

Vergaderjaar 2012–2013

33 689

Initiatiefnota van de leden Bosman en Van Raak over het Nederlandse Gemenebest

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Het Nederlandse Gemenebest: het Koninkrijk der Nederlanden van de toekomst

In gesprekken met verschillende parlementsleden van de landen binnen het Koninkrijk, komt vrijwel altijd de vorm van het Koninkrijk ter sprake. Na de staatkundige veranderingen van 10-10-2010, is er in het Koninkrijk een nieuwe fase ingetreden waarvan veel werd verwacht. Helaas kan na 2,5 jaar voorzichtig de conclusie getrokken worden dat deze constructie niet de juiste vorm voor het koninkrijk is en geen recht doet aan de wens tot meer autonomie voor alle betrokken landen. Om tot verandering te komen zullen de landen wel met elkaar van gedachten moeten wisselen. Het vrij filosoferen is mogelijk, maar kan een langdurig proces worden. In de gesprekken bleken velen toch geïnteresseerd te zijn in de optie van een «Gemenebest van Nederland». Deze notitie is een voorstel voor iedereen die mee wil doen aan deze discussie.

Geschiedenis

De Nederlandse Antillen werden in 1634 door de West-Indische Compagnie op de Spanjaarden veroverd. Sindsdien zijn de eilanden enige malen in wisselende handen geweest met verschillende bestuursvormen. Op 15 december 1954 kwam aan de koloniale status een einde toen het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden na acht jaar onderhandelen ondertekend werd door Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

Suriname is sinds 25 november 1975 een onafhankelijke staat, waardoor vanaf dat moment het Koninkrijk der Nederlanden bestond uit Nederland en de Nederlandse Antillen. Aruba verwierf op 1 januari 1986 de status aparte, wat inhoudt dat zij de status van Land binnen het Koninkrijk verkregen. Destijds is er ook afgesproken dat Aruba op 1 januari 1996 onafhankelijk zou worden, maar dit is in 1994 geschrapt op verzoek van Aruba.

Op 2 november 2006 sloten Nederland, Curaçao en Sint Maarten een akkoord, waardoor deze eilanden een status binnen het Koninkrijk hebben

verkregen die vergelijkbaar is met Aruba, Saba, Sint Eustatius en Bonaire zijn Openbare Lichamen geworden met een eigen, lokaal bestuur en waar mogelijk Nederlandse wetgeving geleidelijk in de plaats zal komen van de Antilliaanse. Curaçao en Sint Maarten hebben hun eigen wetgeving behouden. Het was de intentie dat de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk aan het einde van 2008 zou worden ontbonden, uiteindelijk is dit op 10 oktober 2010 een feit geworden. Ondanks de vijf wijzigingen van het Statuut tot 2010 zijn de fundamenten ervan onveranderd gebleven.

Statuut en waarborgfunctie

«Constateernde dat Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in 1954 uit vrije wil hebben verklaard in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen, en hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk vast te stellen.» *Pre ambule Statuut*¹

Met het Statuut werd het Koninkrijk der Nederlanden een politieke eenheid met een gemeenschappelijke regering. Dit is onveranderd gebleven na de statusveranderingen van Suriname, Aruba en de opheffing van de Nederlandse Antillen in 2010. De landen regelen zelf hun staatsinrichting in hun eigen Grondwet en Staatsregelingen, dit gaat dus niet via het Statuut.

Het Statuut legt echter wel enkele Koninkrijksaangelegenheden vast. Dit zijn met name de onderwerpen die in artikel 3, eerste lid, zijn opgesomd.² Dit zijn zaken die alle landen aangaan en waar de Rijksministerraad (RMR) uiteindelijk beslissingen over neemt. De Koninkrijksaangelegenheden zijn de Defensie van het Koninkrijk, de buitenlandse betrekkingen, het Nederlanderschap, regels voor toelating en uitzetting van vreemdelingen en tot slot het waarborgen van mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en degelijkheid van bestuur. De overige aangelegenheden, die het grootste deel vormen, worden door de landen zelf behartigd.

Omdat de RMR bestaat uit alle Nederlandse ministers plus de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, betekent dit dat Nederland binnen de RMR altijd een meerderheid van stemmen heeft. Hierdoor zijn de verhoudingen tussen Nederland en de Caribische landen absoluut niet gelijk. En dat kan ook niet anders omdat er ook in de RMR een afweging van belangen moet plaatsvinden. Dan wegen de belangen van ruim 16 miljoen Europese Nederlanders zwaarder dan de belangen van 300.000 Caribische Nederlanders. Dat heeft wel als bijkomstig effect dat het Koninkrijk (lees Nederland) direct verantwoordelijk is voor alle Koninkrijksaangelegenheden. Zeker bij de waarborging van mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en degelijkheid van bestuur kan dat problematisch zijn.

De waarborgfunctie in het Statuut is beschreven in artikel 43:

lid1 Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.

lid 2: Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.³

¹ Preambule van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1986.

² Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, paragraaf 1, artikel 3, lid 1, 1986.

³ Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, paragraaf 3, artikel 43, lid 1 en lid 2, 1986.

In eerste instantie zijn alle landen zelf verantwoordelijk voor deze zaken, maar uiteindelijk is het Koninkrijk, dus Nederland, door de waarborgfunctie eindverantwoordelijk. Dit is waar de schoen wringt. Hoewel er sprake is van een verregaande autonomie van de landen binnen het Koninkrijk, blijft altijd de eindverantwoordelijkheid liggen bij de RMR i.c. dus Nederland. Hierdoor kan er eigenlijk nooit sprake zijn van autonomie voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, omdat bij zaken die het Koninkrijk aangaan de RMR in meerderheid beslist. Landen kunnen zelf dus ook geen institutionele wetten wijzigen, omdat daar alle andere landen bij betrokken moeten zijn. Daarnaast zal bij zaken die de waarborgfunctie aangaan de verantwoordelijkheid altijd bij Nederland komen te liggen vanwege diezelfde meerderheid in de RMR. Er is dus ook geen autonomie voor Nederland ten aanzien van de waarborgfunctie, omdat we altijd rekening moeten houden met de problemen van de andere landen, juist vanwege die waarborgfunctie. Daarmee wordt het adres van het Koninkrijk dus: Binnenhof, Den Haag

Dit maakt Nederland ook internationaal verantwoordelijk. Enkele jaren terug is het Koninkrijk door de VN aangesproken voor mensenrechtenschendingen in de voormalige Bon Futuro gevangenis op Curaçao. Ook na het rapport «Doe het zelf» van de Commissie Rosemöller⁴, dat ten doel had om zich op de hoogte te stellen van de oorzaken en ontwikkelingen die hadden geleid tot een situatie waarin de integriteit van publieke functionarissen en het functioneren van belangrijke instituties in Curaçao over en weer in opspraak waren geraakt, was er een roep om Nederlands ingrijpen. De roep kwam zowel van verschillende groepen op Curaçao als van sommige partijen in de Tweede Kamer. De Curaçaose regering wilde absoluut niet dat er maar enigszins werd bemoeid met Curaçaose aangelegenheden, aangezien Curaçao in eerste instantie zelf verantwoordelijk was voor de degelijkheid van bestuur. Echter, de discussie in de Tweede Kamer ging over de zorg dat tegelijkertijd Nederland eindverantwoordelijk is.

Men kan zich afvragen wat de waarde van het Statuut is als een land zich onttrekt aan de uitspraken van de Rijksministerraad, zoals Curaçao deed na het rapport Rosenmöller. Dit rapport werd door Curaçao afgedaan als «kolonialisme». Welke middelen heeft het Koninkrijk (lees Nederland) voor het oplossen van de problemen, als deze uit de hand lopen. Er is in de waarborgfunctie niet bepaald in welke situaties er opgetreden moet worden en met welke maatregelen. Als een land geen gevolg geeft aan de waarborgfunctie, dan kan men dit niet aanvechten. De waarborgfunctie wordt vaak afgedaan als papieren tijger, maar is in het geval van grote problemen voor Nederland allerminst een dode letter. Om hier verandering in te brengen en te voorkomen dat er zich situaties gaan voordoen waarop Nederland moet ingrijpen in de autonomie van de landen óf juist verplicht wordt in te grijpen, wordt in de volgende alinea's een beeld geschetst van hoe een hernieuwde relatie met de landen eruit kan gaan zien.

Transitie naar een Gemeenebest

De implementatie van een Gemeenebest zal de huidige vorm van het Koninkrijksverband verbreken. De samenwerking tussen de landen blijft gehandhaafd, zij het in een andere vorm. Het Statuut was in 1954 eigenlijk al sterk verouderd, want het sloot aan de Nederlandse Grondwet die pas in 1.983 grondig werd herzien. De basis van het Statuut is al die jaren hetzelfde gebleven, zelfs na de veranderingen van 1994, 1998 en 2010. Het is dus niet verstandig om het Statuut wederom te wijzigen, maar over te

⁴ Commissie Onderzoek Curaçao, *Doe het zelf* (Den Haag 2011)

gaan tot een nieuw te formuleren «Handvest van het Nederlands Gemenebest». De ervaringen van de afgelopen 60 jaar dienen als les bij dit handvest, dat een helder geformuleerd stuk moet worden waar geen misverstanden over kunnen ontstaan. Deze nota zal geen uitgewerkt handvest geven, maar een schets waarover verder gediscussieerd kan worden.

Het Statuut is een belemmering voor zowel Nederland als de Caribische landen van het Koninkrijk. Het Statuut doet geen recht aan de zelfbeschikking van alle landen, inclusief Nederland. Juist daarom is het Statuut niet meer van deze tijd en is het in het belang van alle landen tijd voor een transitie naar een Gemenebest. In een Gemenebest zullen alle landen volledig onafhankelijk én gelijkwaardig zijn. Het gevolg van een transitie naar een Gemenebest is dat het Koninkrijk der Nederlanden ontbonden wordt in de huidige vorm. Het Statuut wordt opgeheven, Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten worden onafhankelijke soevereine staten en alle staatrechtelijke verplichtingen tussen de landen die zijn vastgelegd in het Statuut en Rijkswetten, komen te vervallen. Dat betekent dat Nederland geen verantwoording meer draagt voor de eilanden en ook niet meer kan ingrijpen, waardoor de laatste staatkundige «koloniale» erfenis voorgoed verleden tijd is. Om het Statuut op te heffen moeten de parlementen van Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten hier toestemming aan geven.

Het Statuut is dus te wijzigen, de samenwerking hoeft in essentie niet te veranderen. Deze kan verder bestaan, maar dan wel op basis van gelijkwaardigheid. De ontbinding van het Statuut betekent dus niet dat de relatie met de eilanden verbroken wordt, maar wel dat deze anders ingericht wordt. Nederland is nog steeds aanwezig om te ondersteunen daar waar gevraagd, maar kan die steun ook weigeren als er geen sprake is van wederzijdse verantwoordelijkheid. Er is dus geen verplichting meer om te ondersteunen.

Oprichting Gemenebest

Tegelijkertijd met de ontbinding van het Statuut wordt het Gemenebest opgericht. Hierin kunnen de soevereine landen Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten als volledig gelijkwaardige partners plaats nemen. Dit heeft geen juridische implicaties voor de landen, want alle rijkswetten kunnen, als men dit wil, vooraf omgezet worden in nationale wetten. Er wordt een handvest opgesteld waarin de gemeenschappelijke belangen, gedeelde normen en waarden, doelen, criteria voor toelating, en onderlinge relaties in staan opgesteld. Het handvest moet waarde hebben voor alle landen, waarmee zij versterkt worden. Waarden zoals mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en degelijkheid van bestuur blijven belangrijk en geborgd. Het handvest is de basis voor de samenwerking en steun daar waar nodig binnen het Gemenebest op basis gelijkwaardigheid en respect. Het handvest bevat geen zaken met een bindend en verplichtend karakter en het moet dus niet gezien worden als een opgedrongen verbondenheid. Het is dus mogelijk dat een land eenzijdig kan uittreden.

De oprichting van het Gemenebest is van groot belang voor de BES. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn sinds 2010 Openbare Lichamen (bijzondere gemeentes) van Nederland. Deze eilanden zijn niet zelfvoorzienend en zijn voor bijvoorbeeld bepaalde medische zorg, de import van goederen en diensten afhankelijk van Curaçao en Sint Maarten. Dit maakt het zeer belangrijk dat de samenwerking binnen het Gemenebest goed functioneert. Daarom zal Nederland zich committeren aan het slagen van

het Gemenebest. Deze eilanden mogen echter ook altijd deel uit gaan maken van het Gemenebest als zij hiervoor kiezen.

Assemblee en secretariaat

Naar voorbeeld van het Britse Gemenebest zullen instituties, zoals een permanent secretariaat en een jaarlijkse assemblee worden opgericht en deze zullen in de plaats komen van de directie Koninkrijksrelaties op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De functie van gevolmachtigd minister en de toegevoegde staatsraad komen hiermee te vervallen. De assemblee van regeringsleiders is het hoogste orgaan en deze bestaat uit regeringsleiders/premiers van de aangesloten landen. De assemblee komt jaarlijks bijeen, maar er kan in bijzondere gevallen een tussentijdse bijeenkomst bijeengeroepen worden. De assemblee vergadert bij toerbeurt in een van de landen. Het permanent secretariaat kan worden geleid door een secretaris-generaal die voor een bepaalde termijn wordt benoemd door de assemblee. Daarnaast is er de optie om nog drie plaatsvervangende secretarissen-generaal uit elk land te benoemen. De secretarissen-generaal leggen altijd verantwoording af aan de assemblee.

Het secretariaat organiseert en faciliteert de samenwerking en het overleg tussen de aaneengesloten staten. Het secretariaat kan adviseren en geeft mogelijk ondersteuning bij de uitvoering van afspraken. De residentie van het secretariaat zal in overleg gekozen worden. Daarnaast is er de mogelijkheid van een arbitrage hof dat ingezet kan worden bij geschillen tussen de aangesloten landen. Dit arbitrage hof krijgt een apart reglement, dat vastgesteld is door de assemblee, wederom op basis van vrijwilligheid. Hierin staat vastgelegd wel procesrecht wordt toegepast en de samenstelling en benoeming van de leden.

Voordelen

Het Gemenebest biedt aan de landen verschillende voordelen. Het belangrijkste voordeel is dat de landen echt zelfstandig zijn. Er is geen sprake van hoger toezicht of van een «zweepend zwaard van Damocles» vanuit de waarborgfunctie. Iedere regering neemt de besluiten die goed zijn voor haar land! De landen hebben volledige zeggenschap over de inkomsten en uitgaven en kunnen de prioriteiten stellen daar waar zij willen. Ook kunnen de landen in het Gemenebest een eigen zetel innemen bij de VN, krijgen een eigen staatshoofd (president of premier) en kunnen onafhankelijk hun eigen binnen- en buitenlands beleid voeren. Daarnaast kunnen de landen hun eigen toelatingsbeleid volledig zelfstandig regelen.

De landen hebben ieder een eigen nationaliteit en zullen niet meer de Nederlandse delen, waardoor ieder land een ook eigen paspoort zal krijgen. Dit versterkt ook de band met het eigen land en identiteit. Ook kunnen de landen in het Gemenebest samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan op bijvoorbeeld het gebied van defensie, onderwijs, jeugdzorg en veiligheid en justitie. Daarnaast kunnen zij ook samenwerken op hele andere zaken zoals sport en cultuur.

Inwoners van het Gemenebest kunnen gebruik maken van Nederlandse ambassades wanneer zij in het buitenland verblijven. Daarnaast kan de band tussen alle delen van het Gemenebest symbolisch verbonden blijven door ervoor te kiezen om de Nederlandse Koning het hoofd te laten worden van het Gemenebest zonder dat deze hierin enige formele functie of bevoegdheden heeft. Hierdoor blijft wordt de warme band, die de landen met het huis van Oranje delen, behouden.

De toekomst

In een wereld waar grote economische verschuivingen plaatsvinden, is de keuze voor een samenwerking in een Gemeenebest waarin de landen elkaar versterken cruciaal. Door de samenwerking op gelijke voet is er voor alle landen een win-win situatie in het Gemeenebest. Op de langere termijn is er eventueel de mogelijkheid dat ook andere landen zouden kunnen toetreden tot het Gemeenebest. Hiermee vergroten alle landen de voordelen van het Gemeenebest. De Nederlandse invloed is gelijk aan die van Aruba, Sint Maarten en Curaçao zodat eenieder in de toekomst zelfstandig zijn eigen koers kan varen, maar wij elkaar toch kunnen versterken. In het Gemeenebest stappen wij over de schaduw van het koloniale verleden heen en werken we, gelijkwaardig en onafhankelijk, samen verder.

Beslispunten initiatiefnota

Beslispunt is het formuleren van een eigenstandige visie op de toekomst van het Koninkrijk. In navolging van initiatieven van onder andere Aruba, willen wij graag dat ook Nederland met een onafhankelijke visie komt op de toekomst van het Koninkrijk.

Financiële consequenties

De precieze financiële consequenties van het voorstel uit deze nota zijn op dit moment niet bekend.

Bosman
Van Raak