No.W01.19.0010/I/K 's-Gravenhage, 4 juli 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 januari 2019 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet van het lid Bosman tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden teneinde mogelijk te maken dat Curaçao en Sint Maarten net als Aruba zelfstandig kunnen opteren voor de beëindiging van de in het Statuut neergelegde rechtsorde en bij wijziging van de Grondwet regels te stellen voor het geval Bonaire, Sint Eustatius of Saba wensen geen deel uit te maken van het staatsbestel van Nederland, met memorie van toelichting.

De doelstelling van het voorstel is in essentie drieledig. Ten eerste beoogt het voorstel het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (het Statuut) zodanig te wijzigen dat naast Aruba, ook Curaçao en Sint Maarten zelfstandig bij landsverordening kunnen verklaren dat zij de rechtsorde neergelegd in het Statuut ten aanzien van hun land willen beëindigen. Dit komt neer op een (statutair vastgelegde) mogelijkheid tot eenzijdige uittreding uit het Koninkrijk. Ten tweede regelt het voorstel dat enkele thans bestaande waarborgen voor deze procedure komen te vervallen. Ten derde beoogt het voorstel een regelingsopdracht in het Statuut op te nemen, opdat bij grondwetswijziging nadere regels worden gesteld voor het geval de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden) geen deel meer wensen uit te maken van het staatsbestel van Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk merkt op dat de voorgestelde gelijkschakeling van de statutaire positie van Curaçao en Sint Maarten met Aruba tegen de historische achtergrond van de totstandkoming van de bepalingen met betrekking tot Aruba niet zo vanzelfsprekend is als de toelichting suggereert. Daar komt bij dat niet is aangetoond dat Curaçao en Sint Maarten behoefte hebben aan de voorgestelde gelijkschakeling. De voorgestelde gelijkschakeling zou alleen kunnen plaatsvinden na overleg met deze landen. Daarbij is tevens van belang dat een wijziging van het Statuut alleen mogelijk is met instemming van alle landen van het Koninkrijk. De Afdeling adviseert daarom op dit punt pas over te gaan tot behandeling van het voorstel indien onomstotelijk vaststaat dat Curaçao en Sint Maarten hiermee instemmen.

Daarnaast is het schrappen van de waarborgen voor uittreding van een land uit het Koninkrijk onwenselijk in het licht van de ingrijpende gevolgen van uittreding. De Afdeling adviseert daarom van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien. Met betrekking tot de regelingsopdracht aan de grondwetgever die door middel van dit voorstel in het Statuut wordt opgenomen ten aanzien van de BES-eilanden, merkt de Afdeling op dat de eilanden sinds 10 oktober 2010 onderdeel zijn van het land Nederland en daarmee hun positie niet langer een aangelegenheid is van het Koninkrijk. Een regeling voor de BES-eilanden dient daarom niet in het Statuut vervat te worden, maar in de Grondwet zelf. In dat licht bezien is de gekozen maatregel niet geschikt. De Afdeling adviseert dan ook van dit onderdeel af te zien.

De Afdeling is van oordeel dat het initiatiefvoorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen.

1. Gelijkschakeling Curaçao en Sint Maarten met Aruba

De initiatiefnemer stelt voor het Statuut zodanig te wijzigen dat naast Aruba, ook Curaçao en Sint Maarten zelfstandig bij landsverordening kunnen verklaren dat zij de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van hun land willen beëindigen. Dit komt neer op een (statutair vastgelegde) mogelijkheid tot eenzijdige uittreding uit het Koninkrijk. Daarbij rijst de vraag of gelijkschakeling van de statutaire positie van Curaçao en Sint Maarten met Aruba voor de hand ligt, mede in het licht van de historische achtergrond van Aruba’s *status aparte*. De toelichting besteedt hieraan weinig aandacht.[[1]](#footnote-1)

1. *Historische achtergrond van Aruba’s status aparte*

In 1974 sprak Suriname de wens uit onafhankelijk te worden. De eilanden die behoorden tot de Nederlandse Antillen gaven op dat moment te kennen dat zij op korte termijn geen onafhankelijkheid wensten.[[2]](#footnote-2) De enige uitzondering daarop was Aruba, waar de wens bestond om los te komen van het op Curaçao gevestigde Antilliaanse bestuur. Aruba poogde eerst om binnen het verband van de Nederlandse Antillen een grotere mate van zelfstandigheid te krijgen. Toen dit in de ogen van Aruba niet voldoende opleverde, besloot de partij die op dat eiland in de meerderheid was in te zetten op onafhankelijkheid.[[3]](#footnote-3) In 1977 vond op Aruba een raadplegend referendum plaats, waarin twee opties aan de bevolking van het eiland werden voorgelegd: (1) een onafhankelijke federale Antilliaanse staat, waarvan Aruba deel zou uitmaken, en (2) een volledig onafhankelijk Aruba. Van de kiezers stemde 82% voor Arubaanse onafhankelijkheid.[[4]](#footnote-4)

In 1978 werd een Koninkrijkswerkgroep ingesteld, die als taak kreeg “mogelijke relaties te inventariseren en te onderzoeken tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen onderling, tussen de eilanden en de Nederlandse Antillen, tussen de eilanden en Nederland, alsmede tussen de Nederlandse Antillen en Nederland”.[[5]](#footnote-5) Hoewel dit een lastig proces bleek, erkende de Nederlandse regering het zelfbeschikkingsrecht van de afzonderlijke eilanden van de Nederlandse Antillen. Tevens werd overeenstemming bereikt over een geleidelijke decentralisatie en politieke hervorming van de Antillen. Daarmee werd het eerdere uitgangspunt van Nederland dat de eilanden alleen gezamenlijk onafhankelijk konden worden, losgelaten.[[6]](#footnote-6) Er werd vervolgens een Gemengde Commissie Toekomst Antillen in het leven geroepen, die als taak kreeg Aruba’s weg naar onafhankelijkheid in kaart te brengen. De Commissie bereidde een oplossing voor waarbij Aruba met ingang van 1986 de status als land binnen het Koninkrijk (*status aparte*) zou krijgen. Hieraan werd door Nederland de voorwaarde verbonden dat Aruba na tien jaar onafhankelijk van het Koninkrijk zou worden.[[7]](#footnote-7) Dit pad naar de onafhankelijkheid van Aruba werd in artikel 62 van het Statuut vastgelegd.[[8]](#footnote-8)

Enkele jaren na de totstandkoming van artikel 62 van het Statuut bleek dat Aruba de voorkeur had voor de status van land binnen het Koninkrijk en dat het daarom de voorwaarde van uittreding uit het Koninkrijk wilde schrappen. Dit leidde tot een wijziging van het Statuut in 1994, waarbij dit element werd geschrapt en – eveneens op verzoek van Aruba – extra waarborgen aan het Statuut werden toegevoegd om gedwongen onafhankelijkheid te voorkomen.[[9]](#footnote-9) Deze voorwaarden zagen op de procedure die gevolgd zou moeten worden indien Aruba alsnog zou opteren voor uittreding uit het Koninkrijk: de keuze voor onafhankelijkheid van het Koninkrijk moet ten eerste berusten op een tweederde meerderheid in de Staten en ten tweede moet deze keuze ondersteund worden door een referendum waarin de wens van de bevolking tot uitdrukking komt.[[10]](#footnote-10)

1. *Wens van Curaçao en Sint Maarten*

Tijdens de Koninkrijksconferentie van 2011 hebben de minister-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de Nederlandse minister van BZK een document met slotconclusies ondertekend, waarin werd gesteld dat “Bij een volgende wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk […] de artikelen 58, 59 en 60 [worden] aangepast in de zin dat Curaçao en Sint Maarten naast Aruba worden ingevoegd”.[[11]](#footnote-11) Zoals ook de toelichting bij het nu voorliggende voorstel vermeldt, is tijdens de Koninkrijksconferenties van 2014 en 2015 echter niet meer op deze wens teruggekomen.[[12]](#footnote-12) Ook anderszins hebben deze landen sindsdien geen blijk gegeven van de wens om onafhankelijk van het Koninkrijk te worden dan wel om de mogelijkheid daartoe in het Statuut vast te leggen.

1. *Conclusie*

De Afdeling merkt op dat tegen de hiervoor geschetste (historische) achtergrond de voorgestelde gelijkschakeling van de statutaire positie van Curaçao en Sint Maarten met Aruba niet zo vanzelfsprekend is als de toelichting suggereert. Zo blijkt de huidige statutaire positie van Aruba niet zozeer ingegeven door een wens van de eilandbevolking om uit het Koninkrijk te treden, maar voornamelijk het gevolg van enerzijds de wens los te komen van de Nederlandse Antillen, en anderzijds de wijze waarop de onderhandelingen tussen Aruba en Nederland over de onafhankelijke positie destijds zijn gevoerd. Bovendien is tot op heden niet gebleken dat Curaçao en Sint Maarten behoefte hebben aan de mogelijkheid om (eenzijdig) uit het Koninkrijk te treden.

Blijkens de toelichting zijn de voorgestelde bepalingen met name gericht op het versterken van de positie van Curaçao en Sint Maarten waar het gaat om het eenzijdig beëindigen van de rechtsorde neergelegd in het Statuut.[[13]](#footnote-13) In dat licht bezien valt op dat uit de toelichting niet blijkt of de initiatiefnemer met deze landen gesproken heeft over het voorstel en hoe zij hierover denken. Dat is te meer van belang omdat een wijziging van het Statuut alleen mogelijk is als alle landen van het Koninkrijk daarmee instemmen.[[14]](#footnote-14) Tegen deze achtergrond is voorzetting van dit onderdeel van het voorstel zonder dat vaststaat dat er bij deze landen behoefte aan bestaat niet aangewezen.

De Afdeling adviseert daarom de voorgestelde gelijkschakeling niet verder in behandeling te nemen, tenzij ondubbelzinnig is vastgesteld dat Curaçao en Sint Maarten de statutaire mogelijkheid om (eenzijdig) uit het Koninkrijk te treden wenselijk achten.

2. Afschaffen waarborgen

De initiatiefnemer beoogt de procedurele waarborgen die in 1994 op verzoek van de Arubaanse regering aan het Statuut zijn toegevoegd,[[15]](#footnote-15) af te schaffen. Zo regelt het voorstel dat de noodzaak tot het houden van een referendum vervalt.[[16]](#footnote-16) Volgens de initiatiefnemer is dit een onnodige drempel voor het mogelijke streven naar onafhankelijkheid van de landen.[[17]](#footnote-17) Ook regelt het voorstel dat de eis van tweederde van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden in de Staten wordt vervangen door een gewone meerderheid.[[18]](#footnote-18) Volgens de initiatiefnemer volstaat een gewone meerderheid om de wens tot onafhankelijkheid te uiten.[[19]](#footnote-19)

Uittreding van een land uit het Koninkrijk is een fundamentele stap die grote gevolgen heeft voor de bevolking van dat land. Het leidt er in de eerste plaats toe dat in ieder geval het Nederlanderschap – dat nu ongedeeld is binnen het Koninkrijk – niet langer van toepassing kan zijn op de burgers van dat land. Zij zullen een eigen nationaliteit krijgen. Nu het zijn van Nederlander ook betekent dat burgers van de landen het EU-burgerschap bezitten, heeft het uittreden uit het Koninkrijk voor burgers direct grote gevolgen.

Naast de kwestie van nationaliteit, brengt het onderdeel zijn van het Koninkrijk tevens waarborgen met zich met betrekking tot vitale voorzieningen zoals defensie, rechtspraak, goed bestuur en een zekere financiële stabiliteit. Deze zal een land in beginsel volledig zelf moeten waarborgen indien het niet langer deel uitmaakt van het Koninkrijk. Daarnaast kan uittreding uit het Koninkrijk consequenties hebben voor de internationale positie van een land. Zo kan onafhankelijkheid gevolgen hebben voor de politieke stabiliteit en veiligheid. Indirect kan dit leiden tot een gewijzigde internationale risicobeoordeling, die zijn weerslag zal hebben op onder meer de economie van een land. Ook economisch gezien kan uittreding uit het Koninkrijk derhalve grote gevolgen hebben.

In het licht van het voorgaande bezien merkt de Afdeling over het afschaffen van de in het Statuut neergelegde waarborgen het volgende op.

1. *Referendum*

Het voorstel beoogt artikel 59 van het Statuut te laten vervallen. Daarmee bepaalt het Statuut niet langer dat het houden van een referendum onder de kiesgerechtigden voor de Staten vereist is voor eenzijdige uittreding van een van de landen. Voor de uitoefening van het externe zelfbeschikkingsrecht is “a free expression of the will of the people” vereist.[[20]](#footnote-20) Hoewel de meningen over de volkenrechtelijke noodzaak van een referendum voor het wijzigen van de internationale status van een grondgebied verschillen,[[21]](#footnote-21) wordt een referendum in het algemeen als een zeer geschikt middel gezien om bij wijzigingen van de internationale status van een grondgebied de wil van de bevolking vast te stellen.[[22]](#footnote-22) Het schrappen van de voorwaarde van een referendum zonder alternatieve waarborgen in het leven te roepen om de wil van de bevolking ondubbelzinnig vast te stellen, is in dit licht bezien dan ook problematisch.

1. *Gekwalificeerde meerderheid*

Het vereiste van goedkeuring van de landsverordening tot uittreding met tweederde meerderheid van het aantal leden van de Staten van Aruba, zoals voorgeschreven in artikel 58, derde lid, van het Statuut, heeft als oogmerk ervoor te zorgen dat in Aruba op zorgvuldige wijze besluitvorming plaatsvindt ten aanzien van deze ingrijpende beslissing.[[23]](#footnote-23) De initiatiefnemer stelt ten aanzien van het vereiste van een tweederde meerderheid dat het onrechtvaardig zou zijn als een meerderheid van 65 procent onafhankelijkheid wil, maar dit niet wordt toegestaan omdat een tweederde meerderheid vereist is.

De Afdeling merkt op dat er meer gevallen zijn waarin goedkeuring met tweederde meerderheid wettelijk vereist is, zoals de tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Een dergelijk vereiste van tweederde meerderheid wordt gesteld indien de wetgever van oordeel is dat er sprake is van dusdanige fundamentele wetgeving dat een gewone meerderheid niet volstaat omdat er sprake moet zijn van een breed gedragen oordeel onder de gekozen volksvertegenwoordigers. Bij de keuze van een land om uit het verband van het Koninkrijk te treden is daarvan zeker sprake, gelet op de hierboven geschetste ingrijpende gevolgen van deze keuze voor de bevolking.

1. *Conclusie*

De waarborgen die nu in het Statuut zijn vastgelegd voor uittreding zorgen voor de garantie dat de uittreding, die grote gevolgen heeft voor de bevolking van het betreffende land, op een zorgvuldige wijze geschiedt. Tevens zorgen de huidige waarborgen ervoor dat uittreding uitsluitend kan plaatsvinden als er een grote mate van overeenstemming bestaat – zowel onder de bevolking als onder de gekozen vertegenwoordigers – dat dit een goede stap is. De Afdeling acht deze waarborgen essentieel. Daarmee vormen deze waarborgen ook een invulling van de waarborgfunctie die het Koninkrijk heeft ten opzichte van de landen. Daarbij is van belang dat deze waarborgen op verzoek van één van de landen in het Statuut zijn opgenomen en er geen indicatie is dat de landen zelf willen afzien van deze waarborgen.

De Afdeling adviseert dan ook van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

3. Regeling voor de BES-eilanden

De initiatiefnemer stelt voor om het vervallen artikel 54 van het Statuut in te vullen met een regelingsopdracht voor een nieuwe grondwetswijziging, zodat nadere regels worden gesteld voor het geval de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen deel meer wensen uit te maken van het staatsbestel van Nederland.[[24]](#footnote-24) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Door de Nederlandse regering is jegens de BES-eilanden een legitieme verwachting gewekt dat er voor hen binnen zekere grenzen ruimte bestaat om te kiezen voor een andere positionering. Zo verklaarde staatssecretaris Bijleveld van BZK in 2010 dat de BES-eilanden, nadat ze onderdeel zijn geworden van het staatsbestel van Nederland, in de toekomst volkenrechtelijk onafhankelijk kunnen worden. Zij zag in beginsel ook geen bezwaar als de eilanden zich in de toekomst zouden aansluiten bij een van de andere landen in het Koninkrijk.[[25]](#footnote-25) Wel heeft de Nederlandse regering gesteld dat zij – net als de andere landen van het Koninkrijk – niet gehouden is medewerking te verlenen aan elke door een BES-eiland gewenste invulling van een band met Nederland binnen het Koninkrijk.[[26]](#footnote-26) Ervan uitgaande dat de BES-eilanden inderdaad binnen bepaalde grenzen kunnen kiezen voor een andere status, is het denkbaar dat hiervoor een procedure wordt vastgelegd. Het is echter de vraag op welke wijze dit zou moeten gebeuren.

Het voorstel geeft in artikel 54 van het Statuut een regelingsopdracht aan de (Nederlandse) grondwetgever om hiervoor een procedure vast te leggen. Niet wordt toegelicht waarom de initiatiefnemer het nodig acht om deze regelingsopdracht in het Statuut op te nemen in plaats van te komen met een voorstel tot aanpassing van de Grondwet zelf. Met de herstructurering van het Koninkrijk op 10 oktober 2010 zijn deze eilanden onderdeel geworden van het land Nederland. Dit is geregeld in de Grondwet. Daarmee is deze verhouding er nu een van het staatsrecht binnen het land Nederland en niet langer een aangelegenheid van het Koninkrijk. In dat licht bezien is een regelingsopdracht in het Statuut om op dit punt de Grondwet te wijzigen niet geschikt.

De Afdeling adviseert dan ook van dit onderdeel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel van rijkswet en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

1. Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. G. Oostindie & I. Klinkers, *Decolonising the Caribbean: Dutch policies in a comparative perspective* (Amsterdam University Press 2003), p. 116-117. [↑](#footnote-ref-2)
3. C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk (Kluwer 2012, online editie), paragraaf 1.4.3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Oostindie & Klinkers (2003), p. 123. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie Rapport van de Koninkrijkswerkgroep, Naar nieuwe vormen van samenwerking, Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, 1980. [↑](#footnote-ref-5)
6. Borman (2012), paragraaf 1.4.3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Gedurende deze overgangsperiode van tien jaar zou een samenwerkingsverband met de Nederlandse Antillen tot stand worden gebracht in de vorm van een Unie. Zie Borman (2012), paragraaf 1.4.3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 62, eerste lid, (oud) Statuut voor het Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rijkswet van 15 december 1994, Stb. 1995, 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 58 en artikel 59 Statuut voor het Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-10)
11. Besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2011, bijlage bij Kamerstukken II 33000 IV, nr. 50. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie de Besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2014, bijlage bij Kamerstukken II 33750 IV, nr. 37; Besluitenlijst van de Koninkrijksconferentie 2015, bijlage bij Kamerstukken II 33845 IV, nr. 11. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 55, eerste en tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-14)
15. Rijkswet van 15 december 1994, Stb. 1995, 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 59, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-16)
17. Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-17)
18. Artikel 58, derde lid, Statuut voor het Koninkrijk. [↑](#footnote-ref-18)
19. Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zie General Assembly Resolution 1541 (XV), 15 december 1960; General Assembly Resolution 2625 (XXV), 24 oktober 1970; International Court of Justice, *Western Sahara*, Advisory Opinion, 16 oktober 1975, paragraaf 55; International Court of Justice, *Legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*,Advisory Opinion, 25 februari 2019, paragraaf 157. [↑](#footnote-ref-20)
21. Zie ook S. Hillebrink, ‘Het referendum als democratisch slot op de deur van het Koninkrijk’, *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2017-4, p. 186-188. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zie Note to the Secretary-General’s Special Representative for Western Sahara regarding the question of a referendum, *United Nations Juridical Handbook* 2004, ST/LEG/SER.C/42, p. 372-373. [↑](#footnote-ref-22)
23. Kamerstukken II 1991/92, 22593 (R 1433), nr. 3, p. 3. [↑](#footnote-ref-23)
24. Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-24)
25. Handelingen I 2009/10, 28, p. 1171. [↑](#footnote-ref-25)
26. Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31568, nr. 168. [↑](#footnote-ref-26)