

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

113

Vragen van het lid **Bosman** (VVD) aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het dekolonisatieproces van de voormalig Nederlandse Antillen* (ingezonden 21 augustus 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Knops** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 30 september 2019).

Vraag 1

Kent u de «written statement of the Kingdom of The Netherlands» van 27 Februari 2018?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

In artikel 3.21 staat dat indien een bevolking eenmaal heeft gekozen voor een bepaalde status, dit gelijk staat aan het bereiken van «full self government» in de context van dekolonisatie; welke specifieke keuze van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius, in het kader van de Nederlandse dekolonisatie, was het moment van het bereiken van «full self government» van de voormalige Nederlandse koloniale gebieden?

Antwoord 2

Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben – als onderdelen van de Nederlandse Antillen – volledig zelfbestuur, zoals bedoeld in artikel 73 VN-Handvest, bereikt in 1954, toen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen uit vrije wil de nieuwe rechtsorde van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardden. De overeengekomen rechtsorde kreeg in 1955 internationale erkenning van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in Resolutie 945, waarna Suriname en de Nederlandse Antillen werden verwijderd van de lijst van niet-zelfbesturende gebieden van de VN.

¹ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20180227-WRI-01-00-EN.pdf>

Vraag 3

In VN resolutie 1514 van 14 december 1960 wordt gesproken over het feit dat een keuze voor een bepaalde status op basis moet zijn van een vrije keuze van de bevolking (citaat: «should be the result of the free and voluntary choice by the peoples of the territory concerned expressed through informed democratic processes»)²; hoe vrij waren de voormalige Nederlandse koloniën in het maken van hun eigen keuze gezien de ontstaansgeschiedenis van het Statuut?

Antwoord 3

De voormalige Nederlandse koloniën die onderdeel werden van de rechtsorde van het Statuut – Suriname en de Nederlandse Antillen – hebben deze rechtsorde in vrijheid aanvaard. Op nationaal niveau werd de juridische grondslag hiervoor gevestigd in 1948, toen in de Grondwet de weg werd vrijgemaakt voor een nieuwe rechtsorde voor de verschillende gebiedsdelen van het Koninkrijk. Artikel 211 van de Grondwet van 1948 bepaalde dat de totstandkoming van deze nieuwe rechtsorde «door vrijwillige aanvaarding langs democratische weg» diende te geschieden. Deze opdracht vormde het startsein voor een serie van conferenties en overleggen, verspreid over een aantal jaren, tussen delegaties van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen over de vormgeving van de aangekondigde rechtsorde. Uiteindelijk, in 1954, resulteerden deze conferenties en overleggen in het ontwerp van het Statuut. Dit ontwerp werd vervolgens voorgelegd aan de parlementen van de betrokken gebiedsdelen, die enige maanden later met het Statuut instemden; in Suriname en de Nederlandse Antillen met algemene stemmen. De leden van de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen werden sinds 1948 op grond van algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen gekozen. In dat verband is het van belang op te merken dat de verwijzing in AVVN resolutie 1514 naar een vrije keuze van de bevolking niet impliceert dat het zelfbeschikingsrecht door koloniale gebieden onder internationaal recht slechts legitiem uitgeoefend kon worden wanneer er sprake was van een referendum. De praktijk van de VN ten aanzien van dekolonisatie laat zien dat een verscheidenheid aan democratische methoden voor het vaststellen van de wil van de bevolking werd geaccepteerd. Deze varieerden van referenda en verkiezingen tot (meerderheids-) besluiten door representatieve politieke organen van het koloniale gebied.

Vraag 4

Kunt u aangeven waarom er jaren van onderhandelingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen nodig waren om de landen van de voormalige koloniën hun recht op zelfbeschikking te geven?

Antwoord 4

Het ontwerpen of ingrijpend hervormen van een staatkundige ordening neemt normaal gesproken de nodige tijd in beslag, zeker als daartoe overeenstemming dient te worden bereikt tussen verschillende actoren. Zoals in het vorige antwoord uiteengezet, heeft het zes jaar geduurd voordat de nieuwe rechtsorde, waartoe de Grondwet van 1948 de opdracht gaf, met het Statuut voor het Koninkrijk werd gerealiseerd. In deze periode werd, op grond van een reeks van door Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in 1948 overeengekomen resoluties, eerst een ontwerp voor een rijkgrondwet vervaardigd. Tegen de structuur van de rijkgrondwet rezen echter bezwaren. Een nieuw, korte tijd later aangetreden Nederlands kabinet vond deze te topzwaar voor het Koninkrijk; aan Caribische zijde werd gevreesd voor een braindrain van politici. Ondertussen werd de aandacht van de politiek opgeëist door ontwikkelingen rond Nederlands-Indië, waarmee de discussie over de staatkundige toekomst van de Caribische gebiedsdelen tot dan toe sterk had samengehangen. Toen na de onafhankelijkheid van Indonesië de draad van de onderhandelingen weer werd opgepakt, nam de Nederlandse regering definitief afstand van het ontwerp voor de rijkgrondwet en bereidde zij in 1950 een concept voor van een vereenvoudigde regeling, «Schets van een Statuut, regelende de status van Suriname en de Nederlandse Antillen in

² <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/IMG/NR015288.pdf?OpenElement>

het Koninkrijk der Nederlanden» geheten. Over deze Schets werd in 1952 een conferentie gehouden, die uiteindelijk in mei 1954 met succes kon worden afgerond. Hiermee lag de weg vrij voor de formele totstandkoming van het Statuut, enige maanden later dat jaar.

Vraag 5

Welke rol heeft Nederland gespeeld in die onderhandelingen? Welke ruimte kregen de voormalige koloniën om hun eigen, vrije keuze te maken? Is er sprake geweest van druk dan wel beperking van de vrije keuze voor de voormalige Koloniën?

Antwoord 5

In de onderhandelingen over een nieuwe rechtsorde binnen het Koninkrijk opereerden afgevaardigden van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen op voet van gelijkheid met elkaar. Afgevaardigden van de laatste twee gebieden waren gedurende dit traject dan ook volledig vrij om hun eigen keuzes te maken ten aanzien van het ontwerp hiervoor. Dit wil niet zeggen dat Suriname en de Nederlandse Antillen in staat waren om eenzijdig te bepalen hoe de nieuwe rechtsorde werd ingericht. Weliswaar vormde de aanvaarding van deze rechtsorde een daad van vrije keuze, maar over de inhoud hiervan diende overeenstemming te worden bereikt door alle drie de actoren, dus ook door Nederland.

Vraag 6

Als er sprake is geweest van onderhandelingen en daarmee beperkingen van de vrije keuze van de voormalige koloniën, hoe kwalificeert u dan het volgende citaat in paragraaf 3.13 uit de voornoemde written statement³: «However, if negotiations on such future cooperation are used by the administering State to influence the act of free choice by the people concerned, this may amount to unlawful interference and thus to a violation of the right of self-determination of this people»?

Antwoord 6

Voorop moet worden gesteld dat onderhandelingen over de toekomstige (staatkundige) relaties tussen een koloniaal gebied en de staat die het gebied bestuurt geen onderdeel uitmaken van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door een koloniaal gebied. Het plaatsvinden van onderhandelingen betekent daarom ook geenszins dat daarmee automatisch de vrije keuze van een koloniaal gebied voor een bepaalde politieke status wordt beperkt. AVVN Resolutie 1541 vereist dat integratie van een niet-zelfbesturend gebied dient te geschieden op «voet van volledige gelijkheid» tussen de bevolking van het voormalige koloniale gebied en de onafhankelijke staat waarmee de integratie plaatsvindt. Dit sluit uit dat de onafhankelijke staat het koloniale gebied een bepaalde politieke status oplegt, maar het sluit ook uit dat het koloniale gebied eenzijdig de voorwaarden bepaalt waaronder de integratie plaatsvindt. Terwijl de keuze voor integratie dus vrijelijk dient plaats te vinden, zal doorgaans onderhandeld moeten worden over de voorwaarden waaronder een dergelijke integratie plaatsvindt. Dit was ook het geval ten aanzien van de integratie van de Nederlandse Antillen en Suriname. De nieuwe rechtsorde die in de Grondwet van 1948 werd aangekondigd vergde behalve de instemming van Suriname en de Nederlandse Antillen ook de instemming van Nederland. Dit maakte onderhandelingen onvermijdelijk. De voor het zelfbeschikkingsrecht essentiële daad van vrije keuze werd verricht, toen in 1954 de in vrijheid gekozen parlementen van Suriname en de Nederlandse Antillen het Statuut voor het Koninkrijk aanvaardden.

Vraag 7

Zijn in de onderhandelingen om te komen tot dekolonisatie beperkingen aan de landen opgelegd in hun keuzes vanwege tekortkomingen in de voormalige koloniën van politieke-, economische-, sociale- of onderwijstechnische aard? Zo ja, hoe verhoudt zich dat met artikel 3 van het VN handvest 1514 dat aangeeft: «3. Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence»?

³ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20180227-WRI-01-00-EN.pdf>

Antwoord 7

Nee, zie het antwoord op vraag 6.

Vraag 8

In paragraaf 3.23 van het written statement staat ook dat om te komen tot integratie dit «... should be the result of the freely expressed wishes of the territory's peoples acting with full knowledge of the change in their status, their wishes having been expressed through informed and democratic processes [...]»⁴; hoe moet dit gelezen worden in het kader van de integratie van Sint Eustatius in het Nederlandse bestel zonder dat de inwoners van Sint Eustatius daar hun keuze in hebben kunnen maken?

Antwoord 8

Bovenstaande passage is afkomstig uit AVVN-resolutie 1541. Deze resolutie heeft, evenals de eerder aangehaalde AVVN-resolutie 1514, betrekking op de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht in een koloniale fase. De integratie van Sint Eustatius in het Nederlandse staatsbestel vond plaats in 2010, dus ruime tijd nadat deze fase voor de Nederlandse Antillen (waar Sint Eustatius onderdeel van was) met de totstandkoming van het Statuut en verwijdering van de lijst van niet-zelfbesturende gebieden een afronding kreeg. Zoals hieronder, in het antwoord op vraag 10, nader uiteen wordt gezet, laat deze afronding overigens onverlet dat het zelfbeschikkingsrecht in de post-koloniale fase die na 1954 aanbrak altijd is blijven gelden in de bewuste gebieden. Om deze reden is aan de staatkundige hervorming van het Koninkrijk een omstandig democratisch proces voorafgegaan. De bevolking van Sint Eustatius sprak zich in 2005 in een referendum in meerderheid uit voor behoud van het land de Nederlandse Antillen. Deze uitkomst bleek, vanwege andere referendumresultaten in Sint Maarten, Curaçao, Bonaire en Saba, echter niet haalbaar, waarna de eilandsraad van Sint Eustatius in een motie de bereidheid uitsprak om te komen tot nieuwe staatkundige verhoudingen. In het daaropvolgende besluitvormingsproces is door vertegenwoordigers van de inwoners van Sint Eustatius op verschillende momenten ingestemd met de voorstellen voor nieuwe verhoudingen. Voor de wilsvaststelling van een bevolking erkent het internationale recht een verscheidenheid aan democratische methoden. Hoewel de integratie in het Nederlandse staatsbestel niet de eerste keuze vormde van de inwoners van Sint Eustatius, hebben zij (via hun vertegenwoordigende organen) deze keuze uiteindelijk gemaakt in het kader van een democratisch proces.

Vraag 9

In artikel 3.32 van het written statement wordt geschreven dat: «It is submitted that once the inhabitants of a colonial territory have, through their freely expressed will, genuinely exercised their right to self-determination through a choice for either independence, integration or association or the emergence into any other political status, the colonial status of the territory and the people concerned comes to an end.»⁵; blijkt hieruit dat het Koninkrijk der Nederlanden niet meer onder artikel 73 van het Handvest van de VN valt?⁶

Antwoord 9

Ja.

Vraag 10

Hoe verhoudt zich dat tot de uitspraak van uw ambtsvoorganger tijdens de behandeling van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) voor het begrotingsjaar 2017, waarin hij aangeeft dat het Koninkrijk nog steeds onder artikel 73 VN handvest valt?⁷

⁴ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20180227-WRI-01-00-EN.pdf>

⁵ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20180227-WRI-01-00-EN.pdf>

⁶ <http://legal.un.org/repertory/art73.shtml>

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20162017-12-16.html>

Antwoord 10

Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang om voorop te stellen dat het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische delen van het Koninkrijk na de totstandkoming van het Handvest van de Verenigde Naties in 1945 steeds heeft gegolden en dat vandaag ook nog onverkort doet. Dit is door de Nederlandse regering meermaals erkend en kan ook op deze plek nog eens worden benadrukt. Ten opzichte van de situatie in oktober 2016, toen mijn ambtsvoorganger bovengenoemde uitspraak deed, is echter wel de grondslag van dit zelfbeschikkingsrecht gepreciseerd. Thans, na een nadere juridische analyse van de materie, is haar positie dat artikel 73 VN Handvest sedert de totstandkoming van het Statuut niet meer van toepassing is op Sint Eustatius en dat het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische (ei)landen post-koloniaal van aard is.

Deze precisering heeft overigens geen wezenlijke juridische gevolgen voor de betreffende (ei)landen. Zij laat namelijk onverlet dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba eenzijdig kunnen bepalen om de rechtsorde van het Koninkrijk te verlaten. Deze eenzijdige uittredingsmogelijkheid is, in ieder geval sinds het proces naar onafhankelijkheid van Suriname in de jaren 1974 en 1975, door de partners binnen het Koninkrijk meermaals erkend; zodanig dat inmiddels wordt aanvaard dat de bewuste mogelijkheid voor die (ei)landen waarvoor zij niet is gecodificeerd – alle Caribische delen behalve Aruba – de status heeft van ongeschreven Koninkrijksrecht. Wenst een Caribisch (ei)land niet uit het Koninkrijk te treden maar verandering van status binnen het Koninkrijk, dan kan het op grond van het zelfbeschikkingsrecht in vrijheid zijn keuze voor een bepaalde status kenbaar maken en daarover in overleg treden met de overige partners binnen het Koninkrijk. Voor de uiteindelijke verwezenlijking van een verandering van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zijn wel de medewerking en instemming van die partners nodig.

Vraag 11

Heeft de VN-resolutie 1514 terugwerkende kracht? Zo ja, is dat met de landen en eilanden Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius besproken?

Antwoord 11

AVVN-Resolutie 1514 betreft de dekolonisatie van koloniale gebieden. Indien een gebied door de VN niet langer wordt aangemerkt als een koloniaal of niet-zelfbesturend gebied, dan vervalt daarmee ook de toepasselijkheid van AVVN-resolutie 1514. Ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Suriname is deze situatie van toepassing sinds de integratie in het Koninkrijk in 1954.

Vraag 12

Wat is de zienswijze van de bovengenoemde landen ten aanzien van het definitief zijn van de dekolonisatie? Is daar formeel mee ingestemd?

Antwoord 12

De hierboven genoemde schriftelijke inbreng waarin de Nederlandse regering haar standpunt uiteenzet omtrent het karakter van het zelfbeschikkingsrecht, handelt niet over de Caribische delen van het Koninkrijk maar betreft een juridische procedure bij het Internationaal Gerechtshof over de dekolonisatie van Mauritius. Het is niet gebruikelijk om dergelijke schriftelijke of mondelinge inbreng in juridische procedures af te stemmen met de Caribische partners binnen het Koninkrijk. Daarvoor bestond ook inhoudelijk geen aanleiding, omdat de precisering in het standpunt van de regering, zoals hierboven uitgelegd, geen wezenlijke gevolgen voor deze partners met zich bracht.

Vraag 13

Is deze zienswijze ten aanzien van de dekolonisatie zoals verwoord in het written statement van februari 2018 gedeeld met de Tweede Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Vanwege het ontbreken van wezenlijke juridische gevolgen voor de Caribische (ei)landen is deze zienswijze niet met de Tweede Kamer gedeeld.

Het «written statement» is een procesdocument in een adviesprocedure dat is bestemd voor het Internationaal Gerechtshof en dat is ingediend na een verzoek daartoe door het Hof. Het is het prerogatief van het Hof om te besluiten of en wanneer een dergelijk document openbaar wordt gemaakt. In het kader van de adviesprocedure inzake de dekolonisatie van Mauritius heeft het Hof besloten om procesdocumenten, waaronder het «written statement» van Nederland, op de dag van de start van de hoorzitting openbaar te maken.

Vraag 14

Wat is er veranderd in de zienswijze van het kabinet in de periode tussen de uitspraak ten aanzien van artikel 73 van het VN handvest van uw ambtsvoorganger en het schrijven van het zgn. «written statement» waarin staat dat dekolonisatie na een eerste keuze van de voormalige koloniën definitief is? Hoe zijn de landen en eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk betrokken bij de totstandkoming van het «written statement»?

Antwoord 14

Zie het antwoord op de vragen 10 en 12.

Vraag 15

Bent u bekend met het «[in] accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo. Written statement of the Kingdom of The Netherlands»?⁸

Antwoord 15

Ja.

Vraag 16

In paragraaf 3.7 van het written statement staat: «[...] if States are not conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour»⁹, afkomstig uit VN-resolutie 2625¹⁰; kunt u aangeven wie of wat, in de context van het Koninkrijk, de rol van «government» heeft binnen het Koninkrijk conform de eisen van het VN handvest?

Antwoord 16

Het begrip «government» in AVVN-resolutie 2625 heeft een brede strekking. Er wordt niet slechts de (centrale) regering van een staat mee bedoeld, maar de overheid in ruime zin, dus inclusief de wetgevende en rechtsprekende organen van een staat. In de context van het Koninkrijk vervullen bijgevolg meerdere actoren een rol bij het vertegenwoordigen van de bevolking. In dit verband valt allereerst uiteraard te wijzen op de wetgever van het Koninkrijk. Dit is een samengesteld orgaan, waarin de vertegenwoordiging van de burgers van het Caribisch deel van het Koninkrijk op verschillende manieren is georganiseerd. Burgers van Caribisch Nederland worden vertegenwoordigd in beide Kamers van de Staten-Generaal en worden bij de samenstelling hiervan in gelijke mate betrokken als burgers van Europees Nederland. Burgers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten beschikken over een eigen parlement. Deze parlementen, de Staten, worden bij het proces van rijkswetgeving betrokken via een in het Statuut neergelegde procedure. Bij het vertegenwoordigen van de bevolking is in de tweede plaats een belangrijke rol weggelegd voor de regering van het Koninkrijk, zowel in haar hoedanigheid als onderdeel van de rijkswetgever als waar zij optreedt als uitvoerende macht. Voor burgers van Caribisch Nederland geldt wederom wat ook voor burgers van Europees Nederland geldt: zij kiezen de leden van de Tweede Kamer, waarna een kabinet wordt geformeerd dat het vertrouwen van de Kamer geniet. Voor de vertegenwoordiging van burgers van Aruba, Curaçao

⁸ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/15652.pdf>

⁹ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/15652.pdf>

¹⁰ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement>

en Sint Maarten is in het Statuut de figuur van de Gevolmachtigde Minister in het leven geroepen. Deze functionarissen maken deel uit van de rijksministerraad en handelen hierin namens de regeringen van hun landen, die, via het vehikel van verkiezingen, op hun beurt weer gelegitimeerd worden door de bevolkingen hiervan. De Gevolmachtigde ministers hebben stemrecht in de rijksministerraad en vergaderen mee over Koninkrijksaangelegenheden, welke hun land raken.

Vraag 17

Indien op vraag 16 het antwoord de Rijksministerraad is, kunt u dan aangeven hoe het vertegenwoordigen van alle mensen binnen het Koninkrijk binnen de Rijksministerraad is geborgd? Hoe verhoudt zich dat met het slechts hebben van een raadgevende stem van de Gevolmachtigde Ministers in deze Rijksministerraad conform het Reglement van Orde voor de ministerraad¹¹, artikel 3 lid 1a?

Antwoord 17

Zie wat betreft het eerste gedeelte van de vraag het antwoord op vraag 16. Met betrekking tot het tweede gedeelte van de vraag zij gewezen op het feit dat Gevolmachtigde ministers in de Rijksministerraad geen raadgevende stem hebben, maar volwaardig stemrecht, evenals ministers van het Nederlandse kabinet. Artikel 3 lid 1 sub a van het Reglement van orde voor de ministerraad ziet toe op de in artikel 10 lid 2 van het Statuut beschreven mogelijkheid dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten een *lands* Minister afvaardigt om naast de Gevolmachtigde Minister aan de Rijksministerraad deel te nemen.

Vraag 18

Kunt u alle vragen separaat beantwoorden?

Antwoord 18

Ja.

Vraag 19

Kunt u de vragen beantwoorden voor de komende plenaire begrotingsbehandeling in oktober a.s.?

Antwoord 19

Ja.

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006501/2011-11-05>