

## **De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik**

Liber Amicorum prof. mr. Jaime Saleh bij gelegenheid van zijn afscheid van de leerstoel Constitutioneel Koninkrijksrecht aan de Universiteit Utrecht

I.L.A. Broekhuijse  
H.R.B.M. Kummeling  
R. Nehmelman  
(red.)

## Inhoudsopgave

Voorwoord – <i>de redactie</i>	iii
Corruptiebestrijding in de West – <i>J.B.J.M. ten Berge</i>	1
De constitutionele weg als koninklijke weg: over het proces van ontmanteling van de Nederlandse Antillen – <i>L.F.M. Bessink</i>	11
Statuutswijziging en Statuutsherziening – <i>C. Borman</i>	23
Het Koninkrijk op een keerpunt? – <i>P.T.T. Borend'Eert</i>	33
Gelijkwaardigheid – <i>Il.L.A. Broekhuijse</i>	39
Geschillen over de interpretatie van het Statuut voor het Koninkrijk – <i>S. Hillebrink</i>	51
Visie en constitutie – <i>E.M.H. Hirsch Ballin</i>	59
Samenwerking en geschilbeslechting in het Koninkrijk der Nederlanden na 10 oktober 2010 – <i>H.G. Hoogers</i>	73
Kiesrecht in het Koninkrijk – <i>H.R.B.M. Kunneling</i>	99
Waarom dient de preambule van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden? – <i>R. Nohelman</i>	109
De president – <i>J.M. Reijnen</i>	121
De dubbele pet van Jaime Saleh – <i>A.B. van Rijn</i>	127
Samenhang binnen het koninkrijk – <i>L.J.J. Rogier</i>	131
Het Koninkrijk in de Caraïben: één groot zeegebied – <i>A.H.A. Soons</i>	139
Het Koninkrijk der Nederlanders – <i>G. Thode</i>	153

Verzorging binnenwerk: Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie/M. Walraven  
Foto cover: © Scarlet Windstier  
Ontwerp omslag: Studio Leterman

© 2011 UU/Afdeling Staats- en Bestuursrecht/Il.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kunneling, R. Nohelman (red.)  
ISBN 978-90-810636-0-9

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photocopy, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.

Onlangs alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs, noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout, die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Het Koninkrijk: op papier of in het hart? – <i>H.D. Tjeenk Wilink</i>	161
Bonaire en de directe band met Nederland – <i>L.F.M. Verhey</i>	171
Mijmeringen over Sociale Mobiliteit – <i>G.R. W'anoë</i>	179
Naar een Raad voor de rechtsontwikkeling – <i>W. van der Woude</i>	185
<i>Bijdragen Studium Generale</i>	
Rechtshandhaving door de Caribische bril – <i>A.G. Croes</i>	193
Colloquium Koninkrijksrecht – <i>A.G. van Dijk</i>	205
Bestuursrechtspraak in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk – <i>interview R.W.L. Laeb</i>	225
Communicerende vaten – <i>M. van San</i>	229
Hoger bestuurlijk toezicht in het Koninkrijk – <i>J. Sylvestra</i>	235
Over inburgering en burgerschap van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders – <i>K.M. de Vries</i>	249
Enkele staatsrechtelijke aspecten met betrekking tot financieel toezicht bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen – <i>E.N. Ys</i>	269

## Voorwoord

### Achtergrond leerstoel

In 2004 wendde de te Curacao gevestigde Stichting Sociale Cohesie & Multiculturaliteit zich bij monde van haar voorzitter, E.A.V. (Papy) Jesurun, tot het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht met het verzoek een bijzondere leerstoel te vestigen aan de universiteit op het gebied van het constitutioneel koninkrijksrecht. De meest voor de hand liggende faculteit om deze leerstoel onder te brengen was de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie. De toenmalige decaan, prof. Adriaan Dorrestein, verzocht vervolgens de hoogleraar staatsrecht, prof. Henk Kummeling, na te gaan of er binnen de faculteit voldoende draagvlak zou zijn voor de vestiging van een dergelijke leerstoel. Al snel bleek dat het initiatief van de Stichting op veel enthousiasme kon rekenen.

Dat enthousiasme had een aantal oorzaken. Vele hoogleraren en andere wetenschappers, zowel binnen het departement Rechtsgeleerdheid als binnen het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap bleken te beschikken over langdurige en intensieve contacten met de Universiteiten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Er was sprake van een diepgaande belangstelling voor de ontwikkelingen in het Caribische deel van het Koninkrijk, en tegen de achtergrond van de verjaardag van het Statuut werd vestiging van een bijzondere leerstoel als zeer aantrekkelijk ervaren. Daarmee zou immers een belangrijke impuls kunnen worden gegeven aan de wetenschappelijke bezinning op de verhoudingen binnen het Koninkrijk, zowel op het gebied van onderzoek als onderwijs. Het enthousiasme werd nog groter toen duidelijk werd dat mr. Jaime Saleh, alumnus van de faculteit, bereid zou zijn om te leerstoel te bekleeden. Met zijn enorme staat van dienst als President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Gouverneur van de Nederlandse Antillen en wetenschappelijk publicist was hij bij uitstek de aangewezen persoon om het constitutioneel koninkrijksrecht breed onder de aandacht te brengen. De doelstellingen van de bijzondere leerstoel waren niet gering, zo bleek al in het structuurrapport:

“De leerstoel wil primair via onderwijs en onderzoek bijdragen aan een verdieping en een verspreiding van de kennis van het constitutionele koninkrijksrecht. Daarbij gaat het niet alleen om het interne recht, maar ook om de positie van de verschillende delen van het Koninkrijk binnen de Europese Unie.

## Gelijkwaardigheid

mr. I.L.A. Broekhuijs<sup>1</sup>

### Inleiding

“*Stemmend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan.*” Het zijn legendarische woorden van Koningin Wilhelmina, uitgesproken in een radiorede waarin zij aankondigde te streven naar nieuwe, gelijkwaardige constitutionele relaties. Het is voorts een tekst gebruikt in het dankwoord van mijn afstudeerscriptie, zij het met een kleine aanpassing: “*Stemmend op eigen kracht, doch met den wil de ander bij te staan.*” De tekst illustreert de wijze waarop professor Saleh mijn afstudeerscriptie begeleidde. Als zijn student, en thans promovenda, kreeg ik de ruimte mijn eigen zienswijzen te ontplooiën; tegelijkertijd is hij altijd bereid om eventuele vragen te beantwoorden. Ondanks onze ongelijkheid, dat verschil spreekt voor zich, zijn we dus toch gelijkwaardig. Zoals professor Saleh dit begrip later tijdens de eerste bijeenkomst van Jongeren van het Koninkrijk in Nederland zou uitleggen, betekent gelijkwaardigheid dan ook van gelijke waarde zijn; ongeacht je achtergrond.

De succesformule van een goede samenwerking, die zijn basis vindt in gelijkwaardigheid, is volgens hem niet beperkt tot relaties tussen individuen; het geldt bovendien voor succesvolle relaties in grotere verbanden, zoals de relatie tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden. In zijn oratie, gehouden bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap, stelde hij niet voor niets de vraag: “In vrijheid en *verscheidenheid* verbonden of tot elkaar veroordeeld?”<sup>2</sup> Men moet elkaar de ruimte geven om verschillend te zijn en verschillend te denken.

Deze bijdrage borduurt hier enigszins op voort. Ingegaan is op de stelling dat het niet zonder reden is, dat het recht uitgaat van gelijkwaardige relaties tussen moederland en voormalige koloniën.

<sup>1</sup> Promovenda Constitutioneel Koninkrijksrecht verbonden aan de Universiteit Utrecht; tevens is zij voorzitter van de Stichting Jongeren van het Koninkrijk.

<sup>2</sup> Cursivering toegevoegd; J.M. Saleh, *50 jaar Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden: In vrijheid en verscheidenheid verbonden of tot elkaar veroordeeld* (Oratie Utrecht), 2006.

**Het juridische kader: gelijkwaardigheid als uitgangspunt***Het zelfbeschikingsrecht*

Gelijkwaardigheid volgt uit de idee van dekolonisatie en uit het zelfbeschikingsrecht dat daaruit voortvloeide. Kort samengevat kwam zoals bekend, de internationale gemeenschap tijdens de Tweede Wereldoorlog tot inzicht dat alle vormen van onderdrukking moesten worden uitgebannen; kolonisatie was daar één van. Hoewel de gradaties van onderdrukking varieerden, zij erop gewezen dat het voorkwam dat kolonisatoren ver gingen in het opleggen van de eigen moraal aan de door hun gekoloniseerde bevolking(en) via wetgeving. Een goed voorbeeld hierbij is het citaat van Leroy-Beaulieu. Hij omschreef het hoofddoel van de Franse kolonisatie als "evolution of inferior peoples toward civilization."<sup>3</sup> Met dergelijke praktijken wilde men breken.<sup>4</sup> Volgens ondermeer Engeland en de Verenigde Staten, moesten bevolkingen voortaan zelf over de invulling van hun bestaan beschikken.<sup>5</sup>

Aanvankelijk was onafhankelijkheid het streven, hoewel dat streven slechts van korte duur was. Terugkerend op hun schreden, kwamen de Verenigde Naties tot het inzicht dat kleinere bevolkingen wellicht ondersteuning van een grotere partner nodig konden hebben, willen burgers van een goed bestaan worden voorzien. Het handhaven van een relatie, onder de voorwaarde van vrijwilligheid en geen eenzijdige dominantie door het moederland,<sup>6</sup> werd daarom mogelijk geacht.

<sup>3</sup> A.L. Conklin, *A mission to civility. The republican idea of empire in France and West Africa 1895-1930*, Stanford: Stanford University Press, 1997, p.12.

<sup>4</sup> Nog los van economische of andere overwegingen die onderdrukkend konden zijn van bevolkingen. De 'scramble for Africa' ontstond met reden en kent verschillende zwarte bladzijden. Gezien de beperkte ruimte, is deze bijdrage beperkt tot kolonisatie in relatie tot het opleggen van de moraal.

<sup>5</sup> En de Sovjet Unie, zie hierover J.M. Saleh, Inleiding Studium Generale Utrecht: 17 april 2008; A.B. Van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999, p. 49-53. Invulling geven aan het eigen bestaan, was noodzakelijk voor de ontplooiing van de betreffende volkeren; zie hierover H. Meijers (red.), *Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid*, Alphen a/d Rijn: Tjeenk Willink 1980, p. 135. "Het gaat uiteindelijk om de mens, om de mogelijkheid van zijn ontplooiing. Die ontplooiing geschiedt in een bepaalde cultuur. Vandaar het recht van de mens, dat zijn volk 'de eigen cultuur kan realiseren.'"

<sup>6</sup> Tenzij daarvoor in vrijheid is gekozen; vgl. A. Hoeneveld, *De reïevijde van het volkenrechtelijke zelfbeschikingsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba* (Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag 2005, p. 35.

*Het Constitutionele Koninkrijksrecht*

Het einde van het koloniale tijdperk kwam daarmee ook voor Nederland in zicht. Voortaan zouden de landen die deel uitmaakten van het Koninkrijk der Nederlanden gelijkwaardig zijn, indien zij een band met Nederland behielden. Voor Suriname en de Nederlandse Antillen was dat inderdaad het geval.<sup>7</sup> Hoewel is getwist over de exacte wijze waarop inhoud aan de nieuwe relatie zou worden gegeven, stond deze gedachte van gelijkwaardigheid centraal. Dat partijen hierover eensgezind waren, blijkt ondermeer uit de geschiedenis van de totstandkoming van de preambule. In negen van de elf versies die aan de definitieve versie voorafgingen, is naar de gelijkwaardigheid verwezen.<sup>8</sup> Uiteindelijk zijn de concrete afspraken over de nieuwe rechtsorde in 1954, in het Statuut verankerd.

Kort samengevat is de gelijkwaardigheid in het Statuut tot uitdrukking gekomen in de grote mate van autonomie en de toekenning van zeggenschap ten aanzien van de aangelegenheden die de voormalige koloniën niet zelfstandig behartigen. Daarmee zou een einde zijn gekomen aan de mogelijkheid van Nederland om in de Caribische landen van het Koninkrijk eenzijdig de dienst uit te maken. Immers, waar autonomie werd toegekend, had Nederland, via het Koninkrijk, überhaupt geen zeggenschap en waar Nederland op Koninkrijksniveau wel besliste in zaken die ook de Caribische landen raakten, beslisten deze laatstgenoemde landen mee. Om de Caribische onderverteenwoordiging in de rijksorganen te compenseren, werden procedurele drempels opgeworpen ter voorkoming dat deze landen eenzijdig konden worden overstemd; een voorbeeld daarvan betreft artikel 12 Statuut.<sup>9</sup>

Omdat men om diverse redenen heeft afgezien van een grote mate van zeggenschap voor de Caribische landen van het Koninkrijk,<sup>10</sup> is de nadruk op de autonomie van deze landen gelegd. Slechts op een aantal terreinen, als

<sup>7</sup> Nieuw Guinea tot 1962. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 106.

<sup>8</sup> W.H. van Hetsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wettingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, s'-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 189-249.

<sup>9</sup> Op de werking van dit artikel in de praktijk zal ik hier niet ingaan. Het gaat erom wat men in 1954 met de bepaling en overgens de gehele opzet van het Statuut beoogde.

<sup>10</sup> Zie ook: Toelichting bij Wetsstuk van 11 februari 1951, p. 2; Nationaal Archief, Den Haag; Ministerie van Justitie: Rondetafelconferenties met Indonesië en met Suriname en de Nederlandse Antillen, nummer toegang 2.09.94, inventarisnummer 7.

'de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk' en 'buitenlandse betrekkingen', is een verplichte samenwerking met Nederland (en de andere Koninkrijkspartners) geschiedt. Sommige terreinen van verplichte samenwerking vloeden voort uit de relatie met Nederland en het idee van een ondeelbaar Koninkrijk. Voor andere terreinen gold dat de last voor een kleine gemeenschap te zwaar zou zijn. Over het algemeen kan men stellen dat op de huishoudelijke gebieden, zoals onderwijs en gezondheidszorg, autonomie werd verleend. Om de autonomie verder te benadrukken, lag voorts de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van mensenrechten, de rechtsstaat en het deugdelijk bestuur, primair bij de voornamige koloniën. De verkregen autonomie was van belang voor het bestuur om zich te kunnen ontplooien.

Men bedenke echter dat het kiesrecht pas 18 jaar voor de totstandkoming van het Statuut werd geïntroduceerd in de toenmalige kolonie Curaçao en slechts in zeer beperkte mate.<sup>11</sup> Het bestuur van het nieuwe land, de Nederlandse Antillen, stond dus nog in de kinderschoenen en het had nog lange weg te gaan om uit te groeien tot een heuse democratische rechtsstaat – zoals deze constitutioneelrechtelijk was bepaald. Daarom is aan de bepaling die vaststelt dat de Caribische landen verantwoordelijkheid dragen voor het waarborgen van mensenrechten, de rechtsstaat en het deugdelijk bestuur een vangnebepaling toegevoegd. Deze bepaalt dat het Koninkrijk – onder leiding van Nederland maar dus wel in samenspraak met de Caribische landen – bevoegd is om in te grijpen wanneer de voornamige kolonie in de waarborgtraak tekort zou schieten en de orde niet op eigen kracht kan worden hersteld.<sup>12</sup> Zoals onder andere blijkt uit de officiële toelichting bij deze bepaling, artikel 43 Statuut, is uiterste terughoudendheid om in te grijpen geboden. Het geldt als ultiimum remedium.<sup>13</sup> Overigens biedt het Statuut de ruimte om samen te werken, ondermeer op het gebied van goed bestuur en terreinen die thans als sociale grondrechten zijn aangemerkt. Dat kan op grond van artikel 38 lid 1 en lid 2 Statuut, op vrijwillige basis en ter preventie dat de waarborgfunctie kan worden ingeroepen. Een belangrijk verschil met de waarborgfunctie is voorts dat instemming met de te maken afspraken vereist is; is de situatie

<sup>11</sup> Vgl. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Kluwer 2005, p. 2; Van Rijn 1999, p. 29 en De Gaay Fortman West-Indische Gids 1942, p. 233.

<sup>12</sup> Overigens kunnen hier meer Statuutaire artikelen worden besproken, maar omdat het gaat om een algemene indruk van de opzet van het Statuut, blijven deze hier buiten beschouwing.

<sup>13</sup> Borman 2005, p. 76. Dit volgt ook uit de officiële toelichting.

demate kritiek dat het Koninkrijk bevoegd is, dan kan Nederland als grootste Koninkrijkspartner de beslissende doorslag in het beleid geven.

Ten slotte is herhaaldelijk gesteld dat niet de letter, maar de geest leidend zou zijn voor de interpretatie van het Statuut. Voor zover statuutaire bepalingen ruimte boden voor verschillende interpretaties, zouden zij in het licht van de gelijkwaardigheid, de geest van het Statuut, moeten worden geïnterpreteerd. Om deze intentie te benadrukken, is deze opdracht ook vastgelegd in de preambule en spreekt de officiële toelichting bij de preambule, die men woordelijk heeft vastgelegd, van een gelijkwaardigheidsbeginsel. Dat betekent dat waar Nederland uiteindelijk de overhand kan hebben, rekening gehouden dient te worden met de positie en belangen van de Caribische landen van het Koninkrijk.<sup>14</sup>

Na 10 oktober 2010 is er naast de bovengeschetste relatie, een nieuwe relatie tussen voornamige kolonie en moederland bijgekomen in Koninkrijksverband: Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn toegereeden tot het Nederlandse staatsverband als openbare lichamen. Volgens het Statuut geldt het bovengenoemde gelijkwaardigheidsbeginsel tussen landen, zodat het niet van toepassing zou zijn voor deze openbare lichamen. Dat wil echter niet zeggen dat voor hen geen bescherming bestaat tegen het opleggen van een moral die mogelijk afbreuk doet aan de eigen identiteit. De gelijkwaardigheid vertaalt zich hier op een andere manier. Voor deze drie landen speelt in het kader van het zelfbeschikingsrecht, artikel 1 lid 2 Statuut een belangrijke rol. Daarin is bepaald dat "[v]oor deze eilanden regels [kunnen] worden gesteld en andere specifieke maatregelen [kunnen] worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland." Dat is in het bijzonder van belang, aangezien zij deel uitmaken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Komt het puntje bij paaltje, dan beslist de formele wetgever, terwijl zij thans noch in de ministerraad, noch in het parlement, noch in het adviesorgaan van de regering, de Raad van State, vertegenwoordigd zijn. Dat is een kwetsbare constructie: als je het heel zwart-wit bekijkt, hebben zij indien het erop aan zou komen géén autonomie en géén zeggenschap. Invloed en goede samenwerking zijn dan ook van onmisbaar belang; voor de

<sup>14</sup> I.L.A. Broekhuijsse, "Stemend op eigen kracht, doch met dan wil elkander bij te staan" *Holle frase of toekomstperspectief?* (scriptie, niet gepubliceerd) Utrecht 2010.

bestuurders en bevolking van de eilanden, maar ook voor de bestuurders in Den Haag. Zo kunnen zij tot werkbare wet- en regelgeving komen.

### Het maatschappelijke belang van gelijkwaardigheid

De vertaling van de gelijkwaardigheid naar een juridisch, constitutioneel document, zou geen afbreuk moeten doen aan de eigenlijke gedachte van gelijkwaardigheid. Autonomie en zeggenschap, die de vertaling van de gelijkwaardigheid in de rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden behelzen, zijn een middel en geen doel; net zo min als dat het voor de Nederlandse centrale overheid geen doel mag zijn om via het constitutionele bestel en de middelen die daarmee tot de beschikking staan, normen op te leggen aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook niet indien Haagse ambtsdragers van mening zijn dat het deze eilanden ten gunste zal zijn. Het zelfbeschikkingrecht kan alleen worden begrepen door het doel ervan goed te verstaan en niet in termen van bevoegdheden. Het doel van de toekenning van het recht om over de invulling van het eigen bestaan te beschikken, is dat het strekt tot het voordeel van bevolkingen.

Voor zover het de Caribische landen van het Koninkrijk betreft, kan erop worden gewezen dat het heel wel in het voordeel van de bevolking kan strekken wanneer er wordt samengewerkt ook op het gebied van autonome, huishoudelijke aangelegenheden. Het zou voor de bevolking oninteressant zijn te weten wie bevoegd is om voor brood op de plank en onderwijs te zorgen, als ze het maar hebben. Belangrijk is dan wel dat het op samenwerkingssgericht beleid aansluit bij de nood van de bevolking en niet ontsstaat omwille van politiek opportunistische overwegingen of vanuit een technisch-juridisch kader. Wat is nodig volgens degenen die het betreft? Vraagt ook een arts niet eerst aan de patiënt wat de klachten zijn alvorens hij zijn beleid bepaalt? De betrokkenheid van de burger, in een democratische rechtsstaat via zijn volksvertegenwoordigers en diens regering, is van groot belang.

Dat berekent dus dat men niet op grond van zijn of haar eigen, persoonlijke oordeel moet bepalen wat goed is voor diegenen over wie wordt beslist. Dat geldt voor de overheid van het betreffende land, hegeen inherent is aan een democratische rechtsstaat,<sup>15</sup> maar in het kader van het

zelfbeschikkingrecht en gelijkwaardigheid, in het bijzonder voor het land dat zich uiteindelijk verantwoordelijk acht en dat juridisch ook is. Dat artikel 43 Statuut geldt als ultimum remedium, is dan ook van belang. Daarin ligt de opdracht besloten om terughoudend te zijn, hegeen ten minste nog enig handvat biedt bij de interpretatie van de bepaling – samen met de ‘geest van het Statuut’.<sup>16</sup> Het gevaar schuilt erin dat de vangnebepaling wordt gebruikt voor het handhaven van maatstaven naar eigen inzicht, zodat in feite een morele overtuiging wordt opgelegd. Dat gevaar neemt toe wanneer de ambtsdragers die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van bijvoorbeeld sociale mensenrechten, zich er vanuit hun perspectief toe geroepen voelen om in te grijpen.

De vaststelling van het moment waarop de waarborgfunctie aan de orde is, zal – gezien de tegenovergestelde politieke belangen van politici uit Nederland en uit de Caribische landen – aanleiding geven tot een meningsverschil. Zeker wanneer men vreest voor een eenzijdige overheersing. Echter, de vraag is of in abstracto – de huidige politieke context buiten beschouwing latend – de vrees voor ‘ingrijpen’ door het Koninkrijk terecht is. Mocht een situatie zich voordoen die aanleiding geeft voor het toepassen van de waarborgfunctie, dan is samenwerking de gewezen weg: dus op voet van gelijkwaardigheid. Daar gaat het recht vanuit. Het recht erkent het belang van de zeggenschap, de *gezamenlijke* behartiging van Koninkrijksaangelegenheden, niet zonder reden.<sup>17</sup> Wil het beleid effect hebben, dan moet het in het betreffende land worden geaccepteerd en degenen die het betreft weten wat er speelt in hun samenleving. Het is dus eigenlijk niet alleen wettelijk voorgeschreven, maar zelfs noodzakelijk dat Nederland luistert naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten wanneer zij als grootste partner binnen het Koninkrijk wil ingrijpen. Tenslotte zijn de Caribische landen, althans diens regeringen, degenen die de wetgeving ook moeten handhaven; scharen zij zich er niet achter, dan is de kans groot dat er in zijn geheel niets mee gebeurt of dat het tegenovergestelde wordt bereikt.

<sup>15</sup> Democratie, wil van de *bevolking*, voor zover het het parlement betreft en voor zover het de rechtsstaat betreft, is het de taak van de regering om het *algemeen*

belang te behartigen. Vgl. de adviezen van de Raad van State betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid; bijvoorbeld *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 202, nr. 4 p. 5-6. Hoewel naar de opvatting van Thorbecke ook het parlement het algemeen belang zou moeten dienen en niet de belangen van zijn achterban.

H. te Velde, *Stijlen van leiderschap, persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek 2002, p. 24; p. 25-26.

<sup>16</sup> Die dus, zoals gesteld, uitgaat van gelijkwaardigheid.

<sup>17</sup> In feite kan men stellen dat artikel 43 Statuut pas aan de orde is als in de preventieve fase men niet tot samenwerking heeft kunnen komen en er een knoop doorgehaakt moet worden wanneer de situatie niet meer door het betreffende land zelf kan worden hersteld. Alles is in principe in samenspraak, hetzij op grond van artikel 38 Statuut, hetzij op artikel 43 lid 2 Statuut, maar er moet nu eenmaal iemand zijn die uiteindelijk een beslissing neemt.

Om deze stelling te illustreren, zal ik gebruik maken van een voorbeeld ten aanzien van de waarborging van mensenrechten dat ik een paar jaar geleden tijdens een summer school in de Verenigde Staten heb bestudeerd.<sup>18</sup>

Het betreft de afschaffing van vrouwenbesnijdenis in Kenia. Hoewel dit op het eerste gezicht wellicht een wat vergezocht voorbeeld is, illustreert de essentie ervan helder het belang van goede samenwerking in de waarborging van mensenrechten. De essentie is als volgt. De toenmalige kolonisator Groot Britannië wilde om humanitaire redenen een einde maken aan de vrouwenbesnijdenis. Echter, de wijze waarop zij dit wilden bewerkstelligen, werkte averechts. De Britse overheid was onvoldoende geïnformeerd over de lokale omstandigheden en cultuur.

Samengevat wilden de Britten het gebruik (voor zover het de Britse overheid betreft via wetgeving) beëindigen, terwijl de Keniaanse bevolking op deze manier aan hun tradities wilde vasthouden; vele andere tradities zouden al door de Britten zijn afgeschaft en zij wilden toch uiting geven aan hun identiteit.<sup>19</sup> Met andere woorden, door de besnijdenis te ondergaan, gaf een vrouw uiting aan haar gevoel van nationalisme en bewees zij haar loyaliteit aan de Keniaanse overheid en samenleving.<sup>20</sup> De natie raakte door het niet erkennen van hun gebruiken in zichzelf geketend, hegeen dus leidde tot deze grote gevolgen. Het onbegrip jegens elkaar groeide. De kwestie liep op een zeker moment volledig spaak en de Britse House of Commons en lokale, Keniaanse overheid kwamen in conflict. Zij hadden bovendien hun eigen politieke belangen om de praktijk af te schaffen dan wel te handhaven.<sup>21</sup>

Uiteindelijk dachten de Britten tot een compromis te komen; een politiek compromis dat faalde vanwege het feit dat zij kennelijk onvoldoende geïnformeerd waren. De erge vorm zou strafbaar worden gesteld, maar de meest milde vorm mocht uit respect voor de cultuur blijven bestaan. Wat men kennelijk niet wist, is dat de erge vorm de gewoonte was en de meest milde vorm uitzondering. Afschaffen van deze erge vorm, zou het hart van de gewoonte treffen. Omdat de zaak zou escaleren als zij dit voorstel zouden doorzetten, verloor de Britse overheid interesse om in te grijpen.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Deze summerschool, van bijna twee maanden, had als thema kolonisatie.

<sup>19</sup> S. Pederson, 'National Bodies, Unspeakable Acts: The Sexual Politics of Colonial Policy-making', in: *The Journal of Modern History*, The University of Chicago Press, Vol. 63, No. 4 (Dec., 1991), pp. 647-680, p. 650.

<sup>20</sup> Pederson 1991, p. 651; J. Davison, *Voices from Mutira: lives of rural Gikuyu women*, USA: Lynne Rienner Publishers 1989, p. 44.

<sup>21</sup> Vgl. Pederson 1991, p. 663.

<sup>22</sup> Pederson 1991, p. 674-675.

Interventie, hoe erg men de zaak ook vond, zou het tegenovergestelde effect hebben gehad van wat zij met het voorstel beoogden;<sup>23</sup> het zou leiden tot hevige verzet en versterking van het nationalisme. Uiteindelijk, toen de nationalistische gevoelens afzwakten, liep het aantal vrouwen dat zich zou laten besnijden vanzelf terug.<sup>24</sup>

Zoals dit simpele voorbeeld illustreert, is gelijkwaardigheid dus een primaire vereiste, wanneer het moederland ingrijpt of wanneer landen willen samenwerken om het welzijn van de bevolking te bevorderen. Het beleid moet door de bevolking worden gedragen<sup>25</sup>, wil het succes hebben. Verscheidenheid waar mogelijk, maar wel met respect voor ondermeer de rechten van de mens. Een minimum zou moeten worden gewaarborgd. Zo kan recht worden gedaan aan de burger. Door de verscheidenheid in, bijvoorbeeld, cultuur te erkennen, kunnen onderbuikgevoelens jegens het moederland worden weggenomen. In dat geval zal de samenleving naar verwachting minder geneigd zijn in zichzelf te keren, maar openstaan voor visies van het moederland. Daarmee kan worden voortkomen dat de burger die het betreft, tussen twee politieke entiteiten wordt getrokken; gevoed door onbegrip jegens elkaar, die zeker door de lokale overheid tot het doorslaan van nationalisme kan leiden. Gebeurt dit niet dan kan het moederland alle gelijk van de wereld hebben om in te grijpen wanneer de waarborgfunctie, in bijvoorbeeld de context van de Koninkrijksrelaties volgens het Statuut, aan de orde is, maar men zal er niet gauw voor open staan. De geldende norm volgens de eigen cultuur, zal de ware zijn. Zoals bleek uit het bovengenoemde voorbeeld, waren vrouwen bereid de pijnlijke en dikwijls levensgevaarlijke besnijdenis te ondergaan. Nu hoeft het uiteraad in de Koninkrijksrelaties niet specifiek om iets als besnijdenis te gaan, maar het kan ook de acceptatie van gebrekkig onderwijs of gezondheidszorg betreffen. Lokale politieke consumptie aan weerszijden is dan ook funest. Het bovengenoemde voorbeeld illustreert wat de gevolgen (kunnen) zijn wanneer men niet uitgaat van gelijkwaardigheid; goede informatie, begrip en samenwerking zijn van onmisbaar belang.

Het principe inhoudende de noodzakelijkheid van samenwerking met de Caribische landen van het Koninkrijk om het welzijn van de burger te

<sup>23</sup> Pederson 1991, p. 677.

<sup>24</sup> Davison 1989, p. 44.

<sup>25</sup> Zie voor het verhaal van een vrouw die de besnijdenis heeft ondergaan, waarin zij uitlegt de link tussen vrouwenbesnijdenis en de maatschappelijke structuur: Davison 1989, p. 33-56 "The life of a traditional woman".



kunnen bevorderen, geldt ook in de relatie tussen Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarvoor maakt het niet uit wie de macht heeft. Men bedenke immers dat op grond van wat wellicht wel het hart van het Britse staatsrecht betreft, 'the principle of parliamentary sovereignty', het Britse Parlement ook de macht had om een eind te maken aan de vrouwenbesnijdenis. Toch ging dat fout vanwege het gebrek aan inzicht in de feitelijke situatie en vanwege de verwevenheid met – tegengestelde – politieke belangen tussen de lokale Keniaanse overheid en het parlement in Londen. Om te weten waar behoefte aan is en om vervolgens tot een oplossing te kunnen komen, is samenwerking noodzakelijk. Het leven laat zich niet leiden door bevoegdheidsverdelingen tussen overheden, maar vergt inzicht om er op de juiste wijze mee om te gaan. Zoals reeds eerder gesteld: het recht om te beslissen over zaken die burgers treffen is geen doel, het is een middel. Toch wijst de praktijk soms anders uit.

Een bekend en veel aangehaald voorbeeld ten aanzien van de wetgeving voor de nieuwe openbare lichamen die leidde tot protest, is de erkenning van ethisch gevoelige kwesties zoals het homohuwelijk, abortus en euthanasie. De erkenning van deze zaken in zeer kort tijdsbestek, is door een eenvoudig amendement aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgelegd. Dat terwijl het vanwege de sociale omstandigheden, juist de rechtrvaardiging verdiende om onderscheid met Europees Nederland te maken. De Tweede Kamer redeneerde kennelijk anders en vond het in het kader van het gelijkheidsbeginsel, ex artikel 1 van de Grondwet, nodig om deze wetgeving ook daar te laten gelden. Het behoeft geen uitleg dat dit in strijd is met alles wat de breuk met het kolonialisme, zoals omschreven in de vorige paragraaf, beoogde. Ook lijkt het in strijd te zijn met het interne zelfbeschikingsrecht, dat rechten van minderheden beschermt, en met het Statuut, die differentiatie zou verlangen. Beide, het internationale recht en het Statuut,<sup>26</sup> staan boven de Grondwet. Dat roept de vraag op waarom de wetgeving toch geamendeerd is aangenomen. Maar nog belangrijker is de vraag wie hierbij is geëat. Dat betreftten hooguit de partijen in de Tweede Kamer die hierbij betrokken waren; zij wonnen – al dan niet als neveneffect – hoogstens enige populariteit bij de kiezer in (Europees) Nederland. Het heeft niets te maken met het belang van de betreffende burgers over wiens levensstijl wordt beslist. Sterker nog, wanneer Tweede Kamerleden van mening zijn dat zij de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hiermee van dienst zijn, dan

bereiken zij het tegenovergestelde effect. Zij zullen zich alleen maar onbegrepen en verder verwijderd voelen van Den Haag en wellicht (meer) in zichzelf keren. Dat zou gezien het bovenstaande voorbeeld, een logisch gevolg zijn.<sup>27</sup>

#### Tot slot

Deze gedachten die ik hier schets, zijn niet alle nieuw; zij zijn door velen, waaronder professor Saleh al eens besproken. Niettemin kan het niet vaak genoeg worden herhaald. Erken en respecteer de verscheidenheid en de sociale werkelijkheid en laat het recht deze werkelijkheid volgen. Geef elkaar de ruimte. Dat is wat het recht vereist, dat is wat het Koninkrijk verdient: een gelijkwaardige positie voor ieder land, ieder eiland en voor iedere burger, ongeacht diens achtergrond.

<sup>26</sup>

Artikel 1 lid 2 Statuut zou ook nog als *lex specialis* op artikel 1 van de Grondwet kunnen worden beschouwd: Artikel 1 van de Grondwet gaat uit van gelijke behandeling in gelijke gevallen; artikel 1 lid 2 Statuut geeft aan dat er afwijkingen zijn tussen Nederland in Europa en Caribisch Nederland.

<sup>27</sup>

Overigens zij volledigheidshalve opgemerkt dat wetgeving *uitvaardigen* dient te worden onderscheiden van wetgeving *uitvoeren* en *handhaven*. Door niet of terughoudend te handhaven, bijvoorbeeld, kan de uitvaardiging van de wetgeving worden gerelativeerd. Echter, terughoudendheid blijft geboden in het uitvaardigen van de wetgeving. Wanneer de zaak voor de rechter komt, zal hij het recht moeten handhaven.