis van deze Zelfbestuurswetten een verregaande vorm van zelfbestuur over hun interne aangelegenheden. Groenland en de Fær Øer mogen ook zelf verdragen sluiten ten aanzien van hun autonome aangelegenheden. Ze worden op grond van de Grondwet beide in het Deense parlement vertegenwoordigd door twee kwaliteitszetels. De Zelfbestuurswetten wijken op een aantal cruciale onderdelen af van de Deense Grondwet: zo kunnen ze alleen herzien worden met medewerking van de lokale wetgevers van Groenland en de Fær Øer zelf en verschaffen ze de lokale regelgevers bevoegdheden die op grond van de Deense Grondwet aan de formele wetgever (in Kopenhagen) toekomen. De betekenis van art. 1 van de Deense Grondwet wordt daardoor sterk gerelativeerd. De Deense doctrine gaat ervan uit dat deze Zelfbestuurswetten weliswaar ongrondwettig, maar niet inconstitutioneel zijn, omdat ze de uitdrukking vormen van een norm van ongeschreven constitutioneel recht uit kracht waarvan Groenland en de Fær Øer een zelfbeschikkingsrecht hebben en die voorrang heeft op de Grondwet zelf.

Het *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland* kent geen geschreven constitutie en dus ook geen constitutionele regeling voor de verhouding tot de overzeese gebieden. De overzeese gebieden maken geen deel uit van het Verenigd Koninkrijk, maar vallen onder het soevereine gezag van het Verenigd Koninkrijk. De verhouding van het Verenigd Koninkrijk tot alle veertien resterende overzeese gebieden wordt niet door een eenvormige regeling beheerst: er zijn aparte regelingen voor elk van de gebieden en ze hebben ook onderling afwijkende bestuurssystemen, al zijn die wel gebaseerd op het Britse parlementaire model. Het Verenigd Koninkrijk regelt voor alle overzeese gebieden de buitenlandse betrekkingen en de defensie. Op grond van de soevereiniteit van de Britse wetgever geniet het parlement van het Verenigd Koninkrijk formeel ook alle wetgevende bevoegdheden die niet aan de overzeese gebieden zijn gedelegeerd en kan het door middel van eenzijdige formele wetgeving deze bevoegdheden ook terugnemen, maar dit gebeurt in de praktijk niet. De Britse nationalen in de overzeese gebieden hebben in beginsel geen stemrecht voor het Britse parlement.

Op grond van de hiervoor geschetste beschrijvingen van de fundamentele kenmerken van de staatrechtelijke overzeese verhoudingen tussen de in Europa gelegen metropolen en de overzeese territoria zal een juridisch-dogmatisch onderzoek worden ingesteld om de hoofd- en deelvragen voor de Commissie te beantwoorden. Daarbij zal onderzoek worden gedaan naar de Franse, Deense, Engelse dan wel overzeese regelgeving ten aanzien van de overzeese gebieden. Daarnaast zal de beschikbare

literatuur met betrekking tot staatkundige praktijk tussen de metropolen en de overzeese gebieden worden doorgenomen. Zo nodig is gecommuniceerd met medewerkers van het *Foreign and Commonwealth Office*, dat verantwoordelijk is voor de betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de overzeese gebieden, het *Ministère des Outre-mer*, het departement ten aanzien van de Franse overzeese gebieden en in Denemarken met medewerkers van het *Statsministeriet* (het Deense equivalent van Algemene Zaken) dat verantwoordelijk is voor de betrekkingen met Groenland en de Fær Øer.

De opzet van het onderzoek is als volgt. Hoofdstuk 1 wordt gewijd aan de staatrechtelijke overzeese verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Teneinde in het concluderende hoofdstuk rechtsvergelijkende uitspraken te doen inzake de verschillende stelsels, is het noodzakelijk het constitutionele recht van het Koninkrijk uiteen te zetten. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de Franse Republiek; in Hoofdstuk 3 aan het Deense Koninkrijk en in Hoofdstuk 4 aan het Verenigd Koninkrijk. Tot slot worden in het concluderende Hoofdstuk 5 uitspraken gedaan ten aanzien van de overeenkomsten en verschillen tussen het constitutionele bestel van de vier staten met betrekking tot de positie van de overzeese gebieden die onder het soevereine gezag van deze staten vallen. In de Hoofdstukken 1-4 worden voor iedere staat afzonderlijk de Deelvragen 1, 3 en 4 beantwoord. De beantwoording van Deelvraag 2 en de centrale vraagstelling volgt in het concluderende vijfde hoofdstuk. Ten behoeve van de consistentie wordt in de hoofdstukken 1-4 achtereenvolgens een inleiding verschaft inzake de constitutionele structuur ten aanzien van de overzeese gebieden van de desbetreffende staat en de constitutionele positie van de overzeese gebieden. Vervolgens wordt ingegaan op democratische vertegenwoordiging, de sociaaleconomische verhouding, financiën, defensie, openbare orde en de beslechting van geschillen. Bij de behandeling van deze onderwerpen wordt met name aandacht besteed aan de vraag aan wie de bevoegdheid toekomt om de desbetreffende onderwerpen te reguleren.

Hoofdstuk 1 Het Koninkrijk der Nederlanden

§1. Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden wordt vaak omschreven als een staatkundige constructie *sui generis*. Daar valt ook veel voor te zeggen: de constitutionele relatie die het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten in het leven heeft geroepen is in de wereld uniek. Het Statuut is in het leven geroepen om te kunnen voldoen aan het recht op zelfbeschikking dat aan de Nederlandse koloniën op grond van het Handvest van de Verenigde Naties toekwam. Voor zowel Suriname als de Nederlandse Antillen gold immers dat ze na de Tweede Wereldoorlog niet onafhankelijk van Nederland wilden worden en ook Nederland wilde dat toen niet. Door de inhoud van het Statuut gezamenlijk met Nederland vast te leggen en het Statuut ook langs democratische weg te aanvaarden oefenden Suriname en de Nederlandse Antillen in 1954 hun volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht uit in de vorm van een staatkundige associatie met Nederland.¹

De rechtsorde van het Koninkrijk vertoont federale trekken (zoals het feit dat het Koninkrijk over eigen organen beschikt, die een aantal limitatieve, in het Statuut zelf opgesomde bevoegdheden uitoefenen en normen scheppen die hiërarchisch hoger zijn dan de door de organen van de Landen geschapen normen), maar ook elementen van een eenheidsstaat (de handhaving van het recht van het Koninkrijk geschiedt in de eerste plaats door bestuurlijk toezicht en een rechterlijke procedure voor het beslechten van bestuurlijke geschillen ontbreekt vrijwel geheel)² en zelfs confederale elementen (de statutaire relatie is gebaseerd op vrijwilligheid, de wijziging van het Statuut kan derhalve alleen geschieden bij unanimitieit tussen de vier Landen en één van de Landen, Aruba, heeft de bevoegdheid om eenzijdig het Koninkrijk te verlaten). Formeel roept het Statuut bovendien een juridische gelijkheid in het leven tussen de vier Landen. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken deel uit van het staatsbestel van het land Nederland. Het territorium van het Koninkrijk der Nederlanden is als volgt:³



¹ Het Koninkrijk der Nederlanden is ontslagen van de rapportageverplichtingen onder artikel 73 van het VN-Handvest. Of dit ook betekent dat de drie Caribische Landen en Caribisch Nederland in de zin van het VN-Handvest daadwerkelijk volledig gedekoloniseerd zijn is onhelder: dat is in ieder geval nooit formeel door de dekolonisatiecommissie besloten.

² Zoals verderop in dit rapport nog nader besproken zal worden, heeft dit ook te maken met de lange Nederlandse traditie van toezicht door de Kroon op de recht- en doelmatigheid van het functioneren van decentrale overheden, gecombineerd met beslechting door de Kroon van geschillen tussen burgers en overheidsorganen. Dit systeem bestond eveneens ten aanzien van de koloniën en is in de nieuwe rechtsorde van na 1954 min of meer gecontinueerd. De invoering van de wet-AROB in 1976, de eerste doorbreking daarvan in Nederland zelf, is 'overzee' pas (veel) later nagevolgd.

³ Deze afbeelding is afkomstig van <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/one-kingdom---four-countries>.

Daarenboven zijn er ook elementen in de statutaire rechtsrelatie die helemaal geen overeenkomsten vertonen met de constitutionele structuur van andere staten: wezenlijk voor het Koninkrijk is dat de gekozen structuur het sterke verschil in grootte en bevolkingsomvang tussen Nederland en de andere drie Landen tot uitdrukking brengt door een zeer sterk Nederlands overwicht in de Koninkrijksorganen te scheppen, die in essentie de in de Grondwet geconstitueerde Nederlandse Landsorganen zijn, aangevuld met vertegenwoordigers van de andere drie Landen. Deze organen opereren als orgaan van het Koninkrijk in beginsel ook volgens dezelfde normen als Nederlandse Landsorganen, waarbij het Statuut aanvullende normen scheidt om de andere drie Landen een zekere mate van invloed op de besluitvorming op Koninkrijksniveau te bieden. De constitutie van het Koninkrijk ligt weliswaar primair in het Statuut, maar in belangrijke mate toch in de Grondwet besloten, hetgeen ertoe leidt dat de constitutie van het Koninkrijk een gelaagd karakter heeft. Dat Nederland en het Koninkrijk optisch en constitutioneel gezien in belangrijke mate ‘samenvallen’, terwijl op grond van het Statuut aan Nederland, respectievelijk het Koninkrijk wel geheel verschillende bevoegdheden toekomen is een uit deze constructie voortvloeiend probleem dat in de rechtspraktijk nog wel eens leidt tot het ‘vervagen’ van de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en Nederland.⁴ Ook het feit dat als het gaat om aangelegenheden van het Koninkrijk Nederland een grote dominantie heeft, maar dat daarvan rechtens geen sprake is als de Landen autonome bevoegdheden uitoefenen, leidt nog wel eens tot onduidelijkheden. In zijn klassieke studie over het Statuut omschrijft C. Borman het Koninkrijk dan ook aldus: “een vrijwillig samengaan van autonome landen in een boven de landen geplaatst soeverein Koninkrijk, waarbij de organen van het Koninkrijk grotendeels samenvallen met die van het grootste land, op het niveau van het Koninkrijk slechts enkele taken worden verricht en vanwege het Koninkrijk een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het autonome bestuur in de kleinere landen.”⁵

§2. Een smalle rechtsband

De koninkrijksconstructie is er evenzeer een, waarbij de gekozen staatkundige relatie tot een staatsrechtelijk minimum beperkt is. Niet alleen zijn er maar weinig aangelegenheden die tot de bevoegdheidsfeer van het Koninkrijk behoren (de buitenlandse betrekkingen, de defensie en beperkte toezichthoudende taken op met name Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn in wezen de voornaamste)⁶, ook overigens is er, op basis van vrijwillige samenwerking, niet bijster veel van de grond gekomen: hoewel de vier Landen op tal van punten samenwerkingsrelaties hebben, heeft dit toch nooit de realiteit doorbroken van een Koninkrijk waarbinnen er vooral afstand bestaat tussen de partners, niet alleen geografisch, maar ook juridisch. Zo is het Koninkrijk geen monetaire unie, geen douane-unie en zelfs geen vrijhandelszone. Ook in de relatie tot de EU komt dit naar voren: zowel de drie Caribische Landen als Caribisch Nederland vallen onder de LGO-regeling, waardoor het recht van de Unie maar beperkt van toepassing is. In dat kader is het opvallend te noemen dat het Statuut geen ruimte laat voor formele zelfstandige bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse betrekkingen van de Caribische Landen. Alleen het Koninkrijk zelf kan verdragen met vreemde mogendheden of volkenrechtelijke organisaties

⁴ Bovend'Eert e.a 2018, p. 263. Een recent voorbeeld van de moeizame afgrenzing tussen Nederland en het Koninkrijk is de Wet raadplegend referendum, die een beperkte mogelijkheid in het leven riep tot het houden van een raadplegend referendum over Rijkswetten (art. 5 onder f.). Een Nederlandse wet kan echter geen bevoegdheid scheppen waaraan de producten van de (hiërarchisch hogere) Rijkswetgever onderworpen kunnen worden, zoals hier wel gebeurde.

⁵ Borman 2012, p. 27.

⁶ Artikel 3 lid 1 vermeldt nog het Nederlanderschap, waarover later meer, en een aantal andere bevoegdheden op Koninkrijksniveau, maar veel hebben die niet om het lijf. De voornaamste overige Koninkrijksaangelegenheid is de uitlevering, maar die wordt voor Nederland in een Nederlandse formele wet geregeld en functioneert dus in Nederland niet als zodanig.

sluiten en deze in werking doen treden of opzeggen. Daar staat tegenover dat het Statuut er wel zorg voor draagt dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten vrij intensief betrokken worden bij de onderhandelingen met betrekking tot verdragen die hen aangaan (art. 24). Ze hebben bovendien een vetorecht ten aanzien van de gelding en de opzegging van financieel-economische verdragen (art. 25 Statuut) en het Koninkrijk treedt als hun gemachtigde op bij het aangaan van dergelijke verdragen (art. 26 Statuut). Bovendien ruimt artikel 28 de mogelijkheid in dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelfstandig lid kunnen worden van volkenrechtelijke organisaties waar het Koninkrijk lid van is, als het betreffende verdrag dat mogelijk maakt.⁷

§3. Democratische vertegenwoordiging

Het ene, ongedeelde Nederlanderschap waarvan ten laatste sinds 1954 sprake is heeft evenzeer niet buitengewoon veel om het lijf. In verreweg de meeste landen brengt het staatsburgerschap van dat land in ieder geval twee fundamentele rechten met zich: het recht om zich vrij te verplaatsen en zich vrij te vestigen binnen de eigen staat en het recht om het actieve en passieve kiesrecht uit te oefenen voor de nationale volksvertegenwoordiging – die volksvertegenwoordiging die de wetgeving voor de staat als geheel vaststelt. Zelfs voor het burgerschap van de EU is dit het geval: EU-burgers hebben het recht zich binnen de Unie vrij te verplaatsen, binnen de grenzen die het Europese recht daar aan stelt, en EU-burgers hebben het kiesrecht voor het Europees Parlement uit hoofde van hun EU-burgerschap.⁸

Binnen het Koninkrijk is dat echter niet het geval. Uit kracht van artikel 3 lid 1 onder f van het Statuut houdt het Koninkrijk toezicht op de regelingen met betrekking tot de toelating en uitzetting van Nederlanders. Daaruit volgt derhalve dat de Landen zelf de bevoegdheid hebben om regels te maken met betrekking tot de toelating en uitzetting van Nederlanders. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldt dat zij wettelijke regelingen hebben met betrekking tot de toelating en uitzetting van Nederlanders tot hun Land. De regelingen verschillen onderling enigszins, maar ze maken alle onderscheid tussen Nederlanders die uit het eigen Land komen en andere Nederlanders. Ook Nederland maakt gebruik van deze bevoegdheid, zij het slechts ten aanzien van Caribisch Nederland.⁹ Voor het Europese deel van Nederland geldt dat er geen wettelijke regelingen zijn die de toegang tot dat deel van Nederland voor Nederlanders reguleren. Vrij verkeer van personen is er, kortom, wettelijk gezien niet binnen het Koninkrijk der Nederlanden, al wordt die reguleringsbevoegdheid vooral in en voor het Caribische deel van het Koninkrijk benut.

Het Koninkrijk beschikt evenzeer niet over een ‘algemeen kiesrecht’. Wel garandeert artikel 46 eerste lid van het Statuut aan iedere Nederlander het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende lichamen in het Land waar hij verblijf houdt, maar dat recht richt zich nadrukkelijk op de eigen, lokale volksvertegenwoordiging(en): de Nederlander die in het Europese deel van Nederland woont heeft het kiesrecht voor de raad van zijn gemeente, zijn eigen Provinciale Staten en de Tweede Kamer; de

⁷ Het Statuut bestendigt hier overigens een oudere traditie: na de grondwetsherziening van 1922 was het reeds gebruikelijk geworden dat Nederlands-Indië deel nam aan onderhandelingen die het Koninkrijk voerde over verdragen die dit staatsdeel in het bijzonder aangingen. Nederlands-Indië was bovendien reeds op eigen titel lid van een aantal internationale organisaties en bezat ook reeds een aantal eigen diplomatieke vertegenwoordigingen in staten waarmee het bijzondere betrekkingen onderhield.

⁸ Dat is althans de huidige opvatting van het HvJ EU over de verhouding tussen het burgerschap van de Unie en het kiesrecht voor het Europees Parlement, zo blijkt uit de *Delvigne*-uitspraak, HvJ EU 6 oktober 2015, zaak C-650/13.

⁹ Door middel van de Wet Toelating en Uitzetting BES. Deze wet is de inhoudelijk enigszins gewijzigde en op grond van de Invoeringswet BES als Nederlandse wet afgekondigde Landsverordening Toelating en Uitzetting van de Nederlandse Antillen, oorspronkelijk uit 1962.

Nederlander die in Bonaire woont heeft het kiesrecht voor de eilandsraad van Bonaire, de Tweede Kamer en het Bonaireaanse Kiescollege voor de Eerste Kamer; de Nederlander die in Curaçao woont heeft het kiesrecht voor de Staten van Curaçao. Het tweede lid van artikel 46 maakt het de Landen mogelijk om Nederlanders die geen verblijf houden in het eigen Land het kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen in dat Land te geven en maakt het tevens mogelijk om aan niet-Nederlanders die in het eigen Land legaal verblijf houden het kiesrecht te verlenen. Alleen het Land Nederland heeft tot op heden van die mogelijkheden gebruikt gemaakt door Nederlanders buiten Nederland het kiesrecht voor de Tweede Kamer te verlenen en aan niet-Nederlanders het kiesrecht voor de raden der gemeenten en de eilandsraden toe te kennen. De Nederlanders die vast verblijf houden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben echter het kiesrecht voor de Tweede Kamer niet, tenzij zij ten minste tien jaar vast verblijf in Nederland gehad hebben, zo regelt art. B1 tweede lid onder a Kieswet. De Statuutgever gaat er derhalve van uit dat iedere Nederlander die binnen het Koninkrijk gevestigd is het actieve en passieve kiesrecht voor de volksvertegenwoordiging(en) van zijn eigen Land geniet, terwijl Nederlanders buiten het Koninkrijk op grond van de Nederlandse Kieswet het kiesrecht voor de Tweede Kamer hebben.¹⁰ Dat is ook goed te verdedigen nu de vier Landen ieder beschikken over een eigen volksvertegenwoordiging (en het Land Nederland daarnaast ook nog over lokale volksvertegenwoordigingen, uiteraard) die beslissend betrokken is bij de vaststelling van de eigen formele Landswetgeving en de controle op de eigen Landsregering. Ten aanzien van de Staten-Generaal geldt echter dat ze daarnaast samen met de regering van het Koninkrijk betrokken zijn bij de vaststelling van de formele wetgeving op het niveau van het Koninkrijk, terwijl de Nederlanders in Aruba, Curaçao en Sint Maarten in sterk overwegende mate niet het kiesrecht voor de Staten-Generaal bezitten. Dit ‘democratisch deficit’ bestaat tot op de dag van vandaag.¹¹

§4. Sociaaleconomische verhoudingen

Het sociale en economische voorzieningenniveau wijkt in de Caribische delen van het Koninkrijk af van dat van Nederland. Ten aanzien van Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldt dat de vaststelling van wetgeving en het voeren van beleid op die terreinen behoort tot de autonome Landsbevoegdheden, evenals dit voor Nederland het geval is. Slechts voor zover er in de Caribische Landen sprake zou zijn van een volstrekt onaanvaardbaar niveau van voorzieningen, waardoor de fundamentele mensenrechten

¹⁰ Naast de nationale volksvertegenwoordigingen binnen het Koninkrijk staat natuurlijk het Europese Parlement. Lange tijd gold dat het kiesrecht hiervoor uitgesloten was voor Nederlanders woonachtig in Aruba en de Nederlandse Antillen, tenzij dezen ten minste tien jaar in Nederland gewoond hadden. Het HvJ EU verklaarde deze regeling in zijn uitspraak inzake *Eman en Sevinger* (HvJ EG, arrest van 12 september 2006, zaak C-300/04) in strijd met het EU-recht, met name met het non-discriminatieverbod, nu het kiesrecht voor het Europees Parlement wel toekwam aan Nederlanders in derde landen die niet aan die tienjaars-eis voldeden. De Nederlandse wetgever heeft vervolgens besloten om het kiesrecht voor het Europees Parlement op dezelfde voet als voor andere Nederlanders ook aan Nederlanders in Aruba en de Nederlandse Antillen toe te kennen. Bij de overtuiging dat dit een bevoegdheid van de Nederlandse wetgever is, kunnen overigens gereede twijfels worden geuit: er valt veel voor te zeggen dat de bevoegdheid om aan Nederlanders in Aruba, Curaçao en Sint Maarten het kiesrecht voor het Europees Parlement toe te kennen aan de formele wetgevers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten toekomt, niet aan de Nederlandse wetgever.

¹¹ Wel zijn er stromen inkt gewijd aan mogelijke oplossingen, variërend van het beter benutten van de bestaande statutaire instrumenten tot het stemrecht voor leden van de drie Statencolleges bij de behandeling van voorstellen van Rijkswet. Zie voor een analyse van die vele voorstellen, alsmede een mogelijke oplossingsrichting voor het probleem de binnen afzienbare tijd te verschijnen dissertatie van G. Karapetian. Ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt het voornoemde niet. Sinds 10 oktober 2010 maken zij als openbare lichamen deel uit van Nederland, eerst op grond van artikel 1 lid 2 Statuut jo. art. 134 Gw, sinds november 2017 op grond van het nieuwe art. 132a Gw. De daar ingezetende Nederlanders hebben dus het kiesrecht voor de Tweede Kamer en (sinds de inwerkingtreding van art. 132a en de herziening van art. 55 Gw) voor een drietal Kiescolleges dat naast de twaalf Provinciale Staten de Eerste Kamer kiest.

in het gedrang komen, zou er sprake kunnen zijn van een schending van artikel 43, eerste lid van het Statuut; zou er dan geen mogelijkheid van redres (meer) bestaan door de eigen Landsorganen, dan zou het Koninkrijk op basis van artikel 43 tweede lid van het Statuut eventueel in kunnen grijpen, waarbij de mogelijkheden tot ingrijpen overigens gekoppeld zijn aan in het Statuut of een Rijkswet of Landsverordening opgenomen wettelijke bevoegdheid daartoe. Ook in dat geval zal het ingrijpen er op gericht moeten zijn zo snel als mogelijk de autonomie van de eigen organen te herstellen.¹² Deze bevoegdheidsverdeling tussen Koninkrijk en Landen waarborgt dus enerzijds de verregaande autonomie die Aruba, Curaçao en Sint Maarten genieten, ook ten aanzien van sociaaleconomische onderwerpen, maar resulteert anderzijds in grote verschillen tussen de verschillende Landen op dit gebied.¹³ Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat de bestaande Nederlands-Antilliaanse sociale wetgeving op 10 oktober 2010 grotendeels is overgenomen en in essentie nog steeds geldt. Wel is er inmiddels kinderbijslag ingevoerd en zijn het minimumloon en de onderstand (bijstand) verhoogd, maar het voorzieningenniveau ligt nog altijd duidelijk lager dan in het Europese deel van Nederland. Tot op heden heeft de regering ook nog steeds geen sociaal minimum voor Caribisch Nederland vastgesteld, ondanks herhaaldelijk aandringen daarop vanuit de Kamers. Hoe dit zich verhoudt tot de onderlinge verhouding tussen de artikelen 1 en 132a vierde lid van de Grondwet blijft vooralsnog onduidelijk, zoals bijvoorbeeld in 2016 al is opgemerkt door het College voor de rechten van de mens.¹⁴ Onder de werking van art. 1 lid 2 Statuut is een aantal rechtszaken gevoerd over de vraag in hoeverre deze afwijkingen constitutioneel en verdragsrechtelijk aanvaardbaar zijn, maar die hebben niet geleid tot aanpassingen in de wetgeving.¹⁵

§5. Financiën

Ten aanzien van financiën zien we in wezen hetzelfde beeld. Beide beleidsterreinen vallen binnen de autonomie van de vier Landen: ieder van hen draagt zorg voor de eigen begrotings- en belastingwetgeving. Wel geldt zowel ten aanzien van Curaçao en Sint Maarten (via de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten)¹⁶ als voor Aruba (via de Landsverordening Aruba financieel toezicht)¹⁷ dat er door een apart orgaan, het College financieel toezicht (Cft., resp. CAft.) toezicht gehouden wordt op de begrotings- en bestedingsdiscipline van deze Landen, met daaraan gekoppelde bevoegdheden tot redres van de Koninkrijksregering. Voor Caribisch Nederland is er een separaat Cft., dat zijn voorzitter deelt met het Cft. Curaçao en Sint Maarten en het CAft. en het lid voor Nederland deelt met het Cft. Curaçao en Sint Maarten. Het Cft. BES is ingesteld op basis van de wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de FinBES.¹⁸

§6. Defensie en openbare orde

Artikel 3 lid 1 onder a van het Statuut noemt de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk als eerste Koninkrijksaangelegenheid. Defensie is dus een kerntaak van het Koninkrijk en de strijdkrachten in de vier Landen zijn dan ook de strijdkrachten van het Koninkrijk als geheel. Uit dien hoofde is er dan ook, anders dan voor de inwerkingtreding van het Statuut, sprake van

¹² Bovend'Eert e.a. 2018 pag. 334.

¹³ Zo beschikt bijvoorbeeld Aruba wel over wetgeving op het gebied van ziekte en ongevallen en een algemene ouderdomsverzekering, maar geen equivalent van de Nederlandse WW.

¹⁴ College voor de rechten van de mens 2016, pag. 6.

¹⁵ Zie over deze jurisprudentie nader G. Karapetian/H.G. Hoogers 2018.

¹⁶ Stb. 2010, 334.

¹⁷ AB 2015, 39.

¹⁸ Stb. 2010, 365.

een Koninklijke Landmacht, een Koninklijke Marine en een Koninklijke Luchtmacht.¹⁹ Evenals ten aanzien van andere aangelegenheden van het Koninkrijk geldt ook voor de Defensie dat het Statuut ruimte maakt voor de zelfstandigheid van de drie Caribische Landen. Zo regelt artikel 35 van het Statuut dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten weliswaar verplicht zijn om naar draagkracht een bijdrage te leveren aan de defensie-inspanningen die het Koninkrijk te hunnen bate verricht, maar kunnen de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad niet overstemd worden bij het beslissen over de hoogte daarvan.²⁰ Ook maakt het Statuut in artikel 31 duidelijk dat de ene krijgsmacht van het gehele Koninkrijk niet betekent dat er ook een uniforme dienstplicht is: die wordt in Nederland bij wet en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij Landsverordening geregeld. Het tweede lid geeft de drie Caribische Landen de mogelijkheid om in de eigen Staatsregeling vast te leggen dat dienstplichtigen bij de Koninklijke Landmacht alleen bij Landsverordening verplicht kunnen worden om buiten het grondgebied van het eigen Land ingezet te worden. Zij hebben van die mogelijkheid gebruikt gemaakt.²¹ Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat ze als deel van Nederland onder de bevoegdheden van de Nederlandse wetgever vallen met betrekking tot de dienstplicht. De betreffende wettelijke regeling is de Dienstplichtwet BES.

Voor de openbare orde geldt evenzeer dat deze in Aruba, Curaçao en Sint Maarten een autonome Landsaangelegenheid is, waarbij vanuit Nederland op reguliere en incidentele basis hulp en bijstand geboden wordt aan de andere Landen bij de uitoefening van deze taakstelling, vaak op basis van onderlinge regelingen *ex art. 38 lid 1 Statuut*, en dat Nederland voor Caribisch Nederland zelf de volle verantwoordelijkheid draagt, met inachtneming van de binnen Nederland gebruikelijke bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de openbare orde tussen Rijk en decentrale overheden.

¹⁹ Voor de inwerkingtreding van het Statuut gold het systeem dat de Koninklijke Marine in en voor het gehele Koninkrijk defensietaken uitoefende, terwijl de verdediging te lande in Nederland in handen lag van het Veldleger en in Nederlands-Indië werd uitgevoerd door een eigen leger, het Koninklijk Nederlandsch-Indisch leger (KNIL). Beide legers beschikten over eigen luchtmacht (de Luchtvaartafdeling, LVA en de Militaire Luchtvaart KNIL, de ML-KNIL) en ook de marine had een eigen Marine Luchtvaartdienst, de MLD. De verdediging van de Nederlandse Antillen lag voornamelijk in handen van de Koninklijke Marine, de verdediging van Suriname voornamelijk in een daar gevestigd Surinaams onderdeel van het KNIL. Dit verschil tussen land- en zeemacht werd ook gereflecteerd in het bestaan van twee aparte departementen, dat van Oorlog en dat van Marine. In artikel 31 tweede lid van het Statuut, dat betrekking heeft op de rechtspositie van dienstplichtige militairen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zijn van dit vooroorlogse verschil nog sporen terug te vinden: voor militairen bij de Landmacht is het moeilijker om buiten het eigen grondgebied te worden ingezet dan voor militairen van de Marine.

²⁰ De bepaling vloeit voort uit het feit dat het Koninkrijk, dat geen eigen belastingbevoegdheid heeft en niet over een eigen begroting beschikt, niet zelf over inkomstenbronnen beschikt: de vier Landen dragen de kosten voor het Koninkrijk gemeenschappelijk en uit eigen Landsmiddelen. Ze is overigens een (vrijwel) dode letter: op de begroting van 1958 is voor het laatst een algemene bijdrage van Suriname en de Nederlandse Antillen voor de defensie opgenomen geweest. Sindsdien worden alleen nog op *ad hoc* basis afspraken over bepaalde kostenverdelingen voor concrete projecten gemaakt. Bijkomend gevolg van het ontbreken van geldmiddelen bij het Koninkrijk is dat actief dienende militairen weliswaar in dienst zijn van het Koninkrijk, maar een arbeidsrechtelijke relatie hebben met het Land Nederland. Hetzelfde geldt voor de pensioenaanspraken van oud-militairen.

²¹ Zie hiervoor art. V.27, tweede lid Str.A.; art. 94 tweede lid Str.C.; art. 110 tweede lid Str.St.M. Overigens geldt dat alle drie de Caribische Landen, evenals Nederland, de opkomstplicht voor dienstplichtige militairen inmiddels hebben opgeschort. Dit is niet het geval voor Caribisch Nederland: de Dienstplichtwet BES kent geen opschortingsmogelijkheid. In de praktijk wordt deze wet echter ten aanzien van de opkomstplicht niet toegepast.

§7. De beslechting van geschillen

De beslechting van geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer Landen of tussen twee of meer Landen onderling is een reeds geruime tijd problematisch dossier binnen het Koninkrijk.²² Bij de totstandkoming van het Statuut is niet buitensporig veel aandacht gewijd aan een regeling voor het beslechten van geschillen. In 1948, bij het opstellen van de ontwerp-Rijksgrondwet door de Commissie-Logemann was nog een Rijkshof gedacht, dat een toetsings- en geschilbeslechttingsbevoegdheid ten aanzien van het Koninkrijk en de Landen zou krijgen en ook in het Statuut voor de Nederlands-Indonesische Unie was de instelling voorzien van een Arbitragehof met vergelijkbare bevoegdheden.²³ Bij de totstandkoming van het Statuut is hiervan echter afgezien en is in artikel 12 een geschillenregeling opgenomen die zich volledig afspeelt binnen de boezem van de Rijksministerraad en aldus in hoge mate een politiek karakter draagt. Zij behelst in de kern de bevoegdheid van een of meer Gevolmachtigde Ministers om namens hun eigen Landsregering bezwaar te maken tegen de gelding van een algemeen verbindend voorschrift in het betreffende Caribische Land (lokaal veto), dan wel in enig ander conflict binnen de Rijksministerraad een officieel bezwaar te maken namens de Landsregering(en). Is een meerderheid van de Rijksministerraad het niet met de Gevolmachtigde Minister eens, dan kan deze de besluitvorming binnen de raad opschorten en de kwestie aan een kleiner comité voorleggen, het zogeheten voortgezet overleg. De samenstelling van dit kleine comité wisselt. Komt het bezwaar bij een Gevolmachtigde Minister vandaan, dan kan de eigen Landsregering een vertegenwoordiger naar Nederland zenden die de Gevolmachtigde Minister bijstaat. Deze twee vertegenwoordigers van het Caribische Land staan dan tegenover twee Nederlandse leden van de Rijksministerraad. Wenst een andere Gevolmachtigde Minister aan dit beraad deel te nemen, dan vindt het overleg plaats tussen deze twee Gevolmachtigde Ministers en twee Nederlandse leden van de Rijksministerraad. Wensen alle drie de Gevolmachtigde Ministers aan het beraad deel te nemen, dan staan zij tegenover een drietal Nederlandse leden van de Rijksministerraad. In alle drie de gevallen ligt het voorzitterschap van deze commissie in handen van de Minister-President; deze heeft bij het uitblijven van een oplossing de beslissende stem.

Dat in 1954 voor een dergelijke geschillenregeling is gekozen heeft van doen met de toen heersende overtuiging dat geschillen over bevoegdheden zich binnen het Koninkrijk niet of nauwelijks voor zouden doen. De Landen lagen ver uiteen (Nederland in Europa, de Nederlandse Antillen verspreid over de Caribische Zee en Suriname in Zuid-Amerika)²⁴ en er zijn maar weinig aangelegenheden van het Koninkrijk. De verwachting was dus dat de Landen zich vooral zouden richten op hun eigen autonomie en de weinige Rijkstaken in goed overleg gemeenschappelijk uit zouden voeren. Lange tijd is dit ook wel zo gebleven, maar vooral vanaf de jaren '90 van de 20^{ste} eeuw is gebleken dat deze visie niet langer opgeld kon doen. De opheffing van de Nederlandse Antillen heeft er vervolgens niet alleen voor gezorgd dat het aantal Landen in het Koninkrijk gegroeid is van drie naar vier, maar heeft ook alle vier de Landen een plaats in de Caribische Zee gegeven, nu Caribisch Nederland deel van Nederland geworden is. Bovendien is in de loop van de jaren geconstateerd dat de regeling van artikel 12 Statuut onvoldoende functioneerde. Om die redenen zijn in het in 2010 vernieuwde Statuut de artikelen 12a en 38a opgenomen. Artikel 12a verplicht de Rijkswetgever een wettelijke regeling te maken ter beslechting van

²² Zie voor een recent overzicht van de staat van het debat met voorstellen voor een uitweg uit de impasse H.G. Hoogers/G. Karapetian 2018.

²³ Zie hiervoor H.G. Hoogers 2009, pag. 15-16 en J.W.A. Fleuren 2012.

²⁴ Bij de inwerkingtreding van het Statuut was ook Nederlands-Nieuw-Guinea nog onderdeel van het Koninkrijk. Dit rijkdeel lag echter weer heel ergens anders in de wereld - het was het westelijke deel van het eiland Nieuw-Guinea, ten noorden van Australië - en werd bovendien ook na 15 december 1954 als een kolonie bestuurd en viel dus vrijwel niet onder de werking van het Statuut, al is het er wel officieel afgekondigd en in werking getreden.

in die wet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en een of meer Landen; artikel 38a opent de mogelijkheid om, eventueel bij (consensus-)Rijkswet, een regeling te maken ter beslechting van geschillen tussen twee of meer Landen.

Op dit laatste dossier is door de Landen nog geen enkel initiatief ontplooid. Dat heeft waarschijnlijk ook te maken met de moeizame voortgang ten aanzien van de obligatoire Rijkswet ter uitvoering van art. 12a Statuut. Tussen Nederland enerzijds en de drie Caribische Landen anderzijds heeft zich na de herziening van het Statuut in 2010 een fundamentele kloof geopenbaard over de precieze invulling van deze geschillenregeling. Waar de Caribische Landen hun zinnen gezet hebben op een onafhankelijke geschilbeslechter die juridisch bindende interpretaties van de uitleg van statutaire normen kan geven en ook voorgenomen algemeen verbindende voorschriften op hun statuutsconformiteit zou moeten kunnen beoordelen (hun voorkeur gaat ernaar uit om deze bevoegdheid bij de Hoge Raad te leggen), daar heeft de Nederlandse regering een sterke voorkeur aan de dag gelegd voor een regeling waarin het eindoordeel in handen van de Rijksministerraad blijft liggen, er in deze procedure een zware adviserende taak voor de Raad van State van het Koninkrijk is en (voorgenomen) wetgeving uitgezonderd is van de procedure. Inmiddels is bij de Tweede Kamer een ontwerp-Rijkswet ter uitvoering van art. 12a Statuut ingediend.²⁵ Dit voorstel van Rijkswet voorziet in een procedure die door een Gevolmachtigde Minister ingeroepen kan worden als hij zich niet kan verenigen met de uitkomst van een voortgezet overleg. In dat geval kan hij door tussenkomst van de Minister van BZK een verzoek aan de afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk richten om zich over de kwestie uit te spreken. De afdeling hoort alle relevante actoren en aan haar dient alle relevante informatie te worden verstrekt. Het oordeel van de afdeling is bindend voor de Raad van Ministers, tenzij er zwaarwegende gronden zijn om daarvan af te wijken. Het uiteindelijke oordeel van de Rijksministerraad wordt in de Staatscourant gepubliceerd, evenals het oordeel van de afdeling advisering. Hoewel dit zeker aanvankelijk niet de bedoeling lijkt te zijn geweest (ook de regering repte bij de invoering van artikel 12a nog van een beoogde onafhankelijke geschilbeslechter) is er aldus in het voorstel van Rijkswet voor gekozen om de regeling uit kracht van artikel 12a van het Statuut vorm te geven als een 'extra fase' in de procedure van artikel 12, zo blijkt uit de memorie van toelichting.²⁶

§8. Conclusie

Het Koninkrijk der Nederlanden is een in de wereld onvergelykbare samenwerkingsrelatie tussen een Europese staat en delen van zijn voormalige koloniale bezittingen. Het is een constitutionele relatie, gedeeltelijk vormgegeven in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en gedeeltelijk in de Grondwet, tussen vier sterk ongelijksoortige partners, die aangeduid worden als Landen. Formeel zijn zij alle vier elkaars gelijken, maar in de wijze waarop Statuut en Grondwet de rechtsorde van het Koninkrijk constitueren komt duidelijk naar voren dat in die relatie aan het Land Nederland het meeste gewicht toekomt. Het Koninkrijk beschikt over een beperkte en in het Statuut limitatief opgesomde hoeveelheid bevoegdheden. De voornaamste daarvan zijn de defensie, de buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap en een aantal vooral bestuurlijke toezichthoudende taken ten aanzien van de drie Caribische deelgenoten. Voor zover het Koninkrijk niet bevoegd is, zijn de Landen dat zelf: in hun wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende autonomie zijn de Landen in ieder geval juridisch wel elkaars gelijken. Het Nederlanderschap, dat een aangelegenheid van het Koninkrijk is, vindt evenwel op het niveau van het Koninkrijk nauwelijks invulling. Opvallend is bijvoorbeeld dat er geen vrij verkeer

²⁵ Rijkswet Koninkrijks geschillen, TK 2018-2019, 35099 (R 2114) nr. 2. De beoogde regeling is een 'vangnetconstructie': bestaande geschillenregelingen vallen buiten het bereik van het wetsvoorstel. Dat zelfde geldt voor voorstellen van Rijkswet of van AMvRB.

²⁶ TK 2018-2019, 35099 (R 2114) nr. 3, pag. 5.

van Nederlanders binnen het Koninkrijk bestaat en dat aan het Nederlandschap het kiesrecht voor de volksvertegenwoordiging(en) van de vier Landen is gekoppeld. Ten aanzien van sociaaleconomische onderwerpen, de financiën en de openbare orde geldt dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten daar zelf voor verantwoordelijk zijn, hetgeen tot grote verschillen met Nederland leidt; vanwege het Koninkrijk wordt daarop beperkt toezicht gehouden, met name voor wat betreft de overheidsfinanciën. Ten aanzien van Caribisch Nederland geldt dat Nederland daarvoor verantwoordelijk is maar dat er grote verschillen bestaan ten opzichte van Europees Nederland. Defensie is een aangelegenheid van het Koninkrijk: er is binnen het Koninkrijk maar één krijgsmacht. De dienstplicht is echter een Landsaangelegenheid. Alle vier de Landen kennen de dienstplicht, maar hij is overal opgeschort, met uitzondering van Caribisch Nederland. Dit laatste lijkt een omissie. Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen hebben bij de invoering van het Statuut een regeling voor het beslechten van geschillen in artikel 12 vastgelegd die de nadruk legt op de besluitvorming in de Rijksministerraad. Mede omdat in die procedure de Caribische Landen altijd overstemd kunnen worden en deze geschillenregeling om die reden niet altijd bevredigend gewerkt heeft, is bij de herziening van het Statuut in 2010 een nieuwe grondslag voor een aanvullende geschillenregeling geschapen in de vorm van artikel 12a. Eind 2018 is een voorstel van Rijkswet bij de Tweede Kamer ingediend ter uitvoering van deze bepaling, die ten behoeve van de drie Caribische Landen de mogelijkheid van een nader appèl op de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk mogelijk maakt.

Hoofdstuk 2 De Franse Republiek

§1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de positie van de Frans overzeese gebieden in het staatsbestel van de Franse Republiek. De huidige Franse Grondwet van de Ve Republiek dateert van 4 oktober 1958. Op grond van de eerste volzin van art. 1 van de Grondwet is de constitutionele organisatiestructuur van de Republiek een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het territorium van de Republiek omvat het grondgebied op het Europese vasteland, verschillende eilanden(groepen) in Amerika, de Indische Oceaan en de Grote Oceaan en op het Zuid-Amerikaanse vasteland Frans Guyana.¹ In de Amerika's vallen de volgende gebieden onder het soevereine gezag van de Republiek: Saint Pierre-et-Miquelon, het Franse deel van Sint Maarten (Saint-Martin), Saint Barthélemy, Guadeloupe, Martinique en Guyane. In de Indische Oceaan kunnen worden opgenomen La Réunion en Mayotte.² Tot slot vindt men in de Grote Oceaan Frans-Polynesië, Nieuw-Caledonië en Wallis-et-Futuna.³ In totaal tellen de overzeese gebieden van de Republiek 2,7 miljoen inwoners.⁴ De overzeese gebieden vallen onder het *ministère des Outre-mer*.⁵ Het grondgebied van de Franse Republiek is als volgt:⁶

Figure 1: Map of the French Overseas Territories



De overzeese gebieden die de Republiek rijk is, zijn het gevolg van de twee koloniale golven die Frankrijk heeft gekend. De eerste Franse koloniale golf ving, gelijk aan de koloniale expansie in andere Europese landen, aan in de 16^e eeuw.⁷ Gedurende dit eerste koloniale imperium heeft Frankrijk verschillende gebieden veroverd, variërende van koloniën in Amerika tot handelsposten in Afrika. Het einde van de Napoleontische Oorlogen markeert tevens het einde van dit eerste Franse koloniale rijk.

¹ Artikel 72-3 Franse Grondwet.

² In de Indische Oceaan kunnen verschillende territoria worden gevonden die deel uitmaken van de Republiek maar niet permanent bewoond worden. Voorbeelden daarvan zijn de eilanden van Tromelin, Les Glorieuses, Juan de Nova, Bassas de India, Europa. Zie Auby 2018, p. 18.

³ Ook in de Grote Oceaan zijn er gebieden, weliswaar onbewoond, die toebehoren aan de Republiek. Een voorbeeld hiervan is het atol van Clipperton. Auby 2018, p. 20.

⁴ Auby 2018, p. 20.

⁵ Auby 2018, p. 54 e.v.

⁶ Ioannides & Tymowski 2017, p. 47.

⁷ Faberon, & Ziller 2007, p. 14 e.v.

Frankrijk kreeg bij het Verdrag van Parijs, getekend in 1815, het beheer terug over vier territoria, te weten Guadeloupe, Martinique, Guyane en Réunion. Deze gebieden worden dan ook aangeduid met *les quatre vieilles colonies*. De tweede koloniale golf ving aan in 1830, bij het veroveren van Algerije. De Franse veroveringen gedurende de 19^e eeuw waren groot.⁸ De dekolonisatiegolf in de 20^{ste} eeuw heeft ervoor gezorgd dat diverse koloniën onafhankelijk werden en de constitutionele band met de metropool verbraken. Voor de gebieden die deel bleven uitmaken van Frankrijk en die aldus op die wijze hun volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht op grond van het VN-Handvest hebben uitgeoefend, is de periode van annexatie in beginsel van belang met betrekking tot de huidige positie van het desbetreffende overzees gebied in het Franse constitutionele raamwerk.⁹ De zogenoemde *quatre vieilles colonies* verschillen voor wat betreft de constitutionele positie in beginsel niet veel van een departement/regio op het Franse vasteland. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat, uitzonderingen daargelaten, de integratie van *les vieilles colonies* in het staatsrechtelijke bestel van de moederstaat in een eerder stadium is geschied dan bijvoorbeeld de gebieden die zijn veroverd gedurende de tweede koloniale golf.

De Franse Grondwet opent in haar preambule de mogelijkheid tot het treffen van regelingen met de overzeese gebieden, indien de overzeese gebieden op punten afwijken van het gemene recht van de metropool.¹⁰ Alle overzeese gebieden bij elkaar worden in de Grondwet aangeduid met de term *Des collectivités territoriales*. Hoofdstuk XII van de Grondwet is gewijd aan deze *collectivités territoriales*. Deze *collectivités territoriales* worden onderverdeeld in verschillende statussen. Zo worden onderscheiden: (a) de *départements et régions d'outre-mer* (DrOM – overzeese departementen en regio's); (b) De *collectivités d'outre-mer* (COM – overzeese gemeenschappen) en tot slot (c) de eilandengroep Nieuw-Caledonië. Gezien de positie van Nieuw-Caledonië wordt een apart hoofdstuk in de Grondwet aan dit gebied gewijd: Hoofdstuk XIII.¹¹ De Franse eenheidsstaat is derhalve verdeeld over (overzeese) regio's, (overzeese) departementen, (overzeese) gemeenten en overzeese collectivités/gemeenschappen. Iedere bestuurslaag heeft een eigen takenpakket. De Code général des collectivités territoriales betreft een regeling voor het takenpakket van de verschillende bestuurslagen.¹² Over de betekenis van de overzeese statussen naar Frans constitutioneel recht, volgt meer in de volgende paragraaf. Vervolgens wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de democratische vertegenwoordiging (paragraaf 3), sociaaleconomische verhouding en financiën (paragraaf 4), defensie en openbare orde (paragraaf 5) en de beslechting van geschillen (paragraaf 6).

§2. Les collectivités territoriales: DrOM, COM en Nieuw-Caledonië

Zoals hiervoor naar voren gebracht, zijn er verschillende smaken overzeese gebieden naar Frans recht. In het navolgende zal aandacht worden besteed aan de karakteristieken van deze smaken. Allereerst

⁸ Auby 2018, p. 11. Vooral grote delen van West- en Midden-Afrika kwamen vanaf het midden van de 19^e eeuw onder Frans gezag. Daarnaast verwierf Frankrijk ook in Azië, met name in Indo-China, grote gebieden.

⁹ De Franse opvatting dat al zijn overzeese territoria gedekoloniseerd zijn is overigens niet onbetwist. De dekolonisatiecommissie van de VN beschouwt Frans-Polynesië en Nieuw-Caledonië als niet-zelfbesturend in de zin van artikel 73 van het Handvest. Ten aanzien van deze beide gebieden rust derhalve op Frankrijk formeel een rapportageverplichting.

¹⁰ De tweede volzin van de preambule van de Franse Grondwet luidt: “En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d’outre-mer qui manifestent la volonté d’y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l’idéal commun de liberté, d’égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.”

¹¹ Het hoofdstuk draagt de titel “Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie”

¹² De Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République heeft verschillende veranderingen aangebracht in de Code général des collectivités territoriales.

volgt een beschrijving van de *départements et régions d'outre-mer* (DrOM). Vervolgens zullen de *collectivités d'outre-mer* (COM) ter sprake komen. Tot slot zal de constitutionele positie van Nieuw-Caledonië worden gezien.

Départements et régions d'outre-mer - DrOM

De positie van de DrOM wordt gereguleerd door art. 73 van de Franse Grondwet. Op grond van de eerste alinea van deze bepaling zijn wetten en reglementen van de metropool integraal van toepassing op de DrOM.¹³ Dit wordt ook wel « le principe de l'identité législative » genoemd.¹⁴ De *Conseil constitutionnel* heeft in zijn uitspraak van 2 december 1982 dan ook geoordeeld: “le statut des DOM doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaire la situation particulière de ces DOM”.¹⁵ Niettemin kunnen op grond van art. 73 van de Franse Grondwet wijzigingen worden aangebracht ten aanzien van metropolitaanse wetten en reglementen vanwege de bijzondere karakteristieken van de DrOM.¹⁶ Op onderwerpen waar de DrOM bevoegd zijn, kunnen zij op grond van de wet dan wel het reglement zelf wijzigingen aanbrengen met betrekking tot de toepasbare wet respectievelijk het reglement.¹⁷ De vierde alinea van art. 73 van de Grondwet perkt deze bevoegdheid in, door vast te stellen welke onderwerpen de DrOM in geen geval zelf kunnen regelen. Deze betreffen onder meer de Franse nationaliteit, burgerschapsrechten, rechtspraak, straf(proces)recht, buitenlandse betrekkingen, defensie, openbare orde en veiligheid, de munteenheid en het kiesrecht.¹⁸ Aangezien de overzeese departementen in beginsel tevens (overzeese) regio's zijn, komen aan hen onder meer de volgende bevoegdheden toe: toerisme, sport, bescherming van de cultuur, regionale samenwerking, bescherming van biodiversiteit.¹⁹

De DrOM omvatten thans Guadeloupe, Réunion, Guyane, Martinique en (sinds 2011) Mayotte. Tot 2003 was er een uniform regime ten aanzien van alle DrOM.²⁰ De grondwetsherziening van 2003 maakte het echter mogelijk onderscheid aan te brengen in de uniforme regeling van de DrOM.²¹ Thans worden er drie typen DrOM onderscheiden: 1) les régions mono départementales, bestaande uit Guadeloupe en Réunion²²; 2) les collectivités uniques, bestaande uit Guyane en Martinique²³ en tot slot 3) heeft Mayotte een *sui generis* positie onder het DrOM-regime.²⁴ De régions mono départementales komen het meest overeen met de departementen in de metropool.²⁵ Guadeloupe en Réunion hebben bevoegdheden op het gebied van economische ontwikkeling in de regio, dat wil zeggen dat beide regio's bevoegd zijn om bedrijven direct dan wel indirect te steunen in het regio. Daarnaast zijn de regio's van Guadeloupe en Réunion bevoegd op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding, in het bijzonder voor het uitvoeren van maatregelen voor bij- en nascholing van risicojongeren en de bouw en het onderhoud van

¹³ Artikel 73, eerste alinea, luidt: “Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.”

¹⁴ Auby 2018, p. 42 e.v.

¹⁵ *Conseil constitutionnel*, Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, r.o. 4.

¹⁶ Artikel 73, eerste alinea, Franse Grondwet.

¹⁷ Artikel 73, tweede alinea, Franse Grondwet.

¹⁸ Artikel 73, vierde alinea, Franse Grondwet luidt: “Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.”

¹⁹ Auby 2018, p. 68.

²⁰ Auby 2018, p. 61.

²¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

²² Loi 3441-1 tot loi 3444-6; loi 4433-1 tot loi 4435-1.

²³ Loi 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

²⁴ Loi 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

²⁵ Thiellay 2011. Met de term « metropool » wordt in dit rapport het moederland bedoeld.

middelbare scholen en landbouwhogescholen.²⁶ Voor de *collectivités uniques en sui generis* – Guyane, Martinique en Mayotte – zijn op grond van de Code général des collectivités territoriales verschillende organismes in het leven geroepen ter bestrijding van problemen die zich voordoen op deze gebieden. Zo is in Guyana respectievelijk Martinique een “centre territorial de promotion de la santé” in het leven geroepen.²⁷ Voor Mayotte geldt dat de bevoegdheden van de regio’s en de departementen worden uitgeoefend door het Departement van Mayotte.²⁸ Het *sui generis*-karakter van Mayotte komt naar voren wanneer een blik wordt geworpen op de bevoegdheden van Mayotte op onder meer het zogenoemde “statut civil” van de burger. Niettemin mogen de vereisten die gesteld worden niet in strijd zijn met de rechten en vrijheden van het Franse burgerschap.²⁹

Collectivités d’outre-mer - COM

Waar in de DrOM de metropolitaanse regelgeving in beginsel integraal van toepassing is (le principe de l’identité législative), is dat in de COM niet het geval. Dit wordt “le principe de spécialité législative” genoemd.³⁰ De COM worden gereguleerd door art. 74 van de Grondwet. Op grond van de eerste alinea van deze bepaling hebben de COM ieder een eigen statuut.³¹ Dit statuut dient een organieke wet te zijn.³² Deze organieke wet dient te voorzien in verschillende onderwerpen, zoals onder welke voorwaarden en op welke wijze metropolitaanse regelgeving van toepassing is op de desbetreffende COM, wat de bevoegdheden van de desbetreffende COM zijn en het kiesrecht voor de vertegenwoordigende organen van de betrokken COM. Deze organieke wet kan ook regelen op welke wijze de *Conseil d’État* betrokken is bij bijvoorbeeld de beslechting van geschillen ten aanzien van bepaalde categorieën.³³ Relevant in dit kader is dat op grond van art. 74 van de Grondwet, ook de bevoegdheden van de COM niet de onderwerpen kunnen omvatten die staan in art. 73 van de Grondwet, zoals de Franse nationaliteit, burgerschapsrechten, rechtspraak, straf(proces)recht et cetera.³⁴ Dit heeft tot gevolg dat de COM noch de DrOM regelingen kunnen uitvaardigen ten aanzien van de onderwerpen die in art. 73 van de Grondwet staan. De gebieden die onder de COM vallen zijn: Frans-Polynesië³⁵, Wallis-et-Futuna³⁶,

²⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. De departementen van Guadeloupe en Réunion hebben ook verschillende bevoegdheden, variërende van gehandicaptenzorg tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

²⁷ Zie art. L71-122-1 voor Guyane en art. L72-111-1 voor Martinique. Beide hebben als doel: “(...) de veiller à ce que les réformes du système de santé et de soins d’orientent vers les besoins spécifiques de la collectivité territoriale.” Voor zowel Guyane als Martinique is ook een Conseil territorial de l’habitat in het leven geroepen. Zie daarover art. L71-123-1 voor Guyane en art. L72-112-1 voor Martinique.

²⁸ Artikel R1711-1 Code général des collectivités territoriales. Het departement van Mayotte oefent de bevoegdheden van de regio uit. Auby 2018, p. 81.

²⁹ Auby 2018, p. 83. Artikel 1 van Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître stelt dat de uitoefening van rechten geen afbreuk mag doen aan « les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français (...) ».

³⁰ Auby 2018, p. 86.

³¹ Artikel 74, eerste alinea, Franse Grondwet.

³² Artikel 74, tweede alinea, Franse Grondwet.

³³ Artikel 74, derde alinea, Franse Grondwet: “La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l’autonomie, les conditions dans lesquelles : – le Conseil d’État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d’actes de l’assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu’elle exerce dans le domaine de la loi ; (...)”.

³⁴ Zie bijvoorbeeld art. 7 en 14 van de Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française.

³⁵ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française. Voor de bevoegdheden van Frans-Polynesië, zie Section 2 : Les compétences particulières de la Polynésie française (artikelen 15 – 30-1).

³⁶ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux Îles Wallis et Futuna le statut de territoire d’outre-mer. In 2003 zijn de eilanden Wallis et Futuna COM geworden. Niettemin is de wet uit 1961 het statuut van Wallis et Futuna. Auby 2018, p. 110.

Saint-Pierre-et-Miquelon³⁷, Saint Martin³⁸ en Saint-Barthélemy³⁹. Voor deze gebieden zijn regelingen getroffen, die echter niet allemaal in een afzonderlijke organieke wet zijn verschenen. Een afzonderlijke regeling is getroffen ten aanzien van Frans-Polynesië en Wallis-et-Futuna. De regelingen inzake Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin en Saint-Barthélemy zijn krachtens een organieke wet⁴⁰ samengevoegd in de Code général des collectivités d'outre-mer. Ten aanzien van Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin en Saint-Barthélemy geldt dat hoewel deze gebieden COM zijn, de organieke wet stelt dat de regelgeving van de metropool in beginsel van toepassing is op deze gebieden.⁴¹ De bevoegdheden van Saint-Martin en Saint-Barthélemy komen in beginsel overeen.⁴² Zij zijn bevoegd op onder meer toerisme, de energiesector, urbanisme, belastingen en openbare wegen. Ten aanzien van Saint-Pierre-et-Miquelon geldt dat deze COM ook eigen bevoegdheden heeft op het terrein van onder meer belastingen en urbanisme. Wallis-et-Futuna hebben meer bevoegdheden dan Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin en Saint-Barthélemy. Wallis-et-Futuna zijn naast de bevoegdheden op het gebied van toerisme, urbanisme, belastingen, ook bevoegd op het gebied van het opfokken en de slacht van runderen en het voorkomen van epizoötische ziekten. Van alle COM heeft Frans-Polynesië de meeste autonomie. Zo kan Frans-Polynesië op grond van art. 15 van de organieke wet een diplomatieke representant hebben in entiteiten die zijn erkend door de Republiek dan wel internationale organisaties actief in de regio rond de Grote Oceaan.⁴³ Ook kan Frans-Polynesië maatregelen treffen teneinde de toegang tot bepaalde banen in de particuliere sector te bevorderen ten behoeve van personen die voldoende verblijf hebben in Frans-Polynesië.⁴⁴ Frans-Polynesië heeft ook de bevoegdheid om voor de uitoefening van zijn taken onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten te creëren, ongeacht de rechtsvorm, met het oog op het uitvoeren van regelgevende taken in de economische sector.⁴⁵ Tot zover over de COM.

Nieuw-Caledonië

Van alle overzeese gebieden die deel uitmaken van de Republiek heeft Nieuw-Caledonië verreweg de meeste autonomie. Naar aanleiding van grote onrust op de eilandengroep, werden in 1998 de Nouméa

³⁷ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ; Code général des collectivités territoriales, Sixième partie (Collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution), Livre IV Saint-Pierre-et-Miquelon.

³⁸ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Code général des collectivités territoriales, Sixième partie (Collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution), Livre III Saint-Martin.

³⁹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Code général des collectivités territoriales, Sixième partie (Collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution), Livre II Saint-Barthélemy.

⁴⁰ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁴¹ Zie Code général des collectivités territoriales, in het bijzonder art. LO6413-1 voor Saint-Pierre-et-Miquelon, art. LO6313-1 voor Saint-Martin en tot slot art. LO6213-1 voor Saint-Barthélemy.

⁴² Zie Code général des collectivités territoriales, in het bijzonder de artikelen LO6314-3 voor Saint Martin en LO6214-3 voor Saint-Barthélemy.

⁴³ Artikel 15 van Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française: "La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées."

⁴⁴ Zie art. 18 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁴⁵ Artikel 30-1 van Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Ook kan Frans-Polynesië boetes vaststellen voor overtredingen van zogenoemde lois des pays. Dit is door Frans-Polynesië uitgevaardigde regelgeving. De opbrengsten van deze boetes worden gestort in de openbare kas van Frans-Polynesië.

akkoorden vastgesteld. Ter uitvoering van de Nouméa akkoorden werd in 1999 een organieke wet uitgevaardigd ten aanzien van de positie van Nieuw-Caledonië: Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. In deze wet worden onder meer de bevoegdheden van de Republiek respectievelijk Nieuw-Caledonië opgesomd.⁴⁶ De bevoegdheden van Nieuw-Caledonië zijn verankerd in art. 22 van de genoemde organieke wet en betreffen onder andere belastingen, verzekeringen en openbare inrichting van Nieuw-Caledonië. Daarnaast heeft Nieuw-Caledonië een eigen politieapparaat en de bevoegdheid om verdragen te sluiten met staten in de regio van de Grote Oceaan. Bijzonder aan het constitutionele raamwerk van Nieuw-Caledonië is ook dat de eilandengroep een eigen burgerschap heeft.⁴⁷ Dit burgerschap van Nieuw-Caledonië brengt onder meer het actieve en passieve kiesrecht met zich voor het vertegenwoordigend orgaan van de eilandengroep. De criteria voor de toekenning van het Nieuw-Caledonisch burgerschap staan vermeld in art. 188 van de organieke wet, en betreffen onder meer de omstandigheid dat men als ingezetene staat ingeschreven in Nieuw-Caledonië dan wel voor een periode van tien jaar ingezetene is geweest van de eilandengroep.⁴⁸ Uit het Akkoord van Nouméa vloeit voort dat er een referendum zal plaatsvinden ten aanzien van de mogelijke afscheiding van Nieuw-Caledonië van de Republiek. Dit referendum heeft plaatsgevonden op 4 november 2018. De uitkomst van het referendum is geweest dat stemgerechtigde kiezers met 58,8% tegen een afscheiding van de Republiek hebben gestemd. Dat wil zeggen dat de meerderheid van de kiesgerechtigden voor het behoud van de constitutionele band met de Republiek is.

§3. Democratische vertegenwoordiging⁴⁹

De Franse Republiek kent een uniform burgerschap. De gelijke behandeling van Franse burgers staat centraal aan het Franse burgerschapsbegrip. Zo stelt het eerste artikel van de Grondwet “Elle [la France] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion”. Het vertegenwoordigende orgaan van de Republiek heeft twee kamers: de *Assemblée nationale* en de *Sénat*.⁵⁰ De *Assemblée nationale* wordt direct gekozen door Franse burgers voor een periode van vijf jaar.⁵¹ Kiesgerechtigd zijn Franse burgers die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.⁵² Van de 577 leden van de *Assemblée* worden 556 leden gekozen door de Franse burgers van de metropool en de DrOM. Tien leden van de *Assemblée* worden gekozen door de Franse burgers van de COM en Nieuw-Caledonië en tot slot worden elf leden gekozen door Franse burgers die buiten de Republiek zijn gevestigd.⁵³ De *Sénat* wordt indirect gekozen voor een periode van zes jaar.⁵⁴ Artikel 24 expliciteert in dit kader: “Il [le Sénat] assure la représentation des collectivités territoriales de la République”.⁵⁵ Van de zetels van de *Sénat* zijn enkele zetels gereserveerd voor de

⁴⁶ Voor de bevoegdheden van de Republiek zie art. 21 van de Loi no 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Deze betreffen onder meer de Franse nationaliteit, burgerschapsrechten, defensie, munteenheid, straf(proces)recht en het civiele recht. Alle bevoegdheden die niet toekomen aan de staat, komen toe aan (de provincies van) Nieuw-Caledonië. Auby 2018, p. 145.

⁴⁷ Artikel 4 van Loi no 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie luidt: “ Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188.”

⁴⁸ Artikel 188 van Loi no 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁹ Over het burgerschap en de politieke representatie van overzeese Franse burgers in de Republiek, zie het te verschijnen proefschrift van G. Karapetian inzake het burgerschapsbegrip in het Koninkrijk der Nederlanden vanuit een rechtsvergelijkend Frans perspectief.

⁵⁰ Artikel 24, tweede alinea, Franse Grondwet.

⁵¹ Artikel 24, derde alinea, Franse Grondwet.

⁵² Code électoral, Livre premier, Titre premier, Article L2.

⁵³ Zie loi n° 2010-165 du 23 février 2010; Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009.

⁵⁴ Artikel 24, vierde alinea, Franse Grondwet; zie ook Livre II tot Livre IX voor de verkiezing van de *Sénat* met betrekking tot de DrOM, COM en Nieuw Caledonië.

⁵⁵ Artikel 24, vierde alinea, tweede volzin, Franse Grondwet.

afzonderlijke DrOM, COM, Nieuw-Caledonië en Frans en buiten het grondgebied van de Republiek. De indirecte verkiezing in de *Sénat* van de overzeese gebieden van de Republiek geschiedt door middel van kiescolleges.⁵⁶ De zetels die zijn gereserveerd voor de vertegenwoordiging van de DrOM/COM/Nieuw-Caledonië hangt af van de bevolking van het betrokken gebied. Zo heeft Saint Martin één vertegenwoordiger en Nieuw-Caledonië twee vertegenwoordigers in de *Sénat*.⁵⁷

Het voorgaande illustreert dat alle Franse burgers die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht, zijn vertegenwoordigd in het Franse parlement. Zowel in de *Assemblée* als in de *Sénat* zijn namelijk zetels gereserveerd voor de burgers van de overzeese gebieden. De Franse burgers van de DrOM, COM en Nieuw-Caledonië zijn tevens kiesgerechtigd bij de presidentiële verkiezingen in Frankrijk. De presidentiële verkiezingen vinden ieder vijf jaar plaats. Daarnaast hebben de overzeese gebieden eigen lokale volksvertegenwoordigingen.

§4. Sociaaleconomische verhouding en financiën

Zoals hiervoor aangestipt hebben de *collectivités territoriales* verschillende bevoegdheden op het gebied van de sociaaleconomische verhoudingen. Besturen van de regio's hebben bevoegdheden van sociaaleconomische aard. Eén van deze bevoegdheden is dat de regio's (van de DrOM) direct dan wel indirect steun kunnen bieden aan bedrijven ter bevordering van hun positie in de regio. Aangezien deze bevoegdheden van de regio's echter niet veelvuldig zijn, komt het sociale en economische voorzieningenniveau van de DrOM in beginsel overeen met dat van de metropool. Gezien de regionale plaats van deze DrOM brengt dit verschillende gevolgen met zich. Zo is de werkloosheid van de DrOM nogal hoog vergeleken met de metropool, vanwege de hoogte van de uitkeringen en kinderbijslag die door de Republiek worden vastgesteld. Voor de COM zijn de organieke wetten (voor Frans-Polynesië en Wallis-et-Futuna) en de Code général collectivités territoriales (voor Saint-Martin, Saint-Barthélemy en Saint-Pierre-et-Miquelon) in dit kader van belang. Ten aanzien van Frans-Polynesië geldt dat deze met de Republiek administratieve maatregelen kan treffen ter bevordering van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van Frans-Polynesië.⁵⁸ Ook is Frans-Polynesië bevoegd administratieve sancties op te leggen wanneer het aankomt op de overtreding van economische en fiscale aangelegenheden zoals bepaald in de Frans-Polynesische lois des pays.⁵⁹ De *Conseil d'État* kan deze lois des pays toetsen aan het recht van de metropool, zoals de Grondwet, organieke wetten en internationale overeenkomsten.⁶⁰ Zoals hiervoor aangestipt, kunnen op grond van deze lois des pays ook administratieve sancties worden opgelegd, waarvan de opbrengst vrij besteedbaar is door Frans-Polynesië. Ook is in Frans-Polynesië een "conseil économique, social et culturel" in het leven geroepen. Deze raad dient verplicht te worden geraadpleegd indien sociale dan wel economische besluiten worden genomen. Vergelijkbare raden bestaan ook in Saint-Pierre-et-Miquelon⁶¹, Saint-Martin⁶² en Saint-

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Article L529 Code électoral voor het kiescollege van Saint Martin. Het *college électoral* van deze COM bestaat uit: "1° Du député et du sénateur; 2° Des conseillers territoriaux de la collectivité"; Article LO527 Code électoral.

⁵⁷ Article LO527 Code électoral; Article LO438-1 Code électoral.

⁵⁸ Artikel 16 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁵⁹ Artikel 20 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁶⁰ Artikel 140 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Zie voor meer Auby 2018, p.101-103.

⁶¹ Le Conseil économique, social et culturel.

⁶² Le Conseil Economique Social et Culturel de Saint Martin.

Barthélemy^{63,64} Ten aanzien van Nieuw-Caledonië geldt dat de eilandengroep ook lois des pays kan vaststellen. Deze lois des pays in Nieuw-Caledonië kunnen tevens betrekking hebben op financiën.⁶⁵

§5. Defensie en openbare orde

Hiervoor is aangestipt dat art. 73 van de Franse Grondwet enkele onderwerpen noemt waar de DrOM geen wijzigingen kunnen aanbrengen met betrekking tot de toepasbaarheid van een wet dan wel reglement. Bij de behandeling van het regime van de COM is benadrukt dat de COM op grond van art. 74 van de Franse Grondwet evenmin de bevoegdheid hebben om regelingen te treffen ten aanzien van de onderwerpen die staan in art. 73 van de Grondwet. Welnu, het onderwerp van de defensie komt expliciet terug in art. 73 van de Grondwet. Dit geldt niet alleen voor de DrOM en de COM, maar ook ten aanzien van Nieuw-Caledonië. Hiervoor is uiteengezet dat de Loi organique du 19 mars 1999 relative à Nouvelle-Calédonie aangeeft wat de bevoegdheden zijn van Nieuw-Caledonië onderscheidenlijk de Republiek. Uit kracht van art. 21, lid 1, onder 3^o van deze organieke wet is de “défense nationale” een bevoegdheid van de Republiek. Het voorgaande gaat ook op voor de openbare orde. Dit begrip komt voor in art. 73 van de Grondwet als één van de onderwerpen waar de DrOM en (op basis van art. 74) de COM geen eigen regelgeving over mogen uitvaardigen.⁶⁶ In de organieke wet ten aanzien van Nieuw-Caledonië staat dat de “maintien de l’ordre” een bevoegdheid is van de Republiek. Ten aanzien van de openbare orde geldt dat in gemeenten met burgerpolitie de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.

§6. De beslechting van geschillen

De beslechting van geschillen geschiedt in de Republiek door verschillende organen, zoals de *Conseil constitutionnel*, de rechterlijke macht, administratieve tribunalen en hoven en de *Conseil d’État*. De *Conseil constitutionnel* is het orgaan dat wetten, reglementen en internationale overeenkomsten toetst op hun grondwettelijke conformiteit. Ten aanzien van de toetsing van regelgeving aan de Grondwet door de *Conseil constitutionnel* is in beginsel sprake van preventief toezicht. Dat wil zeggen dat de wetten, reglementen en internationale overeenkomsten nog niet in werking dienen te zijn getreden. De organieke wetten, die zoals hiervoor blijkt relevant zijn voor de COM en Nieuw-Caledonië, dienen voor de afkondiging door de minister-president aan de *Conseil constitutionnel* ter toetsing worden voorgelegd.⁶⁷ Dit heeft tot gevolg dat de organieke wetten die zijn vastgesteld voor de COM en voor Nieuw-Caledonië reeds door de *Conseil constitutionnel* zijn getoetst aan de Franse Grondwet. Artikel 72, vijfde alinea, van de Grondwet bepaalt dat de zogenoemde *collectivités territoriales* geen administratief toezicht kunnen houden op elkaar. Wel kan de wet in geval van een noodzakelijke samenwerking tussen de *collectivités territoriales* bepalen dat een daarvan de wijze van samenwerking mag regelen. Ten aanzien van het toezicht van de Republiek vloeit uit art. 72, zesde alinea, van de Grondwet voort dat in ieder *collectivité territoriale* een vertegenwoordiger van de Republiek verantwoordelijk is voor de naleving van de wetten, de nationale belangen en bestuurlijke controle. Ten aanzien van geschillen tussen de bestuurslagen wordt geoordeeld door de *Conseil d’État*, in het bijzonder de afdeling bestuursrechtspraak. Het Franse recht voorziet derhalve niet in een aparte regeling voor de geschillen

⁶³ Le conseil économique, social et culturel de Saint-Barthélemy.

⁶⁴ Voor de DrOM, zie Code général des collectivités territoriales, Titre III Les régions d’outre-mer.

⁶⁵ Zoals Lois du pays adoptées par le congrès au cours de sa séance publique du 21 mars 2017 ; Loi du pays pour le financement de la transition énergétique.

⁶⁶ Zie art. 73, vierde alinea van de Grondwet, “la sécurité et l’ordre publique”.

⁶⁷ Artikel 61, eerste alinea, Franse Grondwet.

met de overzeese gebieden, omdat een mogelijk geschil tussen de Republiek en een overzees gebied past in de algemene geschillenprocedures.

§7. Conclusie

Het onderscheid dat in het Franse constitutionele recht wordt gemaakt ten aanzien van de overzeese gebieden is dat van de DrOM, COM en een speciale status voor Nieuw-Caledonië. Uit dit hoofdstuk blijkt dat voor de DrOM het zogenoemde “principe d’identité législative” geldt. Dit houdt in dat de regelgeving van de metropool in beginsel integraal van toepassing is op de DrOM. Niettemin kan vanwege de bijzondere karakteristieken van de DrOM krachtens de Grondwet worden afgeweken van dit principe. Daarbij geldt wel dat de DrOM niet kunnen afwijken van verschillende onderwerpen die zijn verankerd in art. 73 van de Grondwet, zoals de Franse nationaliteit, burgerschapsrechten, rechtspraak, straf(proces)recht, nationale veiligheid, defensie en openbare orde. Eén van de gevolgen van het voorgaande is dat de werkloosheid in de meeste DrOM hoog is, omdat de hoogte van de uitkeringen in de buurt komt van de hoogte van de uitkeringen in de metropool. Voor de COM geldt dat op basis van de Grondwet een separaat statuut door middel van een organieke wet de positie van de desbetreffende COM in het constitutionele bestel dient te bepalen. Opvallend is dat hoewel ten aanzien van de COM in beginsel het “principe de spécialité législative” geldt, in de Code général collectivités territoriales is bepaald dat regelgeving van de metropool in beginsel van toepassing is op Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin en Saint-Barthélemy. Ten aanzien van Wallis-et-Futuna en Frans-Polynesië geldt het principe van de spécialité législative. Van alle overzeese gebieden kent Nieuw-Caledonië verreweg de meeste autonomie. De bevoegdheden van de Republiek in de eilandengroep van Nieuw-Caledonië worden bepaald in de organieke wet voor Nieuw-Caledonië. Deze komen grotendeels overeen met de onderwerpen die in art. 73 van de Grondwet staan ten aanzien van de afwijkingsmogelijkheden van de DrOM en (op basis van art. 74 Grondwet) de COM.

Hoofdstuk 3 Het Koninkrijk Denemarken

§1. Inleiding; de structuur van het Deense Rijk

Evenals veel andere Europese staten heeft ook het Deense Koninkrijk een periode gekend van koloniale expansie: in de loop van de zeventiende eeuw hebben de Denen zowel in het Caribisch gebied als in Azië handelsposten en forten gevestigd, die gedurende de tweede helft van de 18^e eeuw onderdeel van de Deense staat zelf geworden zijn. Nadat de bezittingen in India aan Groot-Brittannië verkocht werden (de factorijen op het Indiase vasteland in 1839 en 1845 en de archipel der Nicobaren (onder Deens bestuur aangeduid als de Frederiksøer) in 1868) bleven alleen de Caribische eilanden St. Thomas, St. Jan en St. Croix in de buurt van Puerto Rico over, die gezamenlijk werden aangeduid als de Danske Vestindiske Øer, de Deense West-Indische Eilanden. Deze zijn tot 1917 Deens gebleven en toen aan de Verenigde Staten verkocht. Sindsdien staan ze bekend als de US Virgin Islands en zijn ze een zelfbesturend territorium van de Verenigde Staten. Daaruit volgt echter niet dat Denemarken niet langer over overzeese territoria beschikt: die zijn echter het gevolg van veel eerdere staatkundige ontwikkelingen dan de Deense koloniale expansie van de 17^e en 18^e eeuw. In 1397 werd namelijk een personele unie tot stand gebracht tussen Denemarken, Noorwegen en Zweden onder de Deense kroon. De unie met Zweden hield stand tot 1536, die met Noorwegen tot de Vrede van Kiel van 1814: als bondgenoot van Napoleon moest Denemarken toen zijn rechten op de Noorse kroon aan Zweden overdoen. De overzeese gebieden die Noorwegen sinds de 11^e eeuw had verworven – de Fær Øer, IJsland en Groenland – bleven echter voor Denemarken behouden en bleven dus onder Deens bestuur staan. Ze hadden alle een verschillende status. Groenland was, evenals de West-Indische eilanden, een ‘gewone’ kolonie van Denemarken. De Fær Øer (lett. Schapen-eilanden) werden een integraal deel van de Deense staat, en de status van IJsland bleef lange tijd vrij onhelder.¹



De afkondiging van de Deense Grondwet (Grundloven) in 1849 riep onder meer de vraag wakker naar de gelding van de Grondwet buiten het grondgebied van Denemarken zelf. Voor de Fær Øer gold dat deze als een integraal deel van de Deense staat werden beschouwd en aldus volledig onder de Grondwet kwamen te vallen: dit had onder meer tot gevolg dat de archipel twee afgevaardigden naar de *Rigsdag*, het Deense parlement, mocht sturen, een naar de *Folketing* en een naar de *Landsting*.² Omdat Groenland en de West-Indische eilanden koloniën waren, gold de Grondwet daar slechts in zeer beperkte mate. De Grundlov is bijvoorbeeld niet in de West-Indische eilanden afgekondigd. Desondanks (en in dat opzicht lijkt de Deense discussie veel op die in Nederland na de grondwetsherziening van 1848) was het impliciet duidelijk dat de door de Grondwet bevoegd gemaakte organen jegens de koloniën konden handelen: zo is er in 1852 een *Koloniallov* afgekondigd waarin de

¹ De afbeelding is afkomstig van <http://www.scandinaviansociety.ca/links.cfm?links=11>.

² Sinds de grondwetsherziening van 1953 is de *Landsting* afgeschaft. Sindsdien mogen de Fær Øer twee afgevaardigden naar de *Folketing* sturen, par. 29 GL.

status van de Vestindiske Øer werd geregeld en waarin onder meer was vastgelegd dat de besluiten van de Deense Koning met betrekking tot de eilanden voor hun geldigheid een contraseign van de verantwoordelijke minister nodig hadden.³ Anders dan in Nederland is er echter nooit een norm in de Grondwet opgenomen die regelde welke delen van de Grondwet in werking waren voor Groenland en de West-Indische eilanden, waardoor de kwestie lange tijd onduidelijk bleef. Pas de grondwetsherziening van 1953, waarover later meer, heeft op dit punt voor (tijdelijke) duidelijkheid gezorgd.

Voor IJsland gold evenzeer dat de staatsrechtelijke status daarvan lange tijd niet geheel duidelijk was. IJsland was nu juist geen kolonie, maar een zelfstandig deel van de Deense staat: het werd in de Deense doctrine wel aangeduid als een *biland*, een nevenland van Denemarken. Omdat IJsland niet onder de Grondwet viel, kreeg het land ook geen eigen vertegenwoordigers in de *Rigsdag*. In plaats daarvan kwam er in 1871 en vooral in 1874 een wettelijke regeling tot stand die IJsland een verregaande vorm van zelfbestuur verschafte. De wet van 1874 wordt aangeduid als een *Forfatningslov*, een constitutionele wet, als het ware een eigen IJslandse grondwet, zij het met ‘gewone’ wettelijke status. Op basis van deze wet lag de wetgevende macht voor IJsland ten aanzien van IJslandse aangelegenheden bij de Koning en de *Althing*, het eigen IJslandse parlement.⁴ In 1918 is IJsland vervolgens een zelfstandige staat geworden op grond van een wet die door een gemeenschappelijke Deens-IJslandse commissie is opgesteld. Op grond van deze wet werd IJsland onafhankelijk, maar bleef het wel een Koninkrijk onder de Deense kroon en werden een aantal gemeenschappelijke organen behouden om een aantal gemeenschappelijke aangelegenheden te regelen, waaronder de buitenlandse betrekkingen, de defensie en de munt.⁵ De nog bestaande constitutionele banden tussen IJsland en Denemarken zijn in 1944 eenzijdig door IJsland verbroken, nadat Denemarken in augustus 1943 onder volledige Duitse bezetting kwam te staan. Denemarken heeft dit na de bevrijding in mei 1945 ook erkend.

Voor de Fær Øer gold, zoals gezegd, dat deze een integraal deel van Denemarken vormden, geheel onder de Deense Grondwet vielen en in de Rijksdag werden vertegenwoordigd. Tijdens de tweede wereldoorlog, en met name na de volledige bezetting van Denemarken in augustus 1943, bestond er echter geen regulier Deens bestuur meer over de eilanden en bovendien waren ze door Groot-Brittannië bezet. Mede daardoor ontwikkelde zich een sterk zelfstandig bewustzijn op de eilanden en was er na de bevrijding geen sprake van dat de vooroorlogse situatie hersteld zou kunnen worden. Na de tweede wereldoorlog werd ook Denemarken met betrekking tot zijn overzeese gebieden geconfronteerd met de in het VN Handvest opgenomen recht op zelfbestuur voor koloniale gebieden. In de Fær Øer, hoewel geen kolonie, leefde na de oorlog een sterk verlangen naar zelfbestuur of zelfs onafhankelijkheid. In 1946 deed de Deense regering een aanbod voor beperkt zelfbestuur binnen de grenzen van de Grondwet. Dit werd tijdens een referendum door de Fær Øerse bevolking afgewezen. De daaropvolgende crisis leidde tot intensieve onderhandelingen tussen Denemarken en de Fær Øer die afgerond werden door de wet van 23 maart 1948.⁶ Deze wet, die nog steeds in werking is, heeft een van de normale Deense considerans afwijkende preambule, waarin gewezen wordt op de unieke zelfstandige positie die de Fær

³ Par. 2 van de betreffende wet: Spiermann 2007, pag. 33.

⁴ Spiermann 2007, pag. 41.

⁵ Par. 3 van de Lov om det statsretlige forhold mellem Danmark og Island, Spiermann, pag. 44. De staatkundige verhouding tussen Denemarken en IJsland bleef overigens enigszins duister: enerzijds stelt de wet in par. 1 dat IJsland een vrij en onafhankelijk land is, dat met Denemarken een staatkundige verbinding heeft (“Statsforbindelse”), anderzijds heet die staatkundige verbinding “det samlede danske Rige”, het samengestelde Deense Rijk. In dat opzicht doet deze *Statsforbindelse* wel enigszins denken aan de Nederlands-Indonesische Unie van 1949, die ook het midden hield tussen een staatsrechtelijke en een volkenrechtelijke constructie.

⁶ Lov om Færøernes Hjemmestyre, Lov nr. 137 af 23. marts 1948.

Øer binnen het Deense Rijk innemen vanuit nationaal, historisch en geografisch perspectief⁷ en waarin tevens vermeld wordt dat de regeling niet alleen door de Rijksdag, maar ook door de *Lagting* in Tórshavn is aanvaard. Zij regelt de constitutioneel-rechtelijke positie van de Fær Øer binnen het Rijk (“forfatningsmæssige Stilling i Riget”). In deze wet worden aan de eigen Fær Øerse organen, de *Lagting* en de *Landsstyre* (het eigen bestuur), zelfstandige bevoegdheden toegekend. Deze staan vermeld in twee bijlagen bij de wet, de Lijst A, waarop bevoegdheden staan vermeld die de Fær Øerse organen direct na het inwerkingtreden van de Zelfbestuurswet kunnen gaan uitoefenen, en de Lijst B, waarop bevoegdheden staan die de eilanden kunnen gaan uitoefenen nadat daar na onderhandelingen tussen Denemarken en de Fær Øer overeenstemming over is bereikt.⁸ Op Lijst A staan onder meer vermeld de eigen staatsinrichting van de Fær Øer, daaronder begrepen de territoriale indeling en het lokale kiesrecht, ruimtelijke ordening, de volksgezondheid en de lokale belastingen, maar bijvoorbeeld ook de regelgeving over sterke drank en winkelsluitingen.⁹ Op de Lijst B staan onder meer de regelgeving met betrekking tot de Lutherse staatskerk, de politie en de luchtvaart.¹⁰ Anders dan in de regeling die het Koninkrijk eerst in de interim-regelingen en vervolgens in het Statuut zou kiezen, waarin vastgelegd is wat *niet* tot de autonome huishouding van de overzeese Rijksdelen behoort, koos de Deense wetgever er in 1948 derhalve voor om te werken met een vorm van delegatie: de wet geeft vrij nauwkeurig aan welke de eigen bevoegdheden van de organen van de Fær Øer zijn of kunnen worden.

Op zichzelf genomen kent het Deense staatsrecht natuurlijk de figuur van delegatie en ook genieten de decentrale Deense overheden – tegenwoordig vooral nog de gemeenten – uit kracht van de Grondwet eigen autonome bevoegdheden. Maar de Zelfbestuurswet van 1948 riep toch enkele fundamentele vragen op over haar verhouding tot de Grondwet. Die concentreerden zich vooral op het feit dat in paragraaf vier van de wet wordt vastgelegd dat de eigen organen van de Fær Øer niet alleen over administratieve, maar ook over wetgevende bevoegdheid (“lovgivende Myndighed”) beschikken. De lokale wetten dragen de naam *Lagtingslove*. De Grundlov stelt echter in par. 3 eerste volzin dat de wetgevende macht in Denemarken wordt uitgeoefend door de Koning en de *Folketing* gezamenlijk.¹¹ Dat verdraagt zich niet met de toekenning van wetgevende macht aan een ander orgaan, de *Lagting* in Tórshavn. Dat wordt nog versterkt door het feit dat sommige van de bevoegdheden die aan de Fær Øerse organen zijn overgedragen, zoals de bevoegdheid om geheel zelfstandig belastingwetgeving in te voeren, zich niet lijken te verdragen met de Deense Grondwet, die de bevoegdheid tot belastingregeling aan de formele wetgever voorbehoudt.¹²

Is de Zelfbestuurswet van 1948 in strijd met de Deense Grondwet? Zij gaat in ieder geval veel verder dan de eerdere voorstellen van de Deense regering uit 1946, die beperkt geformuleerd waren in verband met de grondwettelijke grenzen met betrekking tot wetgevingsdelegatie. Ook is het merkwaardig dat de Zelfbestuurswet pas in werking kon treden nadat zij door de *Lagting* aanvaard was. Enkele gerenommeerde Deense staatsrechtjuristen hebben zich over het wetsvoorstel gebogen en geconstateerd dat het op zijn minst op gespannen voet met de Grondwet stond: de eventuele grondwettigheid ervan zou dan vooral gebaseerd zijn op de gedachte dat de Grondwet in de eerste plaats een politiek en moreel en niet zozeer een juridisch-normatief karakter heeft en dat vanuit politiek en moreel perspectief de Fær

⁷ De Fær Øer liggen niet alleen nogal ver bij het Deense moederland vandaan, halverwege IJsland, maar worden ook bewoond door afstammelingen van Oudnoorse kolonisten. De ruim 50.000 inwoners van de archipel spreken als moedertaal ook niet het Deens, maar een eigen aan het IJslands verwante taal, het Føroyar.

⁸ Par. 2 en 3 van de Zelfbestuurswet.

⁹ Lijst A, nr. 1, 3, 6 en 15 onder 5 en 6.

¹⁰ Lijst B, nr. 1, 2, en 3 onder 1 en 2.

¹¹ “Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening” (“De wetgevende macht ligt bij de Koning en de *Folketing* gezamenlijk”).

¹² Par. 43 lid 1 GL.

Øer een recht op zelfbestuur binnen het Rijk hebben. Vervolgens heeft zich de theorie ontwikkeld dat dit recht op zelfbestuur een ongeschreven norm van Deense staatsrecht is, die voorrang heeft op (de tekst van) de Grondwet; die tekst dient dan ook in het licht van dit beginsel geïnterpreteerd te worden.¹³ Bij de grondwetsherziening van 1953 (de laatste herziening van de Deense Grondwet tot op heden) is dan ook nadrukkelijk afgezien van een wijziging van de tekst die de zelfstandige positie van de Fær Øer zou hebben vastgelegd.

Wel is in 1953 een einde gemaakt aan de koloniale status van Groenland. Ook dat had te maken met het zelfbeschikkingsrecht in het VN Handvest. De grondwetsherziening van 1953 leidde onder meer tot een nieuwe eerste paragraaf, die regelde dat de Grondwet voortaan integraal van toepassing was in het gehele Deense Rijk – dus ook in Groenland.¹⁴ Het juridisch gevolg hiervan was niet slechts de opheffing van de koloniale status van Groenland, maar ook de volledige juridische en politieke integratie van Groenland in de Deense staat.¹⁵ Evenals de Fær Øer (die al sinds 1849 onder de Grondwet vielen) verkreeg ook Groenland nu twee eigen vertegenwoordigers in de *Folketing*. Het is dus opmerkenswaardig dat Denemarken in de jaren na de tweede wereldoorlog twee verschillende paden bewandelde ten aanzien van zijn beide overzeese gebieden: waar de Fær Øer in 1948 een vrij verregaande vorm van wetgevende en bestuurlijke autonomie verkregen, werd Groenland in 1953 juist volledig in Denemarken geïntegreerd. Hieraan kwam in 1979 een einde: in dat jaar werd voor Groenland na een daartoe strekkend referendum eveneens een Zelfbestuurswet ingevoerd, die het eiland een met de Fær Øer vergelijkbare vorm van autonomie verschafte.¹⁶ Aangezien het debat omtrent de constitutionaliteit van de Zelfbestuurswetten inmiddels wel zo ongeveer beslecht was, leverde de invoering van de Groenlandse autonomie geen uitgebreide nieuwe discussie op, ondanks dat de grondwetsherziening van 1953 onder meer was doorgevoerd om de gehele Grondwet expliciet en integraal voor Groenland van toepassing te doen zijn.

In 2005 is de Zelfbestuurswet voor de Fær Øer aangevuld door een nieuwe wet, de Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder.¹⁷ Deze wet laat het institutionele kader van de wet van 1948 intact, maar breekt radicaal met de daarin opgenomen systematiek van toegekende bevoegdheden. In plaats daarvan kiest de wet voor een negatieve lijst, die grote overeenkomsten vertoont met artikel 3 eerste lid van het Statuut: alleen de in paragraaf 2 van de wet opgenomen bevoegdheden kunnen niet door de Fær Øer zelf worden uitgeoefend. De aan de centrale Deense staatsorganen voorbehouden bevoegdheden beperken zich tot de algehele staatsconstitutie, de Deense nationaliteit, het *Højesteret* (de Deense Hoge Raad), de buitenlandse- en defensieaangelegenheden en de valuta- en

¹³ Spiermann 2007, pag. 69 e.v. In dit opzicht heeft Denemarken dus een wezenlijk andere keuze gedaan dan het Koninkrijk der Nederlanden. Inhoudelijk vertonen de interim-regelingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen van 1950 en 1951 overeenkomsten met de Fær Øerse Zelfbestuurswet van 1948. Ook de interim-regelingen verdroegen zich niet met de tekst en vermoedelijk ook niet met de strekking van de (Nederlandse) Grondwet. Maar precies om die reden is in 1948 hoofdstuk 14 aan de Grondwet toegevoegd, dat de wetgever machtigde om via een verzwaarde procedure van de Grondwet af te wijken in het kader van de herstructurering van het Koninkrijk. Ook de Wet Soevereiniteitsoverdracht Indonesië met alle bijlagen en het Statuut voor het Koninkrijk vinden hun grondslag in deze grondwettelijke machtiging tot afwijking van de Grondwet.

¹⁴ “Denne Grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige” (“Deze Grondwet geldt voor alle delen van het Deense Rijk”), par. 1 GL.

¹⁵ Denemarken heeft ten aanzien van Groenland dan ook geen rapportageverplichtingen op grond van artikel 73 van het VN-Handvest meer sinds 1953.

¹⁶ Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre. De Lijst A bij deze wet is grotendeels identiek aan die van Lijst A van de wet van 23 maart 1948, van de Lijst B was alleen de regeling met betrekking tot de *Folkekirken* overgenomen. In dat opzicht reikte de autonomie van Groenland dus minder ver dan die van de Fær Øer.

¹⁷ Lov nr. 578 af 24. juni 2005.

geldpolitiek. Wel geldt voor een aantal in een bijlage opgesomde bevoegdheden dat deze pas door de Fær Øer kunnen worden uitgeoefend nadat daarover met Denemarken overeenstemming is bereikt. Hiertoe behoren onder meer de luchtvaart, de Lutherse staatskerk, en het strafrecht. Op dezelfde dag is tevens de Lov om færøernes landsstyres indgåelse af folkeregtlige aftaler van kracht geworden, die evenzeer een aanvulling is op de Zelfbestuurswet van 23 maart 1948.¹⁸ Op grond van deze wet hebben de Fær Øer vrij vergaande bevoegdheden op volkenrechtelijk gebied gekregen, waarover later meer. De beide wetten hebben een preambule die duidelijk maakt dat ze gebaseerd zijn op een overeenkomst tussen de Deense regering en de *Landsstyre* als gelijkwaardige partners. De inhoud ervan kan derhalve ook niet eenzijdig door de Deense wetgever worden herzien en ook intrekking ervan kan niet door de Deense wetgever uit eigen kracht geschieden. Deze preambule, die een afwijking van par. 3 eerste lid GL met zich brengt, is dus een uitdrukking van de ongeschreven constitutionele norm waarover hierboven werd gesproken.

Ter (voorlopige) afronding van de constitutionele herinrichting van het Deense Rijk werd op 12 juni 2009 de Lov om Grønlands Selvstyre van kracht.¹⁹ Deze wet vervangt de oude Groenlandse Zelfbestuurswet grotendeels door een geheel nieuwe regeling. De preambule bij de wet stelt dat het Groenlandse volk een volkenrechtelijk recht op zelfbeschikking heeft en dat de wet een uitdrukking daarvan is: zij scheidt een partnerschap tussen Denemarken en Groenland. De wet is het product van overeenstemming tussen de Deense en de Groenlandse regering, die gelijkwaardig zijn. In deze wet wordt aan Groenland wetgevende, bestuurlijke en ook rechterlijke macht verleend, waarbij het *Højesteret* als cassatierechter blijft optreden (par. 1). Wel blijft de wet, in tegenstelling tot die voor de Fær Øer, vasthouden aan het oude systeem van twee lijsten (een Lijst I en een Lijst II), maar daar staat tegenover dat Groenland eenzijdig uit het Deense Koninkrijk kan treden, op grond van een daartoe strekkend referendum (par. 21). De buitenlandse bevoegdheden van Groenland zijn identiek aan die van de Fær Øer en staan geregeld in hoofdstuk 4 van de wet.

§2. De rechtsband tussen Denemarken en de beide andere Rijksdelen

In het hoofdstuk over het Koninkrijk konden wij constateren dat de rechtsband tussen de vier Landen een tamelijk geringe is. Dat is in Denemarken evenzeer het geval, hoewel er zoals hierboven bleek van een nogal anders geconstrueerde constitutionele structuur gesproken kan worden. De ontwikkeling van de ongeschreven constitutionele norm omtrent de zelfstandige positie van de Fær Øer en Groenland binnen het Rijk heeft er echter voor gezorgd dat de aanvankelijke formeel-juridische positie – de bevoegdheden van de Fær Øer en Groenland zijn gebaseerd op een eenzijdige delegatie van bevoegdheden door de formele Deense wetgever – niet langer juist is, zo ze het al ooit was. De opvattingen over wat minimaal vereist is om nog van één Deens Rijk te kunnen spreken zijn bovendien in de loop van de tijd verschoven: waar in 1948, en ook in 1979, nog de overtuiging was dat de beide overzeese Rijksdelen geen eigen buitenlandse betrekkingen zouden kunnen aangaan, daar is dat standpunt bij de wetgeving van 2005 en 2009 verlaten. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtspleging, het strafrecht en het beheer van delfstoffen.²⁰ En hoewel de staatkundige positie van de

¹⁸ Lov nr. 579 af 24. juni 2005.

¹⁹ Lov nr. 473 af 12. juni 2009.

²⁰ Op al deze terreinen zijn de Fær Øer en Groenland zelfstandig geworden. In Denemarken wordt deze ontwikkeling, waarbij bevoegdheden die aanvankelijk als essentieel werden gezien voor het behoud van de Rijkseenheid inmiddels toch zelfstandig door de beide overzeese Rijksdelen worden uitgeoefend, aangeduid als de “Tilbagetrækning”, de terugtrekking door de Deense Rijksorganen: Spiermann 2007, pag. 97 e.v. Inmiddels wordt de Deense staat, die van oudsher wordt aangeduid als het Deense Rijk (“Danmarks Rige”) steeds vaker aangeduid als een “Rigsfællesskab”, een Rijksgemeenschap.

beide overzeese territoria op verschillende wijze is vormgegeven – die van de Fær Øer in een drietal samenhangende wetten, die van Groenland in één wet – en hoewel ook de bevoegdhedenstructuur formeel uiteenloopt – de Fær Øer hebben sinds 2005 een negatieve lijst, Groenland heeft nog steeds twee positieve lijsten – is er toch een grote mate van overeenkomst in de mate van autonomie. Voor beide gebieden geldt dat de Deense staatsorganen in wezen uitsluitend nog (blijvend) bevoegd zijn ten aanzien van het geldstelsel en de overige monetaire politiek, het staatsburgerschap, de cassatierechtspraak, delen van de buitenlandse betrekkingen, de defensie en de constitutie van de staat als geheel. Voor wat betreft de buitenlandse betrekkingen geldt dat de Fær Øer en Groenland zelfstandig, maar uit naam van het Deense Rijk, verdragen met vreemde mogendheden mogen sluiten omtrent hun eigen autonome aangelegenheden en dat de Deense autoriteiten met die van de beide zelfstandige Rijksdelen moeten overleggen bij het aangaan of opzeggen van verdragen voor het gehele Rijk die hen raken of die uitsluitend voor henzelf aangegaan worden. Ook kunnen de Fær Øer en Groenland zelfstandig lid worden van volkenrechtelijke organisaties die de mogelijkheid kennen dat niet-onafhankelijke entiteiten daarvan lid zijn. De Deense regering ondersteunt dergelijke verzoeken van de beide Rijksdelen.²¹ Opmerkelijk is ook dat, anders dan in het Koninkrijk, er geen bevoegdheden aan de zijde van de Deense Rijksorganen bestaan om toezicht te houden op of in te grijpen in de wijze waarop de Fær Øer en Groenland hun eigen bevoegdheden uitoefenen: er is geen equivalent voor de artikelen 43, 50 en 51 van het Statuut. In beide Rijksdelen is er wel een vertegenwoordiger van de Deense regering, de *Rigsombudsmand*, maar ook deze beschikt niet over dergelijke bevoegdheden.²²

Voor zowel de Fær Øer als Groenland geldt bovendien dat ze geen deel uitmaken van de rechtsgemeenschap van de EU. De Fær Øer vallen geheel en al buiten de EU, Groenland was vanaf de Deense toetreding tot de toenmalige EEG in 1973 integraal deel daarvan, maar na het verwerven van autonomie besloot Groenland na een referendum in 1985 de EU (grotendeels) te verlaten: het is sindsdien een LGO, evenals de zes Caribische eilanden van het Koninkrijk. Wel zijn de Deense ingezetenen van de Fær Øer en Groenland uit dien hoofde natuurlijk (Europees) Unie-burger.

§3. Democratische vertegenwoordiging

Zowel ten aanzien van de Fær Øer als ten aanzien van Groenland geldt dat de daar ingezetenen Deens staatsburger zijn: zoals hierboven bleek is de Deense nationaliteit een van die gebieden, waarvan de regeling voorbehouden is aan de Deense wetgever. Er is dan ook in het gehele Rijk een eenvormig staatsburgerschap. Dat brengt met zich, dat Deense staatsburgers zich vrij kunnen vestigen in het gehele Rijk om daar te wonen, te verblijven of te werken.²³ Het uniforme Deense staatsburgerschap brengt evenzeer met zich, dat de ingezetenen in de Fær Øer en Groenland het kiesrecht voor de *Folketing* genieten: par. 29 van de Grundlov regelt dat beide Rijksdelen ieder twee afgevaardigden naar de *Folketing* zenden, die over alle voorstellen van wet meestemmen (dus ook ten aanzien van wetgeving

²¹ Hoofdstuk 4 van de Lov om Grønlands Selvstyre.

²² De *Rigsombudsmand*, die verantwoording verschuldigd is aan de Deense minister-president, heeft vooral procedurele en ceremoniële taken. Hij of zij is verantwoordelijk voor het organiseren van bezoeken van de Koningin of andere leden van het Koninklijk Huis aan de Fær Øer en/of Groenland, kondigt de (Rijks)wetten die overzee gelding verkrijgen af, organiseert de lokale verkiezingen voor de *Folketing* en nationale referenda en stelt periodieke rapporten op over de lokale politieke en economische situatie ten behoeve van de Deense regering. De *Rigsombudsmand* combineert dus bepaalde bevoegdheden van de Gouverneur als Rijksorgaan en de vertegenwoordiger van Nederland in de Caribische Landen. Zie over de taken en bevoegdheden van deze functionaris www.statsministeriet.dk/rigsombuded, laatst geraadpleegd op 4 maart 2019.

²³ Dat recht beperkt zich overigens niet tot Deense staatsburgers: ook Finse, IJslandse, Noorse en Zweedse staatsburgers hebben deze rechten in de Fær Øer en Groenland, omdat ze dat recht in elkaars landen sowieso hebben.

die niet in de Fær Øer en/of Groenland gaat gelden). De vertegenwoordiging van eigen Fær Øerse en Groenlandse belangen in de besluitvorming op Rijksniveau wordt dus in Denemarken niet, zoals in het Koninkrijk, primair via Gevolmachtigde Ministers en de eigen regeringen, maar via de nationale volksvertegenwoordiging gerealiseerd. Zowel de Fær Øer als Groenland regelen overigens zelf aan wie het kiesrecht voor de eigen volksvertegenwoordiging toekomt: zo stelt de Grondwet van de Fær Øer dat kiezers voor de *Lagting* 18 jaar oud moeten zijn, het Deense staatsburgerschap dienen te bezitten en “hjemmehørende på Færøerne” (woonachtig in de Fær Øer) dienen te zijn.²⁴

§4. Sociaaleconomische verhoudingen

Reeds in 1948 zijn een groot aantal bevoegdheden in de sociaaleconomische sfeer aan de Fær Øer overgedragen: de negatieve lijst op grond van de Zelfbestuursaanvullingswet van 2005 zorgt ervoor dat (met uitzondering van de monetaire bevoegdheden) het gehele sociaaleconomische domein tot de eigen bevoegdheden van de eilandengroep behoort. Dit leidt uiteraard tot verschillen in regelgeving tussen Denemarken en de Fær Øer, maar dit heeft er niet toe geleid dat deze aanzienlijk armer zijn dan Denemarken zelf of dat deze voorzieningen veel schraler zijn. Ook Groenland heeft reeds in de Zelfbestuurswet van 1979 de bevoegdheid tot eigen sociaaleconomische wetgeving gekregen, die door de nieuwe Zelfbestuurswet van 2009 nog is uitgebreid. Ook ten aanzien van Groenland geldt echter dat dit niet tot grote verschillen met Denemarken zelf heeft geleid. Het Rijksdeel kampt echter wel met grote problemen op dit punt, zoals alcoholisme en zelfmoord. Ook is in delen van Groenland de (jeugd)werkloosheid hoog.

§5. Financiën

Ten aanzien van de financiën geldt dat zowel de Fær Øer als Groenland de bevoegdheid hebben om eigen belastingen te heffen. Voor Groenland geldt dat de Zelfbestuurswet van 2009 daarenboven vastlegt dat Groenland jaarlijks een bedrag van 3.439.600.000 DKK ontvangt, in maandelijkse termijnen uit te betalen.²⁵ Zodra Groenland echter meer dan 75.000.000 DKK uit de winning van (eigen) delfstoffen verdient, wordt dit bedrag verlaagd met de helft van de in dat jaar behaalde inkomsten.²⁶ Zowel de Fær Øerse als de Groenlandse Zelfbestuurswetten regelen, anders dan het Statuut, niets over de bevoegdheid van de lokale autoriteiten om leningen af te kunnen sluiten; de Groenlandse financieringswet gaat er echter wel vanuit dat dit mogelijk is.²⁷ Vanwege Denemarken wordt geen toezicht gehouden op de wijze waarop de beide overzeese Rijksdelen hun geldmiddelen spenderen.

§6. Defensie en openbare orde

De defensie (“forsvaret”) is in Denemarken een bevoegdheid van de centrale overheid. Tot de taken van de Deense strijdkrachten behoort dan ook de verdediging van de soevereiniteit en de territoriale

²⁴ Par. 3 eerste lid Lagtingsloven om Færøernes styrelseordning, Lagtingslov nr. 103 af 26. juli 1994.

²⁵ Par. 5 eerste jo. derde lid Lov om Grønlands Selvstyre. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van het prijspeil. Overigens geldt ook voor de Fær Øer dat ze een jaarlijkse algemene uitkering uit de Deense staatskas ontvangen: Albæk Jensen 2003, pag. 170-178 (173).

²⁶ Par. 8 eerste lid Lov om Grønlands Selvstyre.

²⁷ Inatsisartutlov nr. 26 af 28. november 2016 om kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber, par. 6. De Zelfbestuurswet van 2009 heeft de bestaande Deense aanduidingen voor de regering en het parlement van Groenland vervangen door autochtone aanduidingen: de regering van Groenland draagt sindsdien de naam *Naalakkersuisut*, het parlement de naam *Inatsisartut*. En zoals de lokale wetten van de Fær Øer Lagtingslove heten, heten de lokale wetten van Groenland sinds 2009 dus Inatsisartutlove.

integriteit van het gehele Rijk, dus inclusief de Fær Øer en Groenland.²⁸ Het gehele Deense grondgebied behoort (anders dan dat van het Koninkrijk) tot het NAVO-verdragsgebied: in Groenland is in Thule een belangrijke Amerikaanse luchtmacht- en radarbasis gevestigd die een sleutelrol speelt in de verdediging van het gehele Noord-Amerikaanse luchtruim. Sinds 2012 zijn de eenheden die de Fær Øer en Groenland verdedigen samengevoegd tot een centraal Arctisch commando. Denemarken kent geen dienstplicht meer: in het Arctisch commando kunnen Deense staatsburgers die afkomstig zijn uit de Fær Øer of Groenland als vrijwillige dienen. De Zelfbestuurswetten kennen geen voorzieningen die vergelijkbaar zijn met de artt. 30 e.v. van het Statuut, die de autonomie van de Caribische Landen op het stuk van de defensie waarborgen. Voor zowel de Fær Øer als Groenland geldt dat het gehele openbare orde- politie- en strafrecht onder de eigen autonome bevoegdheden valt. In beide Rijksdelen geldt echter wel dat deze bevoegdheden pas door de eigen autoriteiten uitgeoefend kunnen worden nadat er een akkoord tussen de Deense en de eigen regering is gesloten over de wijze waarop deze bevoegdheden door de Fær Øer, respectievelijk Groenland zullen worden uitgeoefend.²⁹ Zowel ten aanzien van de Fær Øer als ten aanzien van Groenland geldt dat een dergelijke overeenkomst nog niet is afgesloten: Denemarken is dus (nog) verantwoordelijk voor de openbare orde, de politie en het straf- en strafprocesrecht.

§7. De beslechting van geschillen

De Deense wetgever heeft bij de invoering van de Zelfbestuurswet voor de Fær Øer in 1948 een regeling voor de beslechting van geschillen die uit de toepassing van de wet voortvloeien in het leven geroepen, die vanwege haar overeenkomsten en verschillen met die van het Statuut de moeite van een nadere analyse waard is. Zij is in de Groenlandse Zelfbestuursweten van 1979 en 2009 overigens integraal overgenomen. De regeling met betrekking tot de beslechting van geschillen (“tvistløsning”) is in de Færøerse Zelfbestuurswet vastgelegd in par. 6 en in de Groenlandse Zelfbestuurswet in par. 19. Wanneer er tussen de regering van de Fær Øer of Groenland en de Deense regering een geschil ontstaat over de vraag of een bepaalde bevoegdheid tot de autonome bevoegdheden van de overzeese Rijksdelen, dan wel tot de Rijksbevoegdheden behoort, en dit geschil laat zich niet door politiek overleg oplossen, dan kan de Deense regering enerzijds, of de *Landsstyre* of de *Naalakkersuisut* anderzijds een geschil opwerpen. Het geschil wordt dan voorgelegd aan een comité dat bestaat uit twee leden van de Deense regering, twee leden van de *Landsstyre* of de *Naalakkersuisut* en drie door de president van het *Højesteret* aangewezen Raadsheren. Een van die Raadsheren treedt op als voorzitter van het comité. De geschillenregeling stelt vervolgens dat het overleg primair wordt gevoerd door de vier aangewezen ministers.³⁰ Worden zij het onderling eens, dan geldt het geschil als beslecht. Kunnen de vier aangewezen bewindslieden geen overeenstemming bereiken, dan wordt het geschil beslecht door de drie Raadsheren.

Deze regeling vertoont opmerkelijke overeenkomsten met die van artikel 12 van het Statuut: een geschil wordt opgeworpen door of vanwege een regering; politiek overleg staat voorop om tot een oplossing te komen; als dat niet lukt wordt het overleg voortgezet in een speciaal daartoe aangewezen comité, waarin van beide kanten twee bewindslieden zitting hebben, zodat er politieke pariteit tussen de betrokken entiteiten is. Leidt ook dat overleg niet tot overeenstemming, dan wordt de knoop doorgehakt door een

²⁸ Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om Forsvarets formål, opgaver og organisation, par. 2 lid 2.

²⁹ Voor de Fær Øer volgt dit uit het feit dat deze bevoegdheden niet op de negatieve lijst van par. 1 tweede lid van de Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder van 24 juni 2005 staan, maar wel in de bijlage bij de wet genoemd worden; voor Groenland volgt het uit het feit dat ze voorkomen in Lijst II bij de Zelfbestuurswet van 2009.

³⁰ Par. 6 lid 2 Lov om Færøernes Hjemmestyre; par. 19 lid 2 Lov om Grønlands Selvstyre.

arbiter. Het grote en meest opmerkelijke verschil is dat in het Koninkrijk der Nederlanden die arbiter de minister-president is, in zijn hoedanigheid van minister-president van het Koninkrijk. De invoering van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen ter uitvoering van art. 12a van het Statuut verandert daar niet wezenlijk iets aan, zoals we eerder zagen. In Denemarken ligt het eindoordeel echter in handen van drie Raadsheren van de Deense Hoge Raad, waarvan er een van meet af aan als voorzitter van het comité gefunctioneerd heeft. Het primaat ligt derhalve bij de vier politici; maar het bindende eindoordeel wordt indien nodig door rechters uitgesproken. De *tvistløsning* is ongeschikt om een geschil tussen de Fær Øer en Groenland te beslechten, omdat ze zich richt op geschillen tussen een van beiden en Denemarken. Ze is in verband met het bovenstaande evenzeer ongeschikt om een geschil te beslechten dat tussen Denemarken en zowel de Fær Øer als Groenland is gerezen, hoewel dat in verband met de grote mate van parallelie in autonome bevoegdheden tussen beide Rijksdelen toch niet ondenkbaar is. In dat opzicht voldoet de statutaire regeling beter, die in zekere zin zelfs ontworpen lijkt vanuit de gedachte dat een conflict met één van de Caribische Landen vermoedelijk een conflict met alle drie de Caribische Landen zal zijn. Ze is bovendien beperkter van opzet dan die van art. 12 en 12a van het Statuut: ze heeft uitsluitend betrekking op competentiegeschillen die uit de Zelfbestuurswetten zelf voortvloeien.³¹

Een belangrijk verschil met de regeling van het Statuut is anderzijds natuurlijk dat het eindoordeel wordt gegeven door rechterlijke arbiters die op afstand staan van de beide betrokken politieke actoren. Tezelfdertijd geldt dat de regeling er wel op is ingericht dat die betrokken politieke actoren zelf tot een oplossing komen zonder dat ‘rechterlijk ingrijpen’ vereist is. De Deense geschillenregeling is op dit punt dus ook de weerspiegeling van een rechtsovertuiging die in Nederland evenzeer oude papieren heeft: de gedachte namelijk dat de interpretatie van constitutionele regelingen in de eerste plaats in handen van politieke organen hoort te liggen, niet in die van een rechter.

De beide geschillenregelingen zijn overigens nog nooit gebruikt: conflicten over de Zelfbestuurswetten zijn tot nu toe altijd opgelost door middel van regulier politiek overleg.³² Dat heeft wellicht niet alleen te maken met de van oudsher op consensus gerichte Deense politieke cultuur (“Samarbejd”), maar ook met het feit dat er (zoals we zagen) geen toezicht- en controlebevoegdheden aan Deense zijde bestaan ten opzichte van de Fær Øer en Groenland. Veel van de fricties die in het Koninkrijk ontstaan hebben immers van doen met de steeds weer oplaaierende vraag of en in welke mate het Koninkrijk mag ingrijpen in de rechtsordes van de autonome Caribische Landen. In dat opzicht heeft Denemarken sinds 1948 sterker afstand gedaan van de eenheidsstaat dan het Koninkrijk.

§8. Conclusie

Het Koninkrijk Denemarken bestaat naast Denemarken zelf uit twee autonome regio’s: de archipel der Fær Øer en Groenland. Gezamenlijk hebben deze overzeese Rijksdelen ruim 110.000 inwoners en daarmee verhouden zij zich voor wat betreft hun bevolkingsomvang in een vergelijkbare positie tot Denemarken zelf als de Caribische Rijksdelen ten opzichte van Nederland innemen. Beide Rijksdelen waren oorspronkelijk Noorse bezittingen, zijn door de Scandinavische personele unie van 1397 Deens geworden en na de overdracht van Noorwegen aan Zweden bij de Vrede van Kiel in 1814 Deens gebleven. De Fær Øer zijn vanaf de inwerkingtreding van de Deense Grondwet (Grundloven) in 1849 integraal deel van de Deense staat geweest en vielen dan ook volledig onder de Grondwet. Denemarken heeft hier van aanvang aan de consequentie aan verbonden dat het Rijksdeel dan ook recht had op een

³¹ In een nota voor de Groenland-commissie van de *Folketing* over de toepassing van de geschillenregeling *ex par.* 19 benadrukt het Deense ministerie van Buitenlandse Zaken dit: Udenrigsministeriets notits om Selvstyrelovens bestemmelse om tvistløsning, JTF, 8U.107, 13. marts 2013.

³² *Ibid.*

eigen vertegenwoordiging in de *Rigsdag*, het Deense parlement, die bestond uit een lid in de *Folketing* en een lid in de *Landsting*. De opheffing van de *Landsting* door de grondwetsherziening van 1953 resulteerde erin dat de Fær Øer voortaan twee leden van de *Folketing* kozen. Diezelfde grondwetsherziening maakte een einde aan de koloniale status van Groenland, dat sindsdien evenzeer twee leden van de *Folketing* verkiest. Een paar jaar eerder, in 1948, hadden de Fær Øer bovendien op basis van een Zelfbestuurswet een tamelijk verre gaande mate van interne autonomie verworven. De Zelfbestuurswet wees in een tweetal bijlagen aan over welke beleidsterreinen de Fær Øer voortaan zelfstandig konden beslissen, ofwel onmiddellijk, ofwel na onderhandelingen met Denemarken. In 1979 heeft ook Groenland op basis van een vergelijkbare wet zelfbestuur gekregen. De regeling voor de Fær Øer is in 2005 door een tweetal aanvullende wetten belangrijk uitgebreid, die voor Groenland is in 2009 grotendeels vervangen door een nieuwe Zelfbestuurswet. Gezien de omvang en het karakter van de aan beide Rijksdelen overgedragen bevoegdheden en de totstandkomingsprocedure van de Zelfbestuursregelingen kan eigenlijk niet volgehouden worden dat deze in overeenstemming zijn met de Grundlov. Dat wordt ook in Denemarken niet bestreden. Dat ze desondanks toch geldend recht zijn, vloeit voort uit het feit dat beide regelingen de wettelijke uitdrukking zijn van een ongeschreven constitutionele norm met voorrang op de Deense Grondwet die inhoudt dat deze beide Rijksdelen een onvervreemdbaar recht op autonomie hebben. In Denemarken behoort het staatsburgerschap nog tot de aangelegenheden waar de Deense (Rijks)wetgever over gaat: iedere Deen heeft het kiesrecht voor het nationale parlement, de *Folketing*, en heeft ook het recht om zich vrij binnen het Rijk te verplaatsen, te vestigen en te werken. Op grond van hun Deense nationaliteit zijn ingezetenen van de Fær Øer en Groenland bovendien Europese Unie-burgers. Op fiscaal, sociaal en economisch terrein zijn de Fær Øer en Groenland vrijwel volledig autonoom; op het gebied van de politie en de openbare orde zijn ze dat formeel ook, maar die bevoegdheden zijn tot op heden niet overgedragen. De autonomie van de Fær Øer en Groenland is materieel goed te vergelijken met die van de Caribische Rijksdelen, al is de grondslag nogal anders vormgegeven. Er zijn een paar verschillen – er is in het Deense Koninkrijk geen monetaire autonomie en geen zelfstandige positie ten aanzien van de defensie en de dienstplicht, maar weer wel een eigen bevoegdheid tot het aangaan van verdragen – maar het meest opvallende verschil is wellicht toch wel gelegen in het ontbreken van toezicht- en controlebevoegdheden van de centrale regering op de Fær Øer en Groenland. Wellicht mede om die reden is de regeling voor het beslechten van geschillen tussen Denemarken en zijn autonome Rijksdelen in de Zelfbestuursweten vorm gegeven als een regeling die uitsluitend op competentiegeschillen ziet. Ze vertoont inhoudelijk overeenkomsten met die van art. 12 Statuut, maar verschilt daarvan vooral omdat ze het laatste woord in een geschil niet bij een politiek-bestuurlijk orgaan, maar bij een drietal Raadsheren uit het *Højesteret*, de Deense Hoge Raad, legt. Ze is in de praktijk overigens nog nooit toegepast.

Hoofdstuk 4 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

§1. Inleiding

Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bestaat uit Engeland, Schotland en Wales (Groot-Brittannië) en Noord-Ierland.¹ Het staatsrecht van het Verenigd Koninkrijk kent geen geschreven constitutie. Dit heeft tot gevolg dat de wetgever bij zijn handelen formeel niet wordt geconfronteerd met geschreven of ongeschreven beperkingen. Kernpunt van het Britse staatsrecht is het beginsel van ‘parliamentary sovereignty’. Dit houdt, kort gezegd, in dat de formele wetgever een juridisch onbeperkte competentie heeft op het gebied van wetgeving. De bronnen van het Britse staatsrecht kunnen naast formele wetgeving (*statute law*), worden gevonden in onder meer rechtspraak, gewoonte (men denke aan zogenoemde *laws and customs of Parliament*) en *conventions*. Deze laatste zijn regels die het gedrag van publieke functionarissen reguleren.

Het Verenigd Koninkrijk oefent het soevereine gezag uit over veertien overzeese gebieden – de zogenoemde *British Overseas Territories*.² Deze zijn verspreid over de hele wereld. De veertien gebieden zijn: 1. Anguilla, 2. Britse Maagdeneilanden, 3. Kaaimaneilanden, 4. Montserrat, 5. Turks-en Caicoseilanden (allen in de Caribische regio), 6. Bermuda, 7. Falklandeilanden, 8. Sint-Helena, Ascension en Tristan da Cunha en 9. Zuid-Georgia en de Zuidelijke Sandwicheilanden (allen in de Atlantische Oceaan), 10. Akrotiri en Dhekelia (Cyprus), 11. Brits Antarctisch Territorium³ (Antarctica), 12. Brits Indisch Oceaanterritorium (Indische Oceaan), 13. Gibraltar (Zuid-Europa), 14. Pitcairneilanden (Stille Oceaan).⁴

¹ Uit Schedule 1 van de Interpretation Act 1978 blijkt: “United Kingdom” means Great Britain and Northern Ireland”.

² Section 1(1) van de British Overseas Territories Act 2002 stelt: “As territories mentioned in Schedule 6 to the British Nationality Act 1981 (...) are now known as “British overseas territories”. De term “colonies” wordt gebezigd in deze Act uit 2002. Alle veertien overzeese gebieden vallen onder de definitie van de term “colonies” zoals gedefinieerd in Schedule 1 (definitions) van de Interpretation Act 1978. Ook vallen de veertien overzeese gebieden onder de term “British possessions” zoals gedefinieerd in Schedule 1 (definitions) van de Interpretation Act 1978. Ian Hendry & Susan Dickson, *British Overseas Territories Law*, Oxford: Hart Publishing 2018, p. 4-5. De term “Colony” wordt als volgt gedefinieerd: ““Colony” means any part of Her Majesty’s dominions outside the British Islands except—

(a) countries having fully responsible status within the Commonwealth;
(b) territories for whose external relations a country other than the United Kingdom is responsible;
(c) associated states:

and where parts of such dominions are under both a central and a local legislature, all parts under the central legislature are deemed for the purposes of this definition to be one colony.”

En de term “British possession” wordt als volgt gedefinieerd: ““British possession” means any part of Her Majesty’s dominions outside the United Kingdom; and where parts of such dominions are under both a central and a local legislature, all parts under the central legislature are deemed, for the purposes of this definition, to be one British possession.”

³ Anders dan de andere staten die centraal staan in deze studie, heeft het Verenigd Koninkrijk geschillen met andere staten over de positie van verschillende territoria. Zo wordt de positie van het Brits Antarctisch Territorium zoals geclaimd door het Verenigd Koninkrijk betwist door Argentinië en Chili. Daarnaast wordt de positie van Brits Indische Oceaanterritorium betwist door Mauritius. De positie van de Falklandeilanden en Zuid-Georgia en de Zuidelijke Sandwicheilanden worden betwist door Argentinië en tot slot Gibraltar met Spanje. Hendry & Dickson, 2018, p. 1-2.

⁴ Deze eilanden zijn opgenomen in Schedule 6 (British Overseas Territories) bij de British Nationality Act 1981. Ook “Hong Kong” staat vermeld in deze lijst. Niettemin bepaalt Amendment F246: “By S.I. 1986/948, art. 5 it is provided that on and after 1st July 1997 the British Nationality Act 1981 shall have effect as if in Sch. 6 to that Act (British Dependent Territories) the words “Hong Kong” were omitted.”

Figure 1: The United Kingdom Overseas Territories



Het zijn de laatst overgebleven delen van het eens zo reusachtige *British Empire* – aan het eind van de 19^e eeuw het grootste koloniale rijk ter wereld. Hoewel deze gebieden⁵ onder het soevereine gezag van het Verenigd Koninkrijk vallen, maken zij geen deel uit daarvan.⁶ De buitenlandse betrekkingen en nationale defensie vallen onder de bevoegdheidsfeer van het Verenigd Koninkrijk.⁷ Deels vallen ze ook nog onder de niet-zelfbesturende gebieden in de zin van art. 73 van het VN-Handvest: op het Verenigd Koninkrijk rust derhalve voor deze gebieden nog een formele rapportageplicht aan de dekolonisatiecommissie van de VN.⁸ De Britse Koningin is het staatshoofd van alle overzeese gebieden. Ieder *British overseas territory* heeft een eigen constitutioneel raamwerk met eigen regering.⁹ Iedere regering van de Britse overzeese gebieden heeft een representant van *Her Majesty*: de *Governor* of een equivalent daarvan.¹⁰ Ieder Brits overzees gebied heeft ook een wetgever die het grootste deel van de

⁵ De afbeelding hierboven komt uit Ioannides & Tymowski 2017, p. 150.

⁶ Schedule 1 van de Interpretation Act 1978; Hendry & Dickson 2018, p. 5. Naast deze veertien overzeese gebieden, kent het Britse staatsrecht tevens drie zogenoemde ‘Crown dependencies’. Deze zijn: Jersey, Channel Islands (voor de kust van de Franse regio Normandië) en het eiland Man (in de Ierse zee). Deze gebieden maken geen deel uit van de ‘British overseas territories’ en evenmin van het Verenigd Koninkrijk maar vallen onder de Britse Kroon. Buitenlandse betrekkingen en defensie op deze *Crown Dependencies* worden verzorgd door het Verenigd Koninkrijk. Andere onderwerpen, zoals douane en immigratie, worden verzorgd door de gebieden zelf.

⁷ Hendry & Dickson 2018, p. 12-13.

⁸ Het gaat om Sint Helena, Ascension, Tristan da Cunha, Gibraltar, de Falklandeilanden, Anguilla, Bermuda, de Britse Maagdeneilanden, de Kaaimaneilanden, Montserrat, de Turks-en Caicoseilanden en de Pitcairneilanden.

⁹ Hendry & Dickson 2018, p. 10: “The UK Government is commonly referred to as ‘Her Majesty’s Government’ (...) to distinguish it from the government of a territory. But that is inaccurate, because the government of each territory is a government of Her Majesty and therefore entitled to the same description. The correct formula, when referring to the UK Government, is ‘Her Majesty’s Government in the United Kingdom’, and when referring, for example, to the Gibraltar Government, it is ‘Her Majesty’s Government in Gibraltar’.”

¹⁰ Er is een *Governor* van Anguilla, Bermuda, Kaaimaneilanden, Falklandeilanden, Gibraltar, Montserrat, Pitcairneilanden, Sint-Helena, Ascension, Tristan da Cunha, Turks- en Caicoseilanden en de Britse Maagdeneilanden. Het equivalent van het Britse Antarctisch Territorium, Brits Indisch Oceaanteritorium en Zuid-Georgia en de Zuidelijke Sandwicheilanden is de *Commissioner*. Voor de enclave op Cyprus, Akrotiri en Dhekelia is de evenknie van de *Governor* de *Administrator*. Hendry & Dickson 2018, p. 10.

wetgeving op het desbetreffende gebied uitvaardigt. Op gebieden met een relatief kleine populatie vervult de *Governor* of een equivalent daarvan de wetgevende taak. Het gaat dan onder meer om de gebieden Brits Antarctisch Territorium, Brits Indisch Oceaanterritorium en Akkrotiri en Dhekelia.¹¹ Voor negen gebieden is er een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan dat lokale voorstellen van wet aanneemt en deze ter instemming stuurt aan de *Governor*. De overzeese gebieden met een vertegenwoordigend orgaan zijn Anguilla, Bermuda, Kaaimaneilanden, Falklandeilanden, Gibraltar, Montserrat, Sint Helena, Turks- en Caicoseilanden en de Britse Maagdeneilanden.¹² Alle Britse overzeese gebieden vallen onder de *Foreign and Commonwealth Office*.

Hieronder wordt eerst aandacht besteed aan de afzonderlijke constituties voor de *British Overseas Territories*. Daarna worden achtereenvolgens de onderwerpen ter sprake gebracht die aan bod zijn gekomen bij de voorgaande hoofdstukken, zoals democratische vertegenwoordiging, sociaaleconomische verhouding, financiën, defensie en openbare orde en tot slot de geschillenregeling. Afgesloten wordt met een conclusie.

§2. Veertien Constituties voor veertien *British Overseas Territories*

Hiervoor is opgemerkt dat de verhouding van het Verenigd Koninkrijk tot de resterende *British Overseas Territories* niet wordt beheerst door een eenvormige regeling. Er zijn voor elk van de gebieden aparte regelingen in de vorm van een Constitution getroffen waarbij rekening is gehouden met de afwijkende karakteristieken van het desbetreffend overzees gebied. De afwijkende bestuursystemen voor de overzeese gebieden is gebaseerd op het Britse parlementaire model, dat het hiervoor genoemde ‘parliamentary sovereignty’ als uitgangspunt neemt. Dat wil zeggen dat het Britse Parlement door middel van eenzijdige formele wetgeving bevoegdheden die toekomen aan de overzeese gebieden kan terugnemen – hoewel dit echter niet de gangbare praktijk is.¹³ Hiervoor is opgemerkt dat de Britse overzeese gebieden een lokale wetgevende instantie hebben. De Colonial Laws Validity Act uit 1865 – thans nog steeds van kracht – reguleert de verhouding tussen wetgevende handelingen van de lokale wetgevers en het Britse Parlement. Ten aanzien van wetgevende handelingen van het Britse Parlement in de Britse overzeese gebieden stelt de Colonial Laws Validity Act dat een dergelijke wetgevingshandeling extraterritoriale werking heeft in de overzeese gebieden indien dat door de Act of Parliament uitdrukkelijk wordt uitgemaakt, of indien dat blijkt uit de intentie van het Britse Parlement.¹⁴ Zo bepaalt de British Overseas Territories Act uit 2002 expliciet dat deze Act of Parliament werking heeft in het Verenigd Koninkrijk, de Channel Islands en het eiland Man en tot slot de *British overseas territories*.¹⁵ Ten aanzien van collisie tussen een regelgevende handeling van de lokale wetgever en van het Britse Parlement, stelt Section 2 van de Colonial Laws Validity Act:

“Any colonial law which is or shall be in any respect repugnant to the provisions of any Act of Parliament extending to the colony to which such law may relate, or repugnant to any order or regulation made under authority of such Act of Parliament, or having in the colony the force

¹¹ Hendry & Dickson 2018, p. 10.

¹² Hendry & Dickson 2018, p. 10.

¹³ *R (Misick) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2009] EWHC 1039, in stand gehouden door Court of Appeal [2009] EWCA Civ 1549; *Madzimbamuto v Lardner-Burke and George* [1969] 1 AC 645 (PC).

¹⁴ Colonial Laws Validity Act 1865, onder 1 (Definitions): “An Act of Parliament, or any provision thereof, shall, in construing this Act, be said to extend to any colony when it is made applicable to such colony by the express words or necessary intendment of any Act of Parliament”.

¹⁵ Section 8(4) van de British Overseas Territories Act 2002.

and effect of such Act, shall be read subject to such Act, order, or regulation, and shall, to the extent of such repugnancy, but not otherwise, be and remain absolutely void and inoperative.”

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Britse Parlement om regelgeving uit te vaardigen voor de Britse overzeese gebieden geldt dat er geen verplichting is om te overleggen met de lokale autoriteiten. Hoewel daartoe geen verplichting bestaat, vindt in de praktijk wel consultatie plaats met de lokale wetgevers om te bezien of de desbetreffende regeling past in het lokale overzeese kader.¹⁶ De Britse overzeese gebieden hebben een aanzienlijke autonomie voor het uitvaardigen van lokale wetgeving. Zij dienen zich daarbij evenwel te houden aan regelgeving die hiërarchisch hoger is, zoals regelgeving van het Britse Parlement die van toepassing is in het betrokken gebied en de lokale Constitutie. Welnu, welke rechtsvorm hebben de verschillende Constituties en wat is de constitutionele grondslag voor deze Constitutions?

Iedere Constitutie voor een overzees gebied is uitgebracht in de vorm van een Order in Council. Deze Orders in Council kunnen van wetgevende, bestuurlijke of rechtsprekende aard zijn. Zij worden uitgevaardigd door *Her Majesty the Queen*. Voor het uitvaardigen van deze Order in Council is noodzakelijk dat advies wordt ingewonnen van *Her Privy Council*. Hoewel de rechtsvorm van de constituties voor de overzeese gebieden niet verschilt – alle constituties zijn namelijk Orders in Council – verschilt de constitutionele grondslag van de verschillende *Orders in Council*. De grondslag van de Orders in Council kan worden gevonden in verschillende Statutory Acts dan wel een koninklijk prerogatief.¹⁷ De Constituties voor Gibraltar¹⁸ en Brits Indisch Oceaan Territorium¹⁹ zijn de enige constituties die zijn uitgevaardigd op grond van een koninklijk prerogatief. De reden dat gebruik is gemaakt van de zogenoemde ‘Royal prerogative’ is dat er geen Statutory Acts zijn die een grondslag in het leven roepen voor een constitutie voor Gibraltar en Brits Indische Oceaan Territorium.²⁰ Dit heeft op zijn beurt te maken met de omstandigheid dat de betrokken gebieden door middel van cessie onder het beheer van het Verenigd Koninkrijk zijn gekomen.²¹

Voor de overige twaalf Brits overzeese gebieden geldt dat de grondslag van de betrokken Constitution een Statutory Act is. Zo is de grondslag voor de Constitutie van Ascension²², Brits Antarctisch Territorium²³, Falklandeilanden²⁴, Pitcairneilanden²⁵, Zuid-Georgia en de Zuidsandwicheilanden²⁶ en Tristan da Cunha²⁷ te vinden in de British Settlement Acts van 1887 en 1945. De grondslag voor de

¹⁶ Hendry & Dickson 2018, p. 59.

¹⁷ Op grond van de uitspraak *Phillips v Eyre* (1870) LR 6 QB 1 kan worden geconcludeerd dat de soeverein het prerogatief heeft om een constitutie uit te vaardigen voor ieder overzees gebied. Hendry & Dickson 2018, p. 14.

¹⁸ De huidige Constitutie van Gibraltar is de Gibraltar Constitution Order 2006, in werking getreden op 1 januari 2007. *Gibraltar Gazette*, No 3,578, 28 December 20060.

¹⁹ British Indian Ocean Territory (Constitution) Order 2004, zoals gepubliceerd in 2004 36(1) *British Indian Ocean Territory Official Gazette*.

²⁰ Hendry & Dickson 2018, p. 19.

²¹ Aangezien Gibraltar en Brits Indische Oceaan Territorium door middel van cessie onder het soevereine gezag van het Verenigd Koninkrijk vallen, vallen zij niet onder de reikwijdte van de British Settlements Acts van 1887 en 1945. Hendry & Dickson 2018, p. 19: “In territories acquired by cession, as these two are, the Crown has full prerogative power to establish such legislative, executive and judicial arrangements as it thinks fit, and generally to act legislatively and executively, provided the provisions made by the Crown do not contravene any Act of Parliament extending to the territory or to all British territories”.

²² Schedule bij St Helena, Ascension and Tristan da Cunha Constitution Order 2009, SI 2009/1751.

²³ British Antarctic Territory Order 1989, SI 1989/842.

²⁴ Schedule bij de Falkland Islands Constitution Order 2008, SI 2008/2846, zoals herzien door SI 2017/181.

²⁵ Schedule 2 bij de Pitcairn Constitution Order 2010, SI 2010/244.

²⁶ South Georgia and South Sandwich Islands Order 1985, SI 1985/449, zoals herzien door SI 1995/1621.

²⁷ Schedule bij St Helena, Ascension and Tristan da Cunha Constitution Order 2009, SI 2009/1751.

Constitutie van Sint Helena is te vinden in de Saint Helena Act 1833.²⁸ De West Indies Act uit 1962 vormt de constitutionele grondslag voor de Constituties van de Kaaimaneilanden²⁹, Montserrat³⁰, Turks- en Caicoseilanden³¹ en de Britse Maagdeneilanden. De Constitution van Bermuda³² vindt zijn grondslag in de Bermuda Constitution Act 1967. De Statutory Act voor de Constitutie van Anguilla³³ is de Anguilla Act uit 1980. Tot slot kan de grondslag van de Constitutie van Akrotiri en Dkhelia worden gevonden in de Cyprus Act 1960.³⁴ Aangezien de Constituties voor de overzeese gebieden zijn vervat in Orders in Council kunnen zij in beginsel niet worden gewijzigd door de organen van de overzeese gebieden.³⁵ Zij kunnen worden gewijzigd door Orders in Council zelf of door Britse wetgeving.

Uit het voorgaande blijkt dat het Britse Parlement een ongelimiteerde bevoegdheid heeft ten aanzien van het uitvaardigen van wetgeving op de Britse overzeese gebieden. Hoe zijn de burgers van de *British overseas territories* te kwalificeren? Zijn zij Britse burger en worden zij vertegenwoordigd in het Britse Parlement? Daarover volgt in de volgende paragraaf.

§3. Democratische vertegenwoordiging

Anders dan het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden kent het Verenigd Koninkrijk geen uniform burgerschap voor de burgers in het Verenigd Koninkrijk en de *British overseas territories*. Er zijn verschillende statussen, zoals *British citizen* en *British overseas territories citizen*. Het Britse burgerschap is een autonome aangelegenheid van het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft tot gevolg dat de overzeese gebieden wanneer het aankomt op deze statussen en de rechten en plichten die deze statussen met zich brengen, geen bevoegdheden hebben. Wel hebben de overzeese gebieden bevoegdheden wanneer het aankomt op de lokale status – de zogenoemde “belonger status”. Op deze “belonger status” wordt in het navolgende ingegaan. Eerst volgt een behandeling van de statussen *British citizen* onderscheidenlijk *British overseas territories citizen*.

De Nationality Act uit 1981 kent het *British citizenship* toe. Deze status brengt het recht om te verblijven in het Verenigd Koninkrijk met zich. Deze status werd destijds niet toegekend aan de burgers van de overzeese gebieden. De overzeese gebieden werden indertijd British Dependent Territories genoemd. De burgers van de overzeese gebieden waren *British Dependant Territories Citizen*. Niettemin werd een tweetal uitzonderingen gemaakt voor Gibraltar respectievelijk de Falklandeilanden. De burgers van deze

²⁸ Schedule bij St Helena, Ascension and Tristan da Cunha Constitution Order 2009, SI 2009/1751.

²⁹ Schedule 2 van de Cayman Islands Constitution Order 2009, SI 2009/1379, zoals herzien door SI 2016/780.

³⁰ Montserrat Constitution Order 2010, SI 2010/2474.

³¹ Schedule 2 bij de Turks and Caicos Island Constitution Order 2011, SI 2011/1681, zoals herzien door SI 2017/181 en 2017/317.

³² Schedule 2 van de Bermuda Constitution Order 1968, SI 1968/182, zoals herzien door Sis 1968/463, 1968/726, 1973/233, 1979/452, 1979/1310, 1989/151, 2001/2579 en 2003/456.

³³ Anguilla Constitution order 1982, SI 1982/334, zoals herzien door Sis 1983/1108, 1990/587 en 2017/181.

³⁴ Sovereign Base Areas of Akrotiri and Dhekelia Order in Council 1960, SI 1960/1369, zoals herzien door SI 1966/1415.

³⁵ Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. In een enkel geval is het mogelijk dat de Constitutie de lokale overzeese wetgever bevoegd maakt voor het aanbrengen van wijzigingen. Zo luidt Section 18(9) van de Constitutie van Gibraltar: “(9) Any right or limitation thereof set out in sections 1 to 15 may be amended if – (a) a motion proposing that amendment is carried by a majority of at least three-quarters of the total number of Members of the Parliament; and (b) the Parliament’s vote on such motion is thereafter supported by a simple majority of the votes cast in a referendum of all persons entitled to vote in elections to the Parliament; and (c) the consent of Her Majesty signified through a Secretary of State has been obtained before any such motion or referendum”. Dit heeft tot gevolg dat Her Majesty door middel van een minister akkoord dient te gaan met een dergelijke wijziging van de Constitutie van Gibraltar. Een ander voorbeeld kan worden gevonden in Section 27 van de Constitutie van de Falklandeilanden.

gebieden werden door middel van de Nationality Act uit 1981 (voor Gibraltar)³⁶ en de British Nationality (Falkland Islands) Act uit 1983 (voor de Falklandeilanden) *British citizen*. De burgers van de overige gebieden werden *British dependent territories citizen*. Naar aanleiding van verschillende pogingen, met name in Sint-Helena om de burgers van de overige overzeese gebieden de status *British citizen* toe te kennen, werd een Citizenship Commission in het leven geroepen. Het White Paper, getiteld *Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories* is relevant bij de toekenning van het Britse burgerschap aan de *British Dependent Territories Citizens*.³⁷ Eén van de kernpunten van dit White Paper is dat het *British citizenship* wordt toegekend aan de burgers van de (toenmalige) British Dependent Territories.³⁸ De British Overseas Territories Act uit 2002 heeft getracht het voorgaande te implementeren. Op grond van de British Overseas Territories Act uit 2002 vond een naamswijziging plaats van British Dependent Territories naar British Overseas Territories. Daarnaast bepaalt Section 3 van deze Act:

- “(1) Any person who, immediately before the commencement of this section, is a British overseas territories citizen shall, on the commencement of this section, become a British citizen.
- (2) Subsection (1) does not apply to a person who is a British overseas territories citizen by virtue only of a connection with the Sovereign Base Areas of Akrotiri and Dhekelia.
- (3) A person who is a British citizen by virtue of this section is a British citizen by descent for the purposes of the British Nationality Act 1981 if, and only if—
- (a) he was a British overseas territories citizen by descent immediately before the commencement of this section, and
 - (b) if at that time he was a British citizen as well as a British overseas territories citizen, he was a British citizen by descent”.

Een relevante kanttekening in dit kader is dat de burgers afstand kunnen doen van hun status als *British citizen* ofwel de status *British overseas territories citizen*.³⁹ Het verblijfsrecht tot het Verenigd Koninkrijk is nog steeds gekoppeld aan de status van *British citizen* en niet die van *British overseas territories citizen*.⁴⁰

Het Britse Parlement bestaat uit twee Kamers: de *House of Lords* en de *House of Commons*. De leden van de *House of Commons* worden rechte reeks gekozen door de in het Verenigd Koninkrijk ingezetene Britse burgers die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Aangezien de veertien overzeese gebieden geen deel uitmaken van het Verenigd Koninkrijk, kunnen de burgers – ook indien zij *British citizen* zijn – in beginsel niet het kiesrecht uitoefenen voor de *House of Commons*. Een Brits staatsburger die eerder in het Verenigd Koninkrijk gewoond heeft, kan echter op basis van de Representation of the People Act 1985 tot vijftien jaar nadat hij Groot-Brittannië verlaten heeft nog stemmen voor het kiesdistrict waarin hij als kiezer geregistreerd was toen hij nog in Groot-Brittannië woonde. Dit geldt derhalve ook als deze burger zich vestigt in een *British overseas territory*.⁴¹

³⁶ Section 5 van de Nationality Act 1981.

³⁷ *Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories*, (Cm 4242, 1999) 17.

³⁸ In de woorden van het White paper, p. 17: “We have decided that British citizenship – and so the right of abode – should be offered to those British Dependent Territories citizens who do not already enjoy it and who want to take it up (but see paragraphs 3.12 and 3.13). Any who do not want to take it up will be able to say so and remain British Dependent Territories citizens. This is a significant step forward for people in the Overseas Territories. It will offer them the opportunity many have sought for many years.”

³⁹ Hendry & Dickson 2018, p. 219.

⁴⁰ Section 2 Immigration Act 1971.

⁴¹ De regering kondigde in 2015 in de *Queen's speech* aan voornemens te zijn om deze termijn van 15 jaar te doen vervallen, zodat een Brits staatsburger buiten Groot-Brittannië levenslang het kiesrecht voor de *Commons* behoudt

Indien de burgers van de overzeese gebieden die de status *British citizen* hebben ingeschreven staan als ingezetene in het Verenigd Koninkrijk, dan kunnen zij hun stemrecht uitoefenen voor de *House of Commons*. Het voorgaande brengt met zich dat hoewel het Britse Parlement een ongelimiteerde bevoegdheid heeft ten aanzien van de *British overseas territories*, de burgers in deze gebieden – ook indien zij de status van *British citizen* hebben – in beginsel niet zijn vertegenwoordigd in het Britse Parlement.

Hoe zit het met de vertegenwoordiging van de burgers van de *British overseas territories* in de wetgevende macht van het betrokken gebied? Hiervoor is geconstateerd dat niet alle *British overseas territories* een vertegenwoordigend orgaan hebben in de wetgevende instantie. In gebieden met een relatief kleine populatie vervult de *Governor* of het equivalent daarvan dan de wetgevende taak.⁴² Voor Anguilla, Bermuda, Kaaimaneilanden, Falklandeilanden, Gibraltar, Montserrat, Sint Helena, Turks- en Caicoseilanden en de Britse Maagdeneilanden is wel sprake van een vertegenwoordigend orgaan dat rechtsreeks wordt gekozen. De kiesgerechtigden voor de lokaal vertegenwoordigende organen zijn personen die de zogenoemde ‘belonger status’ hebben.⁴³ De status wordt gedefinieerd in de Constitutie dan wel lokale regelgeving van het betrokken overzees gebied. Zo hebben de Constituties van Anguilla, Montserrat, de Falklandeilanden, de Britse Maagdeneilanden en tot slot de Turks- en Caicoseilanden een definitie wie ‘belonger’ is volgens de Constitutie.⁴⁴ In bijvoorbeeld Gibraltar bepaalt de lokale regelgeving wat wordt verstaan onder een ‘Gibraltarian status’.⁴⁵ Deze ‘belonger status’ brengt het verblijfsrecht met zich tot het betrokken gebied en deelname aan het kiesrecht voor het vertegenwoordigend orgaan van het desbetreffende British overseas territory. Zo heeft bijvoorbeeld iemand met de Gibraltese status – als *British citizen* – het verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk, en – als Gibraltrees – het verblijfsrecht in Gibraltar. Niettemin heeft de Gibraltrees vanuit Gibraltar niet het kiesrecht voor de *House of Commons*.

§4. Sociaaleconomische verhouding en financiën

Ieder British overseas territory heeft de bevoegdheid op grond van de eigen Constitutie om regelgeving uit te vaardigen in het belang van ‘the peace, order and good government of the territory’. Dit heeft tot gevolg dat de Britse overzeese gebieden regelgeving kunnen uitvaardigen teneinde inkomsten te werven voor de eigen financiën. De regering van het Verenigd Koninkrijk gaat er van uit de gebieden financieel zelfredzaam dienen te zijn.⁴⁶ Niettemin kan het Verenigd Koninkrijk hulp aanbieden op gebieden hij dat noodzakelijk acht.⁴⁷ De uitgaven van ieder Brits overzees gebied geschiedt in beginsel op grond van bepalingen in de Constitutie van het betrokken gebied. De sociaaleconomische verhouding op in de British overseas territories verschilt, onder meer vanwege de omstandigheid dat er geen uniform beleid is voor alle British overseas territories. De economische situatie van de overzeese gebieden is afhankelijk van de locatie van het betrokken gebied. Zo leunt de economie in Anguilla sterk op toerisme, terwijl de economie in bijvoorbeeld Bermuda naast toerisme ook leunt op financiële diensten.

– vermits hij maar als kiezer in een Brits kiesdistrict geregistreerd is geweest. Aan dit voornemen is nog geen wettelijk gevolg gegeven.

⁴² Brits Antarctisch Territorium, Brits Indisch Oceaanterritorium en Akkrotiri en Dhekelia.

⁴³ Hendry & Dickson 2018, p. 221: “It is important to distinguish believer status from nationality or citizenship; no overseas territory has its own nationality or citizenship. But believer status can fairly be described as the equivalent of a local ‘citizenship’ of an overseas territory, in the sense that it is granted to those who are regarded as having connections with a territory close enough to belong to the territory”.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld art. 80 van de Constitution of Anguilla.

⁴⁵ Gibraltarian Status Act 1962-13.

⁴⁶ Hendry & Dickson 2018, p. 227.

⁴⁷ Hendry & Dickson 2018, p. 227.

§5. Defensie en openbare orde

In het in 2012 verschenen White Paper “The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability” wordt Gerald Howarth (MP), Minister for International Security and Strategy en Minister of Defence geciteerd. In dit citaat stelt Howarth: “Our resolve to defend our Overseas Territories remains undiminished. Providing security for the Nation and its Overseas Territories, safe-guarding its citizens and their way of life remains the first duty of Government and Defence”.⁴⁸ De defensie van de British Overseas Territories is een bevoegdheid die uitsluitend toekomt aan het Verenigd Koninkrijk en niet aan de overzeese gebieden zelf. De constitutionele verantwoordelijkheid ten behoeve van de defensie komt derhalve toe aan de *Governor* of het equivalent daarvan. Niettemin zijn er in sommige British overseas territories ook zogenoemde ‘Local Defence Forces’, zoals in Bermuda, Gibraltar en Montserrat.⁴⁹ Een vergelijkbare redenering gaat op voor de openbare orde van de British overseas territories. De *Governor* (of equivalent) is ook bevoegd ten aanzien van de openbare orde. Om deze reden valt het politieapparaat in de overzeese gebieden onder de verantwoordelijkheid van de *Governor*.⁵⁰

§6. De beslechting van geschillen

De constitutionele grondslag voor de installatie van rechterlijke instanties in de Britse overzeese gebieden kan een koninklijk prerogatief zijn⁵¹ of een Act of Parliament.⁵² De bevoegdheid om rechterlijke instanties in het leven te roepen, kan worden gedelegeerd aan de Britse overzeese gebieden zelf. De hoogste rechterlijke instantie is *Her Majesty in Council*, dat wil zeggen *Her Majesty in Council*, zoals geadviseerd door het *Judicial Committee of the Privy Council*. Het advies dat het *Judicial Committee of the Privy Council* schrijft krijgt effect door midden van een Order in Council. Zoals hiervoor opgemerkt zijn twaalf constituties van de veertien Britse overzeese gebieden vastgesteld in de vorm van een *Order in Council*.⁵³ Navraag bij het *Foreign & Commonwealth Office* leverde geen

⁴⁸ White Paper ‘The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability’ (Cm 8374), p. 21.

⁴⁹ The Bermuda Regiment, the Royal Gibraltar Regiment en the Montserrat Defence Force. Over The Bermuda Regime, wordt in het White Paper uit 2012 (The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability, p. 23) geschreven: “The Bermuda Regiment is a battalion-sized reserve unit with two key roles: supporting the Bermuda Police Service and undertaking post-disaster relief work at home and in the Caribbean region. Their profile has risen after deployments to assist in the Cayman Islands (Hurricane Ivan in September 2004), Grenada (2005) and the Turks and Caicos Islands (Hurricane Ike in September 2008), and more recently in Bermuda itself for Hurricane Igor (September 2010). The Regiment enjoys a long association with the Royal Anglian Regiment. Although the Government of Bermuda is financially responsible for the Regiment, it falls under the ultimate command of the Governor, who is its Commander-in-Chief. The UK retains ultimate responsibility for the security of the island”.

⁵⁰ Hendry & Dickson 2018, p. 193 e.v. De Governor is ook verantwoordelijk voor het noodrecht van het desbetreffende overzeese gebied. Dat blijkt uit de Emergency Powers Order in Council 1939 (voor Gibraltar) en Emergency Powers (Overseas Territories) Order 2017 (voor Anguilla, Britsh Antarctisch Territorium, Brits Indische Oceaan Territorium, Falklandeilanden, Pitcairneilanden, Sint-Helena, Ascension en Tristan da Cunha, Zuid-Georgia en de Zuid-Sandwicheilanden, Akrotiri en Dhekelia, Turks- en Caicoseilanden).

⁵¹ Zoals het geval in Gibraltar (met *Gibraltar Supreme Court*) en Brits Indische Oceaan Territorium (met *British Indian Ocean Territory Court of Appeal*). Het koninklijke prerogatief blijkt onder meer uit *Campbell v Hall* (1774) 1 Cowp 204.

⁵² Zoals de British Settlement Act 1887. Deze Act is de grondslag voor rechterlijke instanties in Brits Antarctisch Territorium, Falklandeilanden, Pitcairneilanden etc.

⁵³ Section 1 van Judicial Committee Act 1844: “It shall be competent to Her Majesty, by any order or orders to be from time to time for that purpose made with the advice of her Privy Council, to provide for the admission of any appeal or appeals to Her Majesty in Council from any judgments, sentences, decrees, or orders of any court of justice within any British colony or possession abroad, although such court shall not be a court of errors or a court of appeal within such colony or possession; and it shall also be competent to Her Majesty, by any such order or

duidelijkheid op ten aanzien van de beslechting van geschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en een Brits overzees gebied. Wij vermoeden dat geschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en een Brits overzees gebied worden beslecht door *Her Majesty in Council*, na advisering door het *Judicial Committee of the Privy Council*, in de vorm van een Order in Council.

§7. Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan het staatrechtelijke kader van de Britse overzeese gebieden. Daaruit is gebleken dat de Britse overzeese gebieden geen deel uitmaken van het Verenigd Koninkrijk. Niettemin vallen zij onder het soevereine gezag van het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft tot gevolg dat het Britse Parlement *de iure* een ongelimiteerde bevoegdheid heeft ten aanzien van het uitvaardigen van regelgeving op de Britse overzeese gebieden. Ieder Brits overzees gebied heeft een eigen Constitutie, in de vorm van een Order in Council. De constitutionele grondslag van de veertien Orders in Council verschilt: deze is voor de constitutie in Gibraltar en het Brits Indisch Oceaan Territorium te vinden in een koninklijk prerogatief, terwijl de constituties van de overige twaalf gebieden te herleiden zijn tot Acts of Parliament. Hoewel de burgers van de veertien overzeese gebieden in beginsel de status van *British citizen* (kunnen) bezitten, worden zij indien zij ingezetene zijn van de overzeese gebieden in beginsel niet vertegenwoordigd in het *House of Commons*. Ten aanzien van de sociaaleconomische verhoudingen op de gebieden geldt dat de bevoegdheden hierover toekomen aan de overzeese gebieden, waarbij het Britse Parlement te allen tijde bevoegd is in te grijpen. Met betrekking tot de defensie en de openbare orde geldt dat deze onderwerpen worden uitgeoefend vanwege het Verenigd Koninkrijk. Gelijk aan de rechtsvorm van de Constitutie geschiedt de beslechting van geschillen tussen een Brits overzees gebied en het Verenigd Koninkrijk in de vorm van een Order in Council, die in tegenstelling tot de constituties niet van wetgevende aard maar van rechtsprekende aard zijn.

orders as aforesaid, to make all such provisions as to Her Majesty in Council shall seem meet for the instituting and prosecuting any such appeals, and for carrying into effect any such decisions or sentences as Her Majesty in Council shall pronounce thereon: Provided always, that it shall be competent to Her Majesty in Council to revoke, alter, and amend any such order or orders as aforesaid, as to Her Majesty in Council shall seem meet: Provided also, that any such order as aforesaid may be either general and extending to all appeals to be brought from any such court of justice as aforesaid, or special and extending only to any appeal to be brought in any particular case: Provided also, that nothing herein contained shall be construed to extend to take away or diminish any power now by law vested in Her Majesty for regulating appeals to Her Majesty in Council from the judgments, sentences, decrees, or orders of any courts of justice within any of Her Majesty's colonies or possessions abroad”.

Hoofdstuk 5. Conclusies

§1. De structuur van de staatkundige relaties

In dit slothoofdstuk zullen wij de bevindingen van de voorgaande vier hoofdstukken op systematische wijze naast elkaar zetten en de onderlinge overeenkomsten en verschillen benoemen. Aldus hopen wij tot een antwoord op de aan dit onderzoek ten grondslag liggende hoofdvraag (*Op welke wijze hebben andere staten (de Franse Republiek, het Deense Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland) de staatsrechtelijke verhoudingen met hun voormalige koloniën die thans onder het soevereine gezag van deze staten vallen, ingericht?*) te komen. In dat proces beogen wij ook de tweede deelvraag (*Waarom verschillen de verhoudingen onderling?*) te kunnen beantwoorden. In deze eerste paragraaf zullen wij ons focussen op de aard van de staatkundige relatie; in de volgende paragrafen zullen dan telkens de andere behandelde onderwerpen aan bod komen. We sluiten af met een aantal slotopmerkingen.

Wanneer de blik geworpen wordt op de aard en wijze waarop de vier onderzochte staten hun betrekkingen met hun overzeese gebieden hebben vorm gegeven, dan kan als eerste worden geconstateerd dat daarin grote formele verschillen bestaan. Het Koninkrijk der Nederlanden is bij de herstructurering van zijn koloniale erfenis staatkundig verder gegaan dan enig ander onderzocht land. Het Koninkrijk heeft namelijk in de vorm van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een geheel nieuwe formele constitutionele regeling in het leven geroepen die hiërarchisch boven de bestaande Grondwet werd geplaatst en waarvan de inhoud het product was van de gezamenlijke onderhandelingen van de drie toenmalige Rijkspartners. Binnen de nieuwe structuur werd bovendien Nederland formeel de gelijke van de overige Rijksdelen en de nieuwe rechtsrelatie kon (en kan) alleen in gezamenlijkheid worden herzien. Alleen ten aanzien van de in 2010 tot Nederland toegetreden openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat ze volledig onder de (Nederlandse) Grondwet vallen. Dat betekent niet dat het recht daar identiek is aan dat van Europees Nederland: artikel 132a Grondwet geeft de wetgever de ruimte om afwijkend recht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba te scheppen, binnen de grenzen van de Grondwet.

De Franse Republiek staat in wezen aan het andere eind van het spectrum: de naoorlogse herstructurering van de Franse staat heeft volledig binnen de grenzen van de Franse Grondwet plaatsgevonden. De in 1958 gestichte Ve Republiek heeft daarin geen verandering gebracht. De Franse Grondwet bevat in de vorm van artikel 73 en 74 een tweetal bepalingen dat de specifieke grondslag biedt voor de verhouding van de overzeese gebieden tot het moederland. De onder artikel 73 Grondwet vallende *départements et régions d'outre-mer (DrOM)* zijn het meest in de Franse staat geïntegreerd en verschillen staatsrechtelijk het minst van de territoriale eenheden in het Europese deel van Frankrijk. De hoofdregel ten aanzien van de DrOM is dat het Franse recht er integraal van toepassing is. Op die hoofdregel kunnen door middel van organieke wetgeving uitzonderingen gemaakt worden – de lokale autoriteiten kunnen afwijkingsbevoegdheden krijgen – maar die mogelijkheid bestaat niet ten aanzien van een groot aantal, in artikel 73 zelf opgesomde bevoegdheidssterreinen. Er zijn dus een paar kleine verschillen, ook onderling, maar *grosso modo* kan gesteld worden dat de overzeese departementen en regio's zo ongeveer hetzelfde functioneren als de departementen en regio's in Frankrijk zelf. Onder artikel 74 van de Franse Grondwet vallen de zogeheten *Collectivités d'outre-mer (COM)*. Voor deze gebieden schrijft de Grondwet nu juist geen integrale toepassing van het Franse recht voor: ieder van de COM heeft een eigen statuut in de vorm van een organieke wet, waarin de staatkundige organisatie van het betreffende gebied en de bevoegdheden van de eigen organen zijn geregeld. Toch moeten de

verschillen ten opzichte van de DrOM niet overdreven worden: in de eerste plaats zegt artikel 74 dat de grenzen die artikel 73 stelt aan de afwijkingmogelijkheden voor het recht van de DrOM ook gelden voor de COM, in de tweede plaats is het wettelijke regime van toepassing op de DrOM ten aanzien van een aantal COM (zoals Saint Martin) in beginsel ook integraal van toepassing. De grootste afwijkingen doen zich voor in de statuten van Wallis en Futuna en Frans-Polynesië: dit laatste gebied heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om op eigen voet deel te nemen in internationale organisaties in de Pacifische regio. Naast de DrOM en de COM staat nog Nieuw-Caledonië. De staatkundige relatie van dit gebied tot Frankrijk wordt noch door artikel 73, noch door artikel 74 van de Franse Grondwet beheerst, maar door een eigen hoofdstuk in de Grondwet zelf. Nieuw-Caledonië heeft een verdergaande vorm van autonomie dan de overige overzeese gebieden. Nieuw-Caledonië heeft op basis van dit hoofdstuk en de daarop gebaseerde organieke wet onder meer de bevoegdheid om zelf verdragen te sluiten in de Pacifische regio en het kan een eigen Nieuw-Caledonisch burgerschap instellen, dat gebaseerd is op, maar niet identiek is aan, het Franse burgerschap. Hoewel de Franse Grondwet in beginsel gericht is op uniformiteit van recht en algemene gelding kan geconstateerd worden dat binnen de grenzen van de Grondwet (en bij behoud van veel materiële gelijkvormigheid) de betrekkingen met de overzeese gebieden gekenmerkt worden door een toenemende pluriformiteit.

Denemarken bevindt zich in veel opzichten ergens tussen het Franse model en dat van het Koninkrijk der Nederlanden in. Enerzijds heeft het voor de Fær Øer sinds 1849 en voor Groenland sinds 1953 aangenomen dat de Deense Grondwet integraal en onverkort van toepassing was en is. Artikel 1 van de Deense Grondwet zegt dit sinds 1953 ook met zoveel woorden. In die zin is er sprake van een integratie van de overzeese gebieden in de Deense rechts- en staatsorde die formeel met die van Frankrijk te vergelijken valt. Maar anderzijds is, in 1948 ten aanzien van de Fær Øer en in 1979 en 2009 ten aanzien van Groenland, regelgeving tot stand gebracht die deze territoria een vergaande mate van zelfbestuur verschaft. Dit zelfbestuur is formeel gebaseerd op delegatie van in bijlagen bij de Zelfbestuurswetten opgesomde regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden door de Deense formele wetgever. Anderzijds gold reeds voor de Fær Øerse Zelfbestuurswet van 1948 dat deze inhoudelijk het product was van overeenstemming tussen de Deense en de lokale autoriteiten en dat deze pas in werking kon treden na instemming van de lokale volksvertegenwoordiging, de *Lagting*. Bovendien verkreeg deze *Lagting* op basis van de Zelfbestuurswet van 1948 wetgevende bevoegdheden op een aantal terreinen die grondwettelijk tot de bevoegdheden van de Deense wetgever behoren. Deze praktijk heeft zich voortgezet in de Groenlandse Zelfbestuurswetten van 1979 en 2009. De Zelfbestuursregelingen voor de Fær Øer en Groenland zijn naar opzet en inhoud niet identiek, maar ze vertonen wel een grote mate van overeenstemming. Na de eeuwwisseling hebben beide gebieden bovendien ook bevoegdheden gekregen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen – zij kunnen verdragen sluiten en lid worden van volkenrechtelijke organisaties, hetgeen eveneens niet mogelijk is op grond van de Deense Grondwet. In Denemarken wordt de ongrondwettigheid van deze Zelfbestuurswetten niet of nauwelijks bestreden: die is ook vrij evident. Hun constitutionele gelding wordt gebaseerd op een ongeschreven norm van Deens constitutioneel recht die voorrang heeft op de tekst van de Grondwet zelf en uit kracht waarvan beide gebieden een recht op autonomie hebben. Dit supra-constitutionele beginsel vindt uitwerking in de zelfbestuurswetgeving, die aldus ook voorrang op de Grondwet heeft. Het effect van dit stelsel is vrij goed te vergelijken met dat van het Koninkrijk der Nederlanden: de gelding van de Grondwet wordt ten aanzien van de overzeese gebieden in belangrijke mate genuanceerd en gerelativeerd door regelgeving met een hiërarchisch hogere rang zonder dat zulks expliciet uit de Grondwet zelf blijkt.

Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven constitutie en wijkt op dat punt fundamenteel af van de andere drie onderzochte staten. Het verschilt daarvan ook omdat het zijn overzeese territoria niet beschouwt als deel van de eigen staat: de 14 overzeese gebieden waarover Groot-Brittannië het gezag

uitoefent, vallen wel onder de soevereiniteit van het Verenigd-Koninkrijk, maar behoren niet tot het Verenigd Koninkrijk. Er is geen uniforme regeling voor de betrekkingen met de overzeese gebieden, die in wetgeving nog steeds wel worden aangeduid als ‘colonies’. Voor alle 14 overzeese territoria bestaat er een eigen constitutie die is vastgelegd in de vorm van een regelgevende *Order in Council*. In een aantal daarvan worden lokale volksvertegenwoordigingen in het leven geroepen die eigen wetgevende bevoegdheden krijgen toebedeeld, maar op grond van het beginsel van de *Sovereignty of Parliament* geldt dat deze te allen tijde onderworpen is en blijft aan de onbegrensde wetgevende bevoegdheid van Westminster. Lokale regelgeving van ‘overzee’ mag ook nimmer in strijd komen met formele Britse wetgeving. Formeel brengt dit systeem dus met zich dat er geen enkele wezenlijke garantie is voor de autonomie van de Britse overzeese gebieden, maar het typisch Britse pragmatisme zorgt ervoor dat er in de praktijk juist veel ruimte is voor eigen regelgeving en bestuur: de Britse organen bemoeien zich doorgaans niet met het interne bestuur van de overzeese gebieden.

	Koninkrijk der Nederlanden	Franse Republiek	Koninkrijk Denemarken	Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
Staatsvorm	Constructie <i>sui generis</i>	eenheidsstaat	eenheidsstaat	eenheidsstaat
Typen overzeese gebieden	- Land naar Koninkrijksrecht - openbaar lichaam naar Nederlands recht	- <i>Départements et régions d’outre-mer</i> (DrOM) - <i>Collectivités d’outre-mer</i> (COM) - Nieuw-Caledonië	- Fær Øer - Groenland	- <i>British Overseas Territories</i> (14)

§2. Democratische vertegenwoordiging

In zowel het Koninkrijk der Nederlanden als in Frankrijk en Denemarken geldt dat er een eenvormig staatsburgerschap is: de Nederlandse, Franse en Deense nationaliteit is ondeelbaar en in alle delen van de staat dezelfde. Alleen het Verenigd Koninkrijk kent een afwijkende regeling: de ingezetenen van de overzeese gebieden zijn in principe geen Brit, maar Brits overzees burger. Sinds een wet uit 2002 is iedere Britse overzeese burger daarnaast ook Brits staatsburger, maar hij of zij kan daarvan afstand doen en alleen overzees burger zijn. De beide statussen bestaan dus formeel naast elkaar verder.

De invulling die aan dit burgerschap wordt gegeven verschilt overigens nogal. In Frankrijk en Denemarken brengt het nationale staatsburgerschap het recht met zich om zich overal binnen de eigen staat te vestigen en overal te werken en daarnaast ook het recht om te mogen kiezen voor het centrale parlement en daarin gekozen te worden. In beide landen is ook voorzien in eigen zetels voor ‘overzee’ in dat parlement, in Frankrijk in verband met het districtenstelsel voor de *Assemblée* en de wijze van verkiezing van de *Sénat*, in Denemarken door de toekenning van twee kwaliteitszetels in de *Folketing* aan de Fær Øer, respectievelijk Groenland.

In het Koninkrijk der Nederlanden wordt het staatsburgerschap weliswaar toegekend door en vanwege het Koninkrijk, maar is de materiële invulling daarvan een zaak van de vier Landen: elk der Landen

bepaalt derhalve zelf welke Nederlanders toegang tot dat Land hebben om daar te wonen en te werken en elk der Landen is op grond van het Statuut uitsluitend verplicht om het actieve en passieve kiesrecht voor de eigen volksvertegenwoordiging toe te kennen aan aldaar ingezetenen Nederlanders, waarbij er de mogelijkheid is om het kiesrecht ook toe te kennen aan niet-ingezetenen Nederlanders. Geen der Landen kent het actieve en passieve kiesrecht in algemene zin toe aan Nederlanders die ingezetenen zijn in een van de andere Landen. Een effect daarvan is dat de Nederlanders die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao of Sint Maarten in beginsel geen kiesrecht hebben voor de Staten-Generaal. De Staten-Generaal zijn echter niet uitsluitend het parlement van het Land Nederland, maar functioneren ook als het parlement van het Koninkrijk als geheel. De daaruit voortvloeiende problematiek wordt wel aangeduid als het democratisch deficit van het Koninkrijk.

Dit democratisch deficit bestaat in zekere zin ook in het Verenigd Koninkrijk: hoewel het Britse parlement als gezegd formeel bevoegd is tot alle regelgeving in alle overzeese gebieden hebben de daar ingezetenen overzeese burgers geen kiesrecht voor het Parlement. Dat geldt ook als ze Brits staatsburger zijn, tenzij ze voldoen aan de voorwaarden van de Representation of the People Act 1985. In de meeste overzeese gebieden geldt dat er een lokale volksvertegenwoordiging is die de lokale wetgeving uitvaardigt. De overzeese gebieden mogen op basis van Britse wetgeving zelf bepalen aan welke ingezetenen met de Britse of de Brits-overzeese nationaliteit ze het kiesrecht voor die lokale volksvertegenwoordiging willen verlenen: ze stellen daartoe de eis van *belonger*. Alleen wie ‘belongt’ tot het eigen overzeese gebied, heeft dat kiesrecht en het vestigings- en werkrecht. Voor elk van de overzeese gebieden zijn de eisen die gesteld worden aan een ‘belonger’ anders. Het effect hiervan is dat een Brit die zich vanuit Birmingham in de Virgin Islands vestigt geheel kiesrechtloos kan worden: voor het Parlement in Westminster mag hij na ommekomst van de vijftien jaarstermijn uit de wet niet meer stemmen, voor de lokale volksvertegenwoordiging alleen als hij aan de eisen voor *belonger* voldoet.

	Koninkrijk der Nederlanden	Franse Republiek	Koninkrijk Denemarken	Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
Parlement	Het Statuut voorziet <i>de iure</i> niet in een Koninkrijksparlement	<i>Parlement</i> , bestaande uit <i>Assemblée nationale</i> en <i>Sénat</i>	<i>Folketing</i>	<i>UK Parliament</i> , bestaande uit <i>House of Commons</i> en <i>House of Lords</i>
Democratische vertegenwoordiging in het parlement	Neen	Ja	Ja	Neen

§3. Sociaaleconomische verhoudingen en financiën

De verschillen in de staatkundige structuur van de onderzochte rechtsordes weerspiegelt zich ook in de wijze waarop de sociaaleconomische en financiële bevoegdheden verdeeld zijn. In het Koninkrijk der Nederlanden zijn de financieel-economische bevoegdheden in beginsel volledig een zaak van de vier Landen zelf. Dit weerspiegelt zich ook in grote verschillen: elk der vier Landen stelt zijn eigen

wetgeving op deze gebieden vast. Het niveau van sociaaleconomische voorzieningen bij gebrek aan eigen inkomsten, ziekte, arbeidsongeschiktheid of wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd verschilt sterk tussen het Europese deel van Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten: het niveau van voorzieningen verschilt tussen deze drie Landen niet heel erg. Het verschil tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland is op dit punt echter ook (nog steeds) erg groot, ondanks dat dit terrein behoort tot de bevoegdheid van de Nederlandse wetgever. Deze heeft er in beginsel voor gekozen om op dit punt het bestaande Nederlands-Antilliaanse recht te handhaven. De ruimte daartoe wordt gevonden in artikel 132a vierde lid van de Grondwet. Het Koninkrijk houdt scherper toezicht op de besteding van de geldmiddelen van de drie Caribische Landen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba: voor alle zes bestaan colleges financieel toezicht, die ertoe moeten bijdragen dat de begrotingen in evenwicht raken, c.q. blijven.

In Frankrijk behoort het sociaaleconomische en financiële domein tot de bevoegdheid van de wetgever in Parijs: daar heeft dit er in geresulteerd dat er in beginsel geen afwijkend recht in werking is voor de overzeese gebieden. Uitspraken en dergelijke zijn van hetzelfde niveau als in Frankrijk-in-Europa. Er zijn voor de DrOM en de COM ook geen specifieke afwijkende regels of instellingen met betrekking tot het toezicht op de eigen begrotingen. Dat geldt evenzeer ten aanzien van Nieuw-Caledonië.

In Denemarken behoort het sociaaleconomische domein tot de autonome bevoegdheden van de Fær Øer en Groenland. Dit heeft er echter niet toe geleid dat er op dit punt grote verschillen in niveau zijn tussen deze gebieden en Denemarken zelf. De Fær Øer en Groenland heffen zelf belastingen en sluiten ook zelf leningen af ter financiering van hun uitgaven; er vindt vanwege de regering in Kopenhagen geen specifiek toezicht op de inkomsten en uitgaven van de zelfbesturende gebieden plaats. Wel voorzien de beide Zelfbestuursregelingen er in dat er jaarlijks een bepaalde som geld naar de lokale autoriteiten vloeit vanuit Kopenhagen ter dekking van de eigen uitgaven.

De meeste constituties van de veertien overzeese Britse territoria maken de lokale autoriteiten bevoegd om (ook) eigen regelgeving te scheppen met betrekking tot sociaaleconomische onderwerpen; hetzelfde geldt met betrekking tot de belasting- en begrotingswetgeving. Vanuit Westminster vindt daarop ook geen systematische controle plaats. Anderzijds: het Verenigd Koninkrijk gaat er evenzeer vanuit dat de overzeese territoria ‘de eigen broek ophouden’. Er is geen regelgeving die het Verenigd Koninkrijk verplicht tot geregelde financiële of begrotingssteun aan de *overseas territories*. Voor zover die plaatsvindt, is dat op *ad hoc* basis.

§4. Defensie en openbare orde

Zo verschillend als de onderzochte staten zijn op het gebied van sociaaleconomische verhoudingen, zo eenvormig is het beeld op het gebied van de defensie. In alle vier de onderzochte staten berusten de bevoegdheden op dit terrein bij de centrale overheid. Dat is ook in het Verenigd Koninkrijk het geval, ondanks dat de overzeese gebieden formeel niet tot het Verenigd Koninkrijk zelf behoren. Denemarken is de enige van de vier waarvan de overzeese gebieden ook integraal tot het NAVO-verdragsgebied behoren: het Koninkrijk Denemarken kan dus ter verdediging ervan een beroep op de NAVO-partners doen. Het Koninkrijk der Nederlanden is de enige van de onderzochte staten die nadrukkelijk de constitutionele autonomie van zijn overzeese gebieden ook op het gebied van de defensie inhoud geeft: de vier Landen gaan zelf over de dienstplicht en de Caribische Landen zijn weliswaar verplicht bij te dragen aan de defensie-uitgaven te hunnen bate, maar kunnen daarbij niet door het Koninkrijk overstemd worden. Voor de openbare orde geldt dat steeds de lokale autoriteiten daarvoor verantwoordelijk zijn, in Frankrijk binnen de grenzen van het normale decentrale recht. Ten aanzien van Denemarken is het

nu nog zo dat de Fær Øer en Groenland zich hier in een vergelijkbare positie bevinden ten opzichte van 'Kopenhagen' als Deense decentrale overheden: weliswaar behoort het openbare orderecht, inclusief de politie en daarnaast zelfs het gehele strafrecht en de rechterlijke organisatie inmiddels tot de eigen bevoegdheden van beide gebieden, maar deze zijn door Denemarken nog niet overgedragen. Zodra dit het geval is, zullen de Fær Øer en Groenland op deze punten grote gelijkenis gaan vertonen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Britse overzeese gebieden zijn zelf verantwoordelijk voor alles wat met de openbare orde te maken heeft omdat hun regelstellende en bestuurlijke bevoegdheden niet of nauwelijks inhoudelijk gedetermineerd zijn.

§5. De beslechting van geschillen

Tussen de vier onderzochte staten bestaan grote verschillen met betrekking tot de oplossing van geschillen tussen centrum en delen. Voor twee daarvan, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, geldt dat ze geen aparte voorzieningen in het leven hebben geroepen op dit punt. Een DrOM of een COM die een bestuurlijk geschil heeft met de centrale overheid kan daarvoor de normale weg van de opwerping van een geschil benutten, die uiteindelijk uitmondt in een oordeel van het *Conseil d'État*. De (organieke) wetgeving met betrekking tot de bevoegdheden en de inrichting van de DrOM en de COM wordt via de normale procedure door het *Conseil constitutionnel* op haar grondwettigheid getoetst voorafgaand aan inwerkingtreding. Voor Nieuw-Caledonië is dat niet anders. Voor het Verenigd Koninkrijk geldt dat de oude conflictenregeling uit de tijd van het *British Empire* gehandhaafd is gebleven: de *judicial committee* van de *Privy Council* geeft een (bindend) advies aan *Her Majesty*, dat vervolgens wordt vastgelegd in een Order in Council. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft zich een dergelijk conflict tussen een of meer der overzeese gebieden en het Verenigd Koninkrijk nog nooit voorgedaan.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden en Denemarken geldt dat ze juist wel specifieke juridische regelingen ter beslechting van bestuurlijke conflicten hebben ingevoerd in het kader van de nieuwe rechtsordes na de tweede wereldoorlog. Voor het Koninkrijk geldt dat deze is geënt op de voor de oorlog al bestaande schorsings- en vernietigingsbevoegdheden met betrekking tot overzeese rechtshandelingen: de invoering van het Statuut heeft er vooral toe geleid dat de drie overzeese Landen zelf een zekere mate van invloed op die besluitvorming hebben gekregen. De nieuwe Rijkswet Koninkrijksgeschillen, bedoeld ter uitvoering van het in 2010 ingevoerde artikel 12a Statuut, ruimt voor de Gevolmachtigde Ministers een nieuwe mogelijkheid in om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk om een advies ter zake van een bestuurlijk geschil te vragen, waarvan door de Rijksministerraad vervolgens alleen op zwaarwegende gronden mag worden afgeweken. Voor Denemarken geldt dat voor het eerst in de Fær Øerse Zelfbestuurswet van 1948 een conflictenregeling is ingevoerd die er in voorziet dat de regeringen van een der overzeese gebieden en de Deense regering door middel van paritaire vertegenwoordiging in een speciaal daartoe in het leven geroepen overlegcomité proberen het geschil te beëindigen (in dat opzicht lijkt de regeling erg op die van artikel 12 van het Statuut, al lijken Denemarken en het Koninkrijk ieder geheel zelfstandig op dit idee gekomen te zijn), maar dat het geschil door een drietal rechters van het *Højesteret* wordt beslecht als dit overleg niet tot een bevredigende uitkomst leidt. De regeling, die sinds 1979 ook voor Groenland geldt, is nog nooit toegepast, hetgeen van doen lijkt te hebben (evenals in het VK het geval lijkt te zijn) met het ontbreken van specifieke toezicht- en controlemechanismen.

§6. Slotopmerkingen

Het voorgaande overziende kan geconcludeerd worden dat de vier onderzochte rechtsordes ieder op hun eigen wijze de uitdaging zijn aangegaan van de creatie van een nieuwe rechtsverhouding met betrekking tot overzeese territoria die om een of meer redenen de staatkundige relatie met het moederland niet wilden verbreken en aldus inhoud hebben gegeven aan het zelfbeschikkingsrecht van deze overzeese territoria. In zekere zin geldt daarbij dat het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek elkaars spiegelbeeld vormen. Waar het Koninkrijk ervoor koos om door middel van het Statuut een constitutionele regeling los van de Grondwet te scheppen, en zelfs daar boven staand, waarvan de inhoud het product was van de overeenstemming tussen de toenmalige Rijksdelen en die nog steeds alleen met de instemming van alle betrokkenen herzien kan worden, een regeling bovendien die een zeer vergaande vorm van autonomie aan alle vier de Rijksdelen (dus ook aan Nederland) toekent, daar koos Frankrijk juist voor een regeling met betrekking tot de overzeese gebieden die volledig binnen het grondwettelijk kader bleef liggen. Formeel maakt de Grondwet het mogelijk dat er inhoudelijke verschillen bestaan tussen overzeese gebieden die meer, en die minder in het ‘normale’ Franse recht geïntegreerd zijn, maar in wezen geldt toch dat alle overzeese gebieden in verregaande mate in Frankrijk zelf geïntegreerd zijn, hoewel hun constitutionele status onderling verschilt. Dat verschil uit zich ook in de wijze waarop burgerschap en kiesrecht voor vertegenwoordigende organen is geregeld, in de regelingen met betrekking tot sociaaleconomische wetgeving en in de wijze van de beslechting van geschillen.

Voor Denemarken geldt dat het zich ergens tussen deze beide uitersten beweegt: de Deense Grondwet is formeel geldend in het gehele Deense Rijk (net als in Frankrijk) en is formeel ook de grondslag voor de wetgeving die de Fær Øer en Groenland eigen bevoegdheden verschaft, maar deze wetten verdragen zich noch voor wat hun totstandkomings- en wijzigingsprocedure, noch voor wat hun inhoud betreft met de Deense Grondwet. Ze worden dan ook vrij algemeen in Denemarken als ongrondwettig, maar desondanks constitutioneel geldig beschouwd omdat ze de uitdrukking vormen van een ongeschreven constitutionele norm met voorrang op de Grondwet. Dat leidt ertoe dat er een stelsel is ontstaan dat juist lijkt op dat van het Koninkrijk: de Grondwet is in werking voor de overzeese gebieden, maar niet volledig, omdat zij gedeeltelijk opzij gezet wordt door regelgeving met een hogere rang. Ook voor wat betreft de autonomie die de Deense overzeese gebieden hebben en ten aanzien van de beslechting van geschillen geldt dat deze zowel qua omvang als inhoudelijk goed of op zijn minst behoorlijk met die van het Koninkrijk der Nederlanden te vergelijken zijn. Anderzijds is het Deense staatsburgerschap, net als het Franse, werkelijk eenvormig en hebben alle Deense staatsburgers in het Deense Koninkrijk het actieve en passieve kiesrecht voor het Deense parlement, net als in Frankrijk voor Franse staatsburgers het geval is.

Het Verenigd Koninkrijk is in veel opzichten een geval apart. Het beschouwt zijn resterende overzeese gebieden niet als deel van het Verenigd Koninkrijk, maar als territoria onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk. De staatkundige verhouding met de overzeese gebieden wordt beheerst door eigen regelingen voor elk gebied – in dat opzicht lijkt het Britse model wel enigszins op het Deense. Anders dan in de andere drie rechtsordes bevatten deze constituties voor de *British overseas territories* geen eigen bevoegdheidscatalogi, maar verschaffen zij een algemene regelstellende en bestuurlijke bevoegdheid aan deze territoria, die formeel volstrekt ondergeschikt is aan en ook opzij gezet kan worden door de wetgever in Westminster. Nu deze daarvan geen of vrijwel geen gebruik maakt, genieten de overzeese gebieden in de praktijk een vergaande vorm van bestuurlijke en wetgevende autonomie, op de uitvoering waarvan bovendien geen systematisch toezicht gehouden wordt. Het Verenigd Koninkrijk heeft een eigen staatsburgerschap voor de overzeese gebieden, dat gelijk gesteld is aan het Britse staatsburgerschap, maar daarmee niet identiek is. In dat opzicht vertoont de Britse regeling met

betrekking tot het staatsburgerschap wel enige overeenkomsten met het Nederlandse staatsburgerschap, dat formeel uniform is in het gehele Koninkrijk, maar waarvan de materiële inhoud aan de Landen zelf wordt overgelaten. Dat geldt ook ten aanzien van de regeling met betrekking tot het kiesrecht: hoewel het parlement in Westminster bevoegd is om wetgeving ten aanzien van de overzeese gebieden uit te vaardigen, hebben de ingezetenen van die territoria in beginsel geen kiesrecht voor het Britse parlement. Evenals Frankrijk beschikt het Verenigd Koninkrijk niet over een eigen, speciaal daartoe in het leven geroepen geschillenregeling; evenals het Koninkrijk der Nederlanden kent het grote verschillen in sociaaleconomische regelgeving tussen de verschillende delen van het Rijk. Het opvallend ontbreken van geschillen tussen de overzeese gebieden en de centrale overheid in Denemarken en Groot-Brittannië lijkt van doen te hebben met het ontbreken van concrete toezicht- en controlebevoegdheden van die centrale overheid ten aanzien van de overzeese gebieden. Ten aanzien van defensie ten slotte, geldt dat hier een grote mate van overeenstemming is tussen alle vier de rechtsordes: deze bevoegdheid is steeds een bevoegdheid van de centrale overheid. Alleen in het Koninkrijk der Nederlanden is er op dat punt ook formeel ruimte voor een eigen rol voor de Caribische Landen met betrekking tot de dienstplicht en de financiering van de nationale defensie.

Bibliografie

Albæk Jensen 2003

Jørgen Albæk Jensen, The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm: *European Public Law* 9-2, p. 170-178.

Auby 2018

Jean-François Auby, *Droit des outre-mers*, Issy-les-Moulineaux Cedex: LGDJ 2018.

Borman 2012

C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, derde druk, Deventer: Kluwer 2012.

Bovend'Eert e.a. 2018

P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, H.G. Hoogers, *Grondwet en Statuut. Tekst en Commentaar*, vijfde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2008.

College voor de rechten van de mens 2016

College voor de rechten van de mens, *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, www.nationaleombudsman.nl (laatst geraadpleegd op 5 april 2019).

Faberon 2007

Jean-Yves Faberon, Jacques Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, Paris : LGDJ 2007.

Fleuren 2012

J.W.A. Fleuren, De voorrang van Unie- en Koninkrijksrecht op Nederlands recht. Vergeten episoden uit de constitutionele geschiedenis, www.academia.edu (laatst geraadpleegd op 5 april 2019).

Hendry/Dickson 2018

I. Hendry, S. Dickson, *British Overseas Territories Law*, second edition, Oxford: Hart Publishing 2018.

Hoogers 2009

H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

Hoogers/Karapetian 2018

H.G. Hoogers, G. Karapetian, Federal Disputes in the German Reich under the Weimar Constitution: Lessons in Dispute Settlement for the Kingdom of the Netherlands, *Vienna Journal on International Constitutional Law* 12-3, p. 257-287.

Ioannides & Tymowski 2017

I. Ioannides, J. Tymowski, *Tax Evasion, Money Laundering and Tax Transparency in the EU Overseas Countries and Territories. Ex-Post Impact Assessment*, Brussels: European Parliamentary Research Service 2017.

Karapetian/Hoogers 2018

G. Karapetian, H.G. Hoogers, “Het ongelijkheidsbeginsel in Europees en Caribisch Nederland”, in: M. Duchateau, A. Tollenaar (eds.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 143-156.

Spiermann 2007

Ole Spiermann, *Danmarks Rige i forfatningsretlig belysning*, København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag, 2007.

Thiellay 2011

Jean-Philippe Thiellay, *Le droit des outre-mers*, Paris : Dalloz 2011.

White Paper *Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories*, (Cm 4242, 1999).

White Paper *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability* (Cm 8374, 2012).

HvJ EU 6 oktober 2015, *Delvigne* zaak C-650/13.

HvJ EG 12 september 2006, *Eman & Sevinger* zaak C-300/04.

Conseil constitutionnel, Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.

R (Misick) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2009] EWHC 1039.

Court of Appeal [2009] EWCA Civ 1549; *Madzimbamuto v Lardner-Burke and George* [1969] 1 AC 645 (PC).

Phillips v Eyre (1870) LR 6 QB 1.