

Vergaderjaar 1992–1993

22 593 (R 1433)

Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met het voortzetten van de in het Statuut neergelegde rechtsorde ten aanzien van Aruba

Nr. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD, TEvens NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA

(Ontvangen 18 december 1992)

1. Algemeen

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag. Het is zeer verheugend te kunnen constateren dat de belangrijkste doelstelling van dit voorstel van rijkswet, het voortzetten van de Koninkrijksband met Aruba ook na 31 december 1995, in de Tweede Kamer op vrijwel unanieme steun kan rekenen. Bij die bereidheid worden door de meeste fracties kanttekeningen en vraagtekens geplaatst ten aanzien van de daaraan te stellen voorwaarden en de mogelijke gevolgen daarvan. De leden van de fractie van D66 stemden zonder meer in met het voorstel artikel 62 van het Statuut te schrappen. Zij merkten op dat zij bij verschillende gelegenheden op de wenselijkheid hiervan hadden gewezen en toonden zich verheugd dat deze beslissing nu bijtijds lijkt te kunnen worden genomen.

Het verslag van de Staten van Aruba is kort, maar krachtig en positief. De Arubaanse Staten zouden het ten zeerste op prijs stellen dat dit voorstel met de nodige voortvarendheid wordt behandeld. Ook dezerzijds wordt een voortvarende, maar ook degelijke behandeling wenselijk geacht.

In het voorlopig verslag zijn de volgende centrale thema's te onderscheiden:

- de conclusies van de Ronde Tafel Conferentie (RTC) van 1983,
- de voorwaarden voor de voortzetting van de Koninkrijksband met Aruba,
- de mogelijke consequenties voor de positie van de andere eilandgebieden van de Nederlandse Antillen,
- de houding van de Nederlandse regering en van de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba,
- de procedure tot beëindiging van de Koninkrijksrelatie,

- beschouwingen over de begrippen onafhankelijkheid, zelfbeschikingsrecht en status aparte,
 - de voorgenomen modernisering van het Statuut.
- Aan de hand van deze thema's zullen wij op de vragen ingaan.

De vragen die betrekking hebben op het solidariteitsfonds worden, gelet op het belang van een samenhangende behandeling, beantwoord in de, tegelijk met deze memorie ingediende, memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag inzake het voorstel van rijkswet tot regeling van het solidariteitsfonds. Ook die memorie is tevens nota naar aanleiding van het verslag van de de Staten van de Nederlandse Antillen en van de Staten van Aruba.

2. De conclusies van de RTC van 1983

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de RPF waren van mening dat niet zonder meer kon worden teruggekomen op één van de belangrijkste conclusies van de RTC van 1983, de keuze van Aruba voor de onafhankelijkheid, te realiseren in 1996. Daarbij zou moeten worden betrokken de vraag tot welke resultaten de overige afspraken, die in samenhang hiermee op de RTC zijn gemaakt, hadden geleid. Pas daarna zou, in overleg tussen dezelfde partijen die destijds bij de RTC waren betrokken, kunnen worden besloten tot indiening van een voorstel van rijkswet als het onderhavige.

Centraal in de beschouwingen van de fracties van CDA, VVD en RPF staat daarbij de mening dat de conclusies van de RTC van 1983 nog steeds volledig van kracht zijn en dat zij dus niet zo maar als niet meer bestaand kunnen worden beschouwd. Het terugkomen op afzonderlijke RTC-conclusies zou slechts in overeenstemming tussen de betrokken partijen kunnen geschieden.

De Staten van de Nederlandse Antillen waren van mening dat het onderhavige wetsvoorstel aangehouden diende te worden, zolang nog niet tussen dezelfde partijen als vertegenwoordigd op de RTC van 1983 de wens van Aruba tot handhaving van de Koninkrijksband was besproken. Hetzelfde merkten zij op ten aanzien van het voorstel van rijkswet tot regeling van het solidariteitsfonds.

De algemene beoordeling van de conclusies van de RTC van 1983 moet geschieden in het licht van hun huidige actualiteit en waarde. Deze conclusies dateren uit een periode dat het Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba fundamenteel verschilde van het huidige beleid. Het toenmalige beleid ging ervan uit dat beide rijkdelen onafhankelijk zouden worden. De conclusies van de RTC van 1983 passen in onderlinge samenhang bij dat toenmalige Nederlandse beleid en moeten ook tegen die achtergrond worden beoordeeld. Een punt voor punt evalueren van alle conclusies acht de regering alleen daarom al geen zinvolle operatie.

Bovendien had een aanzienlijk deel van de RTC-conclusies van 1983 betrekking op het realiseren van het uittreden van Aruba uit het staatsverband van de Nederlandse Antillen per 1 januari 1986.

Deze conclusies zijn inmiddels uitgewerkt. Een ander deel ging over een tot stand te brengen Unie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze Unie is, zoals bekend, niet tot stand gekomen. Daarmee werd al in 1984 op een essentieel punt afgeweken van de RTC-conclusies van 1983, overigens zonder dat daar een formeel overleg – laat staan besluitvorming – van alle RTC-overlegpartners aan te pas is gekomen. De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba is daarna buiten RTC-verband tot stand gebracht.

Het is in dit verband met name van belang een ten aanzien van conclusie 2 van de RTC van 1983 bestaand misverstand uit de weg te ruimen. Deze conclusie luidt: «Voor 1996 zal een toetsingsconferentie worden gehouden tussen het Koninkrijk en Aruba om de datum van de onafhankelijkheid van Aruba eventueel nader te bezien in het licht van de staatkundige ontwikkelingen tussen de landen van het Koninkrijk. Hiermee wordt in geen enkel opzicht vooruitgelopen op deze staatkundige ontwikkelingen».

De betekenis die de Nederlandse regering destijds aan deze conclusie hechtte was de volgende. Voor Nederland was de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen en Aruba een vaststaand einddoel. Er werd, in ieder geval wat Nederland betreft, geen toetsingsconferentie afgesproken om te bezien óf de onafhankelijkheid van Aruba al dan niet zou moeten doorgaan en op welke voorwaarden er eventueel van afgezien zou kunnen worden, maar om te bepalen of de onafhankelijkheid van Aruba wellicht op een ander moment zou moeten ingaan, in het licht van de staatkundige ontwikkelingen tussen de landen van het Koninkrijk. Nederland ging er destijds immers vanuit dat ook de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen nog slechts een kwestie van tijd zou zijn. De RTC-afspraken zijn – opnieuw: wat Nederland betreft – gemaakt in het perspectief van de onafhankelijkheid, niet alleen van Aruba, maar ook van de Nederlandse Antillen. Weliswaar is de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen niet uitdrukkelijk aan de orde geweest op die conferentie, door de Nederlandse delegatie is bij het begin van de conferentie wel degelijk duidelijk gemaakt dat onafhankelijkheid het perspectief was, óók voor de Nederlandse Antillen. Nu het Nederlandse beleid op dit punt ingrijpend is veranderd, moeten ook de afspraken ten aanzien van de onafhankelijkheid van Aruba in een ander licht worden gezien. Zonder dat onafhankelijkheidsperspectief van ook de Nederlandse Antillen zou met name ook de afspraak met betrekking tot een toetsingsconferentie niet tot stand zijn gekomen. De Nederlandse gedachte achter deze conclusie was immers het zo nodig realiseren van een kort uitstel van de onafhankelijkheid van Aruba teneinde deze gelijktijdig te laten ingaan met de eveneens voorziene onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen. De oorspronkelijke aanleiding voor het houden van een toetsingsconferentie is daarmee dus komen te vervallen.

Het voorgaande wil echter niet zeggen dat nu zonder meer wordt teruggekomen op de onafhankelijkheid van Aruba. De procedure die wordt gevolgd en de voorwaarden die worden gesteld maken dat duidelijk. Op de voorwaarden wordt hierna ingegaan (paragraaf 3). Ten aanzien van de procedure merken wij het volgende op.

Zoals bekend hebben de drie regeringen in mei 1991, januari 1992 en september 1992 in het kader van het zogenaamde Koninkrijksoverleg, beraadslaagd over de relaties tussen de landen van het Koninkrijk. De drie regeringen hebben daarbij overeenstemming bereikt over het voortzetten van de Koninkrijksband, zolang de Nederlandse Antillen en Aruba dat althans wensen. Voor de Nederlandse Antillen betekende dit bestending van de huidige situatie. Voor Aruba echter betekende dit dat het huidige artikel 62 van het Statuut zou moeten komen te vervallen. Daarom is tijdens het Koninkrijksoverleg van mei 1991 ook afgesproken dat een voorstel tot wijziging van het Statuut op dat punt zou worden voorbereid en aan de drie parlementen zou worden voorgelegd. Het onderhavige voorstel van rijkswet is het resultaat van die afspraak. Ingevolge het bepaalde in artikel 55 van het Statuut moeten de drie parlementen hun goedkeuring hechten aan het voorstel. Op deze manier wordt de juiste procedure gevolgd die moet leiden tot het doen vervallen van de bepaling dat de rechtsorde van het Koninkrijk ten aanzien van Aruba eindigt per 1 januari 1996.

Ook wij zijn overigens van mening dat het doen vervallen van artikel 62 van het Statuut aanleiding geeft in onderling overleg de relaties binnen het Koninkrijk nader te bezien. Daarom is tijdens het Koninkrijksoverleg van 28 september jl. besloten op zo kort mogelijke termijn een conferentie te houden waaraan zal worden deelgenomen door dezelfde partijen die vertegenwoordigd waren op de RTC van 1983. Inmiddels is afgesproken de conferentie maart 1993 op Curaçao te houden. De drie parlementen van de landen zal worden gevraagd waarnemers af te vaardigen. Het gaat er daarbij om overleg te voeren tussen alle betrokkenen over de toekomstige verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. Het is de bedoeling tijdens deze conferentie beleidsuitgangspunten te formuleren voor de vormgeving van de toekomstige verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. De bestendinging van de huidige status van Aruba en de gevolgen daarvan kunnen daarbij aan de orde komen, maar het zou vooral moeten gaan om de intenties waarmee de partners de Koninkrijksband met het oog op de toekomst willen voortzetten. Een toekomstconferentie dus.

De vraag bij wie het initiatief lag tot het doen vervallen van de Arubaanse onafhankelijkheid kan als volgt worden beantwoord. Het valt niet te ontkennen dat het eerste Arubaanse kabinet, het kabinet-Eman, weinig enthousiasme aan de dag legde voor het op de RTC afgesproken perspectief van de komende onafhankelijkheid. Door Nederland geëntameerd overleg over de situatie na 1995 kon dan ook slechts met grote moeite plaatsvinden. Een belangrijke reden daarvoor was ook dat de Arubaanse regering destijds al haar krachten primair wilde richten op de economische ontwikkeling van het land, die door de sluiting van de LAGO-raffinaderij in een ernstige crisis terecht was gekomen.

De gedachten gingen destijds uit naar een toekomstige relatie tussen het Koninkrijk en een onafhankelijk Aruba in de vorm van wat werd genoemd een «gemenebest sui generis». Daarin zou ruimte moeten zijn voor samenwerking op diverse terreinen. Daarmee zou uitwerking worden gegeven aan de RTC-conclusies 10 en 11. De concrete mogelijkheden om tot daadwerkelijke samenwerking te komen op die terreinen zouden nog moeten worden onderzocht.

Het tweede Arubaanse kabinet, het kabinet-Oduber, toonde bereidheid tot serieus overleg in Koninkrijksverband over de toekomstige relaties, op basis van de op de RTC van 1983 gemaakte afspraken. Dergelijk overleg heeft er medio 1990 uiteindelijk toe geleid dat de regeringen van Nederland en Aruba gezamenlijk de gevolgtrekking moesten maken dat het Koninkrijk in een toekomstige relatie van volkenrechtelijke aard met Aruba niet in voldoende mate tegemoet kon komen aan de wensen van de Arubaanse regering met betrekking tot de toekomstige samenwerking, zoals onder meer neergelegd in RTC-conclusie 10, en dat daarom moest worden voorgesteld af te zien van het voornemen de onafhankelijkheid van Aruba te realiseren per 1 januari 1996. Het ging er toen met name om dat de Nederlandse regering het niet goed mogelijk achtte Aruba in een verband van volkenrechtelijke aard reële garanties te geven voor het handhaven van de democratische rechtstaat, de mensenrechten en de rechtszekerheid. Evenmin werd het van Nederlandse zijde mogelijk geacht een onafhankelijk Aruba wezenlijke garanties te geven voor het handhaven van de territoriale integriteit.

Voorts werd het ondenkbaar geacht de hele bevolking van een onafhankelijk Aruba de Nederlandse nationaliteit te laten behouden. De regering van Aruba trok daaruit de conclusie dat, indien een volkenrechtelijk verband tot stand zou worden gebracht, dit verband op voor Aruba wezenlijke, in RTC-conclusie 10 genoemde punten, tekort zou schieten.

De Nederlandse regering baseerde haar beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba toen niet meer op het perspectief van de onafhankelijkheid, maar, indien en zolang de Koninkrijkspartners dat zouden wensen, op het vooruitzicht van een voortgezette en vernieuwde Koninkrijksband. Dat uitgangspunt werd niet ingegeven door de positie van Aruba, maar maakte het wel mogelijk de wensen van Aruba te realiseren binnen een voortgezet staatsrechtelijk kader.

3. Voorwaarden voor de voortzetting van de Koninkrijksband met Aruba

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, de SGP en de RPF vroegen zich af hoe de constitutionele inbedding van Aruba in het Koninkrijk na het vervallen van de onafhankelijkheid gestalte zou krijgen. Welke voorwaarden, zo vroegen zij, werden er gesteld aan het door Aruba voortzetten van de Koninkrijksband? Zij vroegen daarbij met name naar de bereidheid van Aruba tot samenwerking met de Nederlandse Antillen en naar het bewijs van de wezenlijke betrokkenheid van dat land bij het Koninkrijk. Zij wezen er in het algemeen op dat een blijvende band met het Koninkrijk niet alleen rechten maar ook plichten met zich bracht.

De wens tot voortzetting van de Koninkrijksband heeft consequenties voor de onderlinge relaties tussen de drie landen. Het maakt verschil uit of die relaties gebaseerd zijn op het toewerken naar onafhankelijkheid op afzienbare termijn, dan wel hun basis blijven vinden in gemeenschappelijke normen en waarden zoals die zijn neergelegd in het Statuut. In dat opzicht is er geen verschil tussen de drie landen. Van alle drie mag worden verwacht dat zij die normen en waarden tot uitgangspunt van hun handelen maken. Van Aruba mag echter worden gevraagd dat het, indien de rechtsorde van het Koninkrijk ten aanzien van dit land niet, zoals is vastgelegd in het Statuut, per 1 januari 1996 wordt beëindigd, duidelijk tot uitdrukking brengt dat het die normen en waarden zal blijven naleven en dat het aan de handhaving daarvan binnen het Koninkrijk wil bijdragen. Dat beschouwen wij als de belangrijkste aan Aruba te stellen voorwaarde voor het volwaardig kunnen blijven functioneren binnen het Koninkrijk.

De Arubaanse regering heeft reeds duidelijk blijk gegeven aan die voorwaarde te willen voldoen. In de eerste plaats kon dat worden afgeleid uit het volgende. Toen bleek dat de Arubaanse wens dat het Koninkrijk ook na onafhankelijkheid de democratische rechtsstaat zou waarborgen niet in voldoende mate kon worden gehonoreerd, trok zij daaruit de conclusie dat daarom moest worden afgezien van de onafhankelijkheid. Daarmee gaf Aruba te kennen dat het beginsel van de democratische rechtsstaat voor haar een leidend principe vormde. In de tweede plaats bleek het uit de door Aruba getoonde bereidheid mee te werken aan het – nu eindelijk – tot stand komen van een wettelijke regeling van het solidariteitsfonds en aan een vernieuwing van het Statuut, waarbij de rechtsstatelijke beginselen waarop het Koninkrijk is gebaseerd een versterkte nadruk zullen krijgen. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het doen vervallen van artikel 62 van het Statuut geen op zichzelf staande operatie is, maar dat Aruba bereid is zich in het verband van het Koninkrijk duidelijk te committeren aan de beginselen waarop de Koninkrijksband is gebaseerd. Er is dus geen sprake van dat Aruba slechts pro forma deel wenst uit te maken van het Koninkrijk. Zoals in paragraaf 2 aangekondigd, heeft de regering het voornemen een toekomstconferentie te organiseren. Daar zal het voorgaande nog eens uitdrukkelijk aan de orde worden gesteld.

Het stellen van meer voorwaarden voor de voortzetting van de Koninkrijksband met Aruba lijkt ons niet wenselijk en ook niet realiseerbaar. Het min of meer opleggen van verdere samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Aruba achten wij in dit verband niet de aangewezen methode om een dergelijke samenwerking daadwerkelijk tot stand te brengen, zoals de geschiedenis van de op de RTC van 1983 voorziene Unie van de Nederlandse Antillen en Aruba illustreert. Voor een vruchtbare samenwerking is primair noodzakelijk dat de betrokken landen de voordelen van samenwerking zelf inzien en op die basis op concrete terreinen daaraan ook zelf inhoud geven.

De bestaande samenwerking in het kader van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba verloopt naar wederzijdse tevredenheid. In het kader van deze regeling – een onderlinge regeling zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut – wordt op een groot aantal gebieden van wetgeving op verschillende manieren samengewerkt. Artikel 5 van de Samenwerkingsregeling noemt de mogelijkheid van de eenvormige landsverordening. Artikel 6 somt de aangelegenheden op die zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld dienen te worden. Hiertoe behoren onder meer het burgerlijk recht, het handelsrecht en het strafrecht. Op veel van deze terreinen vindt goede samenwerking tussen de beide landen plaats. De met de voorbereiding van regelgeving belaste ambtelijke diensten voeren regelmatig overleg met elkaar over diverse projecten en er wordt getracht, voor zover afstemming van regelgeving al niet verplicht is ingevolge de Samenwerkingsregeling, deze afstemming ook bij andere onderwerpen te laten plaatsvinden. Zo vindt op het gebied van de scheepvaart, onder de verantwoordelijkheid van een daartoe ingestelde gemengde commissie, nauwe afstemming plaats van de wetgeving op dit terrein waarbij wordt getracht een zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van de daarvoor ter beschikking staande wetgevingsexpertise. Ook op het terrein van de milieuwetgeving, een onderwerp dat ten tijde van de totstandkoming van de Samenwerkingsregeling nog niet expliciet de aandacht kreeg, zijn ontwikkelingen in gang gezet om tot afstemming van de wetgeving op dit terrein te komen. Reeds geruime tijd wordt er gezamenlijk gewerkt aan het tot stand brengen van een nieuw wetboek van strafvordering, een onderwerp dat overigens bij eenvormige landsverordening geregeld dient te worden. Onlangs is besloten tot het instellen van een gemeenschappelijke commissie die de mogelijkheden zal onderzoeken tot het opzetten van een nieuw burgerlijk wetboek voor beide landen. Tenslotte kan in dit kader worden opgemerkt dat, nu gedurende een aantal jaren ervaring is opgedaan met het functioneren van de Samenwerkingsregeling, deze ervaring leert dat de regeling op; enkele punten nadere overweging verdient en wellicht enige bijstelling behoeft. Het feit dat bij aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Aruba binnen het Koninkrijk een nieuw perspectief krijgt lijkt een goed moment om ook het functioneren van de Samenwerkingsregeling in de nabije toekomst te evalueren.

Voorts is het niet zonder betekenis dat de regering van Aruba bij het laatst gehouden Koninkrijksoverleg heeft aangekondigd de samenwerking met de Nederlandse Antillen te willen uitbreiden, met name op het gebied van het onderwijs en tussen de politiekorpsen van beide landen.

De hiervoor genoemde overwegingen ten aanzien van de noodzaak van vrijwilligheid bij samenwerking gelden ook voor de meest vergaande vorm van samenwerking, een herstel van de Antillen van de Zes. In het licht van het voorgaande mag het duidelijk zijn dat de regering dat als een onbegaanbare weg beschouwt. Zowel de Nederlandse Antillen als Aruba voelen daar niets voor en het lijkt daarom het beste dat men zich

daar nu van Nederlandse kant bij neerlegt, ook al kan men van mening zijn dat het te betreuren valt dat het in het verleden gelopen is zoals het is gelopen. Een min of meer afgedwongen hereniging zou tot grote spanningen lijden en meer problemen oproepen dan oplossen.

Ten aanzien van de hulp die in het kader van het hulpbeleid aan Aruba wordt gegeven kan worden opgemerkt dat die niet zal worden verminderd of stopgezet als gevolg van het niet doorgaan van de onafhankelijkheid.

4. Consequenties van het niet doorgaan van de onafhankelijkheid van Aruba voor de positie van de andere eilanden

De leden van de fracties van de VVD, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF vroegen zich af welke argumenten de regering had aan de andere eilanden, met name aan Curaçao, een status aparte te weigeren, als Aruba op basis van dit wetsvoorstel een dergelijke status blijvend zou verwerven. Zij vreesden dat een verdere versplintering van de Nederlandse Antillen op deze wijze onvermijdelijk zou zijn.

De vraag waar het dus om draait is of uit het feit dat Aruba op permanente basis een aparte status binnen het Koninkrijk krijgt niet voortvloeit dat ook eilandgebieden van de Nederlandse Antillen aanspraak kunnen maken op een dergelijke status. Het beginsel derhalve van «gelijke monniken, gelijke kappen». Het moge duidelijk zijn dat deze vraag in de Nederlandse Antillen enerzijds en in Nederland anderzijds niet gelijk-luidend wordt beantwoord.

De Nederlandse regering heeft zich immer op het standpunt gesteld dat een zelfstandige positie als land binnen het Koninkrijk alleen gereali-seerd kan worden in onderlinge overeenstemming tussen de Koninkrijks-partners via de weg van wijziging van het Statuut. Dat gold voor Aruba in 1983, dat geldt voor Aruba voor wat betreft de positie van dit land na 1995 en dat geldt evenzeer voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. Het geven van een positie als land in het Koninkrijk aan het ene eiland kan niet los worden gezien van de gevolgen die dat heeft voor de andere. Het uittreden van Aruba uit het staatsverband van de Neder-landse Antillen had gevolgen voor de andere eilanden. Die zijn in 1983 ook onder ogen gezien. Het is een gezamenlijk afwegingsproces geweest dat uiteindelijk heeft geleid tot het verlenen van een aparte positie tot 1996. Als deze positie voor Aruba ook daarna wordt bestendigd, zoals voorgesteld, is dat ook het resultaat van een gezamenlijk afwegings-proces in Koninkrijksverband. Ten aanzien van een eventuele wens van een eilandgebied van de Nederlandse Antillen om ook een aparte positie als land binnen het Koninkrijk te verkrijgen kan niets anders gelden. Dat maakt naar ons oordeel elke discussie over het zelfbeschikkingsrecht, zolang het gaat om wijziging in de samenstelling van het Koninkrijk, tot een nogal theoretische. Over de samenstelling van het Koninkrijk, een samenwerkingsverband dat uit vrije wil is aangegaan, beslissen immers de Koninkrijkspartners gezamenlijk.

De positie van Aruba verschilt van die van de huidige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen door het feit dat Aruba sinds 1986 een aparte positie als land heeft, een situatie die zowel Aruba zelf als de Nederlandse Antillen willen bestendigen na 1995. Een herstel van de oorspronkelijke Antillen van de Zes is, zoals eerder gesteld, geen reële optie.

Als enig eilandgebied van de Nederlandse Antillen eventueel de wens te kennen zou geven een aparte positie als land in het Koninkrijk te verwerven, moet, evenals dat in het geval van Aruba is gebeurd en nu weer gebeurt, zo'n wens op de eigen merites worden bezien en moeten

de mogelijke gevolgen daarvan voor het Koninkrijksverband en zijn samenstellende delen gezamenlijk onder ogen worden gezien. Inwilliging van zo'n wens kan, gezien het karakter van het Koninkrijksverband, geen vanzelfsprekendheid zijn.

Ten aanzien van mogelijke aspiraties van Curaçao merken wij het volgende op. Dat eiland heeft zeker niet minder dan Aruba de mogelijkheden een eigenstandige politieke en bestuurlijke positie te realiseren. Wij zijn echter van oordeel dat de positie van Curaçao niet kan worden beschouwd zonder ook de positie van de andere eilanden van de Nederlandse Antillen daarbij te betrekken. De realiteit is op dit moment dat die andere eilanden in belangrijke mate zijn aangewezen op Curaçao, met name voor zover het de daar zetelende landsoverheid betreft.

Daartegenover dient wel erkend te worden dat de consequentie daarvan voor Curaçao in de huidige staatsrechtelijke constellatie een systeem van twee bestuurslagen is, met alle nadelen daarvan. Het is duidelijk dat daarvoor op enigerlei wijze oplossingen moeten worden gevonden, waarbij wel moet worden bedacht dat de zorgfunctie die Curaçao heeft voor de andere eilanden van de Nederlandse Antillen gezien de schaal van de andere eilanden nooit volledig zal kunnen verdwijnen en ook zo goed mogelijk gegarandeerd moet blijven. Die garantie kan naar ons oordeel op dit moment eigenlijk alleen goed gestalte krijgen binnen één staatsverband. Op langere termijn kan ernaar worden gestreefd dat Sint Maarten een zekere zorgfunctie zal kunnen vervullen voor Saba en Sint Eustatius, maar ook dan blijft in elk geval Bonaire in belangrijke mate aangewezen op vanuit Curaçao verleende diensten. Ook dan zal echter moeten worden gezocht naar oplossing van de problemen van de dubbele bestuurslaag die dat voor Curaçao met zich brengt.

In dit verband moge worden herinnerd aan het Koninkrijksoverleg van mei 1991. In conclusie 3b werd onder meer gesteld: «De Nederlandse regering is bereid in het verdere overleg mee te zoeken naar bestuurlijk hanteerbare constructies waarin de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen die daartoe de mogelijkheden hebben een hoge mate van bestuurlijke zelfstandigheid kunnen verwezenlijken. Voor alle eilandgebieden gaat het om de vraag hoe, binnen het verband van het Koninkrijk, gekomen kan worden tot werkbare en acceptabele bestuurlijke en financiële verhoudingen».

Naar ons oordeel komen de discussies over de problematiek van de staatkundige herstructurering van de Nederlandse Antillen tegen deze achtergrond in een toch wat ander licht te staan. Het besef is langzamerhand groeiende dat deze problematiek niet als op zichzelf staand kan worden beschouwd. Het uitsluitend denken in allerlei mogelijke nieuwe modellen en constructies heeft niet tot acceptabele oplossingen kunnen leiden. Waar het om gaat is de werkelijke problemen aan te pakken in het functioneren, zowel op bestuurlijk als op financieel gebied, van met name de overheden van de eilandgebieden. Daar ligt naar ons oordeel de primaire oorzaak van de bestuurlijke problemen van de Nederlandse Antillen. Daarom ook is de prioriteit in het Nederlandse hulpbeleid verschoven naar het versterken van het bestuur in de Nederlandse Antillen. De concrete voorbeelden daarvan mogen bekend worden verondersteld. Op het moment dat geconstateerd kan worden dat de diverse besturen voldoende adequaat functioneren is de tijd rijp om definitieve besluiten te nemen over de staatkundige structuur, en daarmee over de positie van de afzonderlijke eilandgebieden op zichzelf en in relatie tot elkaar. Wij pleiten er daarom voor de uitkomsten af te wachten van de discussies binnen de Nederlandse Antillen over de staatkundige structuur van dat land die met name beïnvloed zullen worden door de reële mogelijkheden van de diverse eilandgebieden, zoals die langzamerhand duidelijk zullen worden naar mate de activiteiten in het kader van de

versterking en verbetering van het bestuur hun vruchten beginnen af te werpen.

Wat echter toekomstige ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen ook mogen brengen, intussen kan nu niet meer worden gewacht met het regelen van de positie van Aruba na 1995, Aruba heeft, met het oog op de verdere sociale en economische ontwikkeling van het land, nu zekerheid nodig.

5. De houding van de Nederlandse regering en de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wie van Nederlandse kant de toezegging had gedaan dat een voorstel van rijkswet tot wijziging van artikel 62 van het Statuut zou worden voorbereid, dat vooruit zou lopen op een algemene herziening van het Statuut. Zij vroegen voorts of de regering ten tijde van deze toezegging aanwijzingen had dat een dergelijk voorstel zou kunnen rekenen op steun bij een meerderheid in de Staten-Generaal en wat zij ten aanzien van de parlementaire behandeling had meegedeeld aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarnaast wilden zij geïnformeerd worden over het standpunt van de regering van de Nederlandse Antillen tijdens het eerdergenoemde overleg. Tenslotte wezen zij op de kritiek van de Antilliaanse en Nederlandse parlementaire delegaties op de gevolgde procedure bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel, zoals neergelegd in de slotverklaring van de contactplanontmoeting van 5 juni 1992.

Het lid van de RPF-fractie wees erop dat de Tweede Kamer weliswaar al enkele malen had gesproken over de Schets voor een Gemeenebest-constitutie, maar naar zijn indruk had de Kamer daarbij niet in meerderheid reeds ingestemd met het niet laten doorgaan van de onafhankelijkheid van Aruba. Hij vroeg of de regering die overtuiging wel was toegedaan en de wijziging van het Statuut nog alleen als een formaliteit beschouwde.

Wij willen duidelijk stellen dat bij Aruba nimmer de indruk is gewekt dat het feit dat de regeringen van beide landen overeenstemming over de toekomstige status van Aruba hadden bereikt afdoende zou zijn en dat de noodzakelijke besluitvorming in de parlementen slechts een formaliteit was. De procedure is uiteraard zo dat tussen de regeringen van de landen van het Koninkrijk eerst overeenstemming moest worden bereikt over inhoud en tekst van het onderhavige wetsvoorstel, waarna – na advisering door de Raad van State van het Koninkrijk – indiening bij de parlementen kon plaatsvinden. Ook aan Arubaanse kant wordt dat beseft. Wel bestaat er daar ongerustheid over het feit dat de besluitvorming ten aanzien van het schrappen van artikel 62 nog niet is afgerond en het jaar 1996 steeds dichterbij komt. Bovendien is de voortdurende onzekerheid over de toekomstige status van Aruba ongunstig voor de economische ontwikkeling.

Uit de in de beide Kamers der Staten-Generaal gehouden debatten in de afgelopen jaren kon overigens niet worden afgeleid dat het doen vervallen van de onafhankelijkheid van Aruba op zichzelf op overwegende bezwaren zou stuiten. Integendeel, zoals trouwens ook blijkt uit het voorlopig verslag, lijken dergelijke bezwaren in het algemeen niet te bestaan. De wijze waarop een en ander gestalte moet krijgen en de voorwaarden waarop dat zou moeten gebeuren roepen echter wel vragen op. Die kanttekeningen waren ons echter niet onbekend, zij bleken immers ook tijdens de diverse gedachtenwisselingen met de Staten-Generaal die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Ook aan Arubaanse kant was men met die bedenkingen bekend, onder meer door

de regelmatige contacten tussen de parlementariërs uit de drie landen. Daaruit kon worden afgeleid dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet als slechts een formaliteit kon worden beschouwd.

Ten aanzien van het standpunt van de regering van de Nederlandse Antillen kan worden meegedeeld dat men geen enkel bezwaar heeft tegen voortzetting van de Koninkrijksband met Aruba en dat ook op geen enkel moment heeft gehad.

6. Procedure tot beëindiging van de Koninkrijksrelatie

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen zich af of het verstandig was voor Aruba en de Nederlandse Antillen verschillende procedures te creëren voor een eventuele beëindiging van de Koninkrijksrelatie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering had gekozen voor een constructie waarin Aruba te allen tijde alsnog zelf kan kiezen voor een onafhankelijke status. Is ook overwogen slechts eenmaal in een bepaalde periode, bij voorbeeld tien jaar, de mogelijkheid te geven de beëindiging van de Koninkrijksband aan de orde te stellen, zo vroegen deze leden. Zij verzochten de regering de voor- en nadelen van beide mogelijkheden aan te geven.

Ook de leden van de fractie van D66 hadden deze bedenking waarbij zij wel aantekenden dat de wijze waarop een eventueel uittreden van Aruba uit het Koninkrijk wordt geregeld hen door haar zorgvuldigheid zeer aansprak. Zij hadden ook waardering voor het passend gebruik dat van het referendum wordt gemaakt, namelijk als bindend correctief op een reeds door de Staten van Aruba goedgekeurde landsverordening.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen wat precies bedoeld werd met een bevestigend referendum en in hoeverre dat een bindend karakter zou kunnen hebben. Ook vroegen zij zich af of de mogelijkheid bestond een referendum uit te schrijven zonder dat eerst in de Staten van Aruba besluitvorming heeft plaatsgevonden omtrent het kiezen van een onafhankelijke status.

De leden van de GPV-fractie hadden grote moeite met de aanvulling van het Statuut met de artikelen 58 tot en met 60 op basis waarvan Aruba te allen tijde zelf kan kiezen voor onafhankelijkheid. Zij wilden niet ten principale de onafhankelijkheid van Aruba uitsluiten, maar het was hen niet duidelijk waarom een besluit daartoe niet genomen zou moeten worden met inachtneming van de procedure van artikel 55 van het Statuut.

De regering van Aruba heeft de uitdrukkelijke wens te kennen gegeven een procedure tot beëindiging van de Koninkrijksband voor wat betreft Aruba in het Statuut op te nemen, tegelijk met het schrappen van artikel 62. De regering van de Nederlandse Antillen heeft een dergelijke wens voor wat betreft dat land niet te kennen gegeven. De positie van de Nederlandse Antillen, een land bestaande uit vijf eilandgebieden die hechten aan een eigen zelfbeschikkingsrecht, is ook een andere dan die van Aruba. Het is dan ook de vraag of er ten aanzien van de Nederlandse Antillen eenzelfde regeling denkbaar zou zijn als voor Aruba. Aruba wil zich, op het niveau van de rechtsorde van het Koninkrijk, vrijwillig binden aan een te volgen procedure bij het maken van een keuze voor onafhankelijkheid. Het zou ook denkbaar zijn een dergelijke procedure vast te leggen in de Staatsregeling van Aruba. De regering van Aruba kiest echter voor vastlegging in het Statuut. De regering van de Nederlandse Antillen en de Nederlandse regering willen meewerken aan het realiseren van die keuze, zoals blijkt uit het onderhavige voorstel van rijkswet. De regering van de Nederlandse Antillen behoudt zich het recht voor te zijner tijd tot een andere keuze te komen, zowel wat betreft inhoud als

wat betreft de te volgen procedure. Wij benadrukken dan ook dat de inhoud van de nu opgenomen regeling voor de onafhankelijkheid van Aruba op geen enkele wijze consequenties zal hebben voor de Nederlandse Antillen. De regeling voor Aruba heeft dus geen precedentwerking.

Als Aruba de wens tot onafhankelijkheid te kennen geeft, zijn de partners in het Koninkrijk gehouden daaraan medewerking te verlenen en het Statuut op dat punt te wijzigen. Aan medewerking aan het tot stand brengen van onafhankelijkheid kunnen slechts voorwaarden worden verbonden voor zover die door Aruba vrijwillig zijn aanvaard. De in dit wetsvoorstel neergelegde procedure is daarvan een voorbeeld.

Het slechts eenmaal in de tien jaar kunnen kiezen voor onafhankelijkheid zou slechts met instemming van Aruba kunnen worden opgenomen. De regering ziet overigens niet in welke voordelen aan een dergelijke bepaling verbonden zijn. Het gaat immers om een eenmalige beslissing en het lijkt niet van wezenlijk belang vooraf te bepalen op welke momenten Aruba slechts zo'n beslissing kan nemen.

Volgens de bepalingen van de artikelen 58 tot en met 60 dienen eerst de Staten van Aruba de wens tot onafhankelijkheid uit te spreken. Vervolgens dient de Arubaanse bevolking deze uitspraak in een referendum te bevestigen. Beide uitspraken zijn dus nodig om tot onafhankelijkheid te kunnen komen.

7. Onafhankelijkheid en zelfbeschikkingsrecht

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en D66 vroegen naar de verhouding tussen de inhoud die in het algemeen internationaal aan het zelfbeschikkingsrecht wordt gegeven en de wijze waarop de mogelijke uitoefening van dat recht door Aruba gestalte heeft gekregen in de artikelen 58, 59 en 60.

De leden van de PvdA-fractie hadden voorts behoefte aan een nadere uiteenzetting over de ontideologisering van het begrip onafhankelijkheid.

De leden van de VVD-fractie achtten – mede in het licht van de laatste Contactplanbijeenkomst – een hernieuwde discussie over het zelfbeschikkingsrecht onontkoombaar, waarbij zij evenals het lid van de RPF-fractie duidelijkheid wilden ten aanzien van de mogelijkheid tot uitoefening van dit recht binnen het Koninkrijk.

Zoals een aantal leden terecht constateert, zijn de in de artikelen 58, 59 en 60 neergelegde voorwaarden voor de onafhankelijkheid van Aruba zwaarder dan de eisen die daaraan in internationaal verband in het algemeen worden gesteld. Het gaat echter niet om door Nederland opgelegde voorwaarden. Dat zou ook niet kunnen. Over de inhoud van deze artikelen bestaat overeenstemming met de regering van Aruba. Aan Arubaanse zijde hecht men eraan dat eventuele onafhankelijkheid zo verantwoord mogelijk tot stand komt, omdat men beseft dat het om een zeer ingrijpende stap gaat. Blijkens het verslag van de Staten van Aruba leeft die opvatting niet alleen bij de regering van Aruba, maar ook bij de Staten.

In paragraaf 6 is reeds ingegaan op de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht binnen het verband van het Koninkrijk.

Met de term «ontideologisering van het begrip onafhankelijkheid» wordt geduid op de geleidelijke wijziging in de opvatting over onafhankelijkheid. In de jaren zestig en zeventig heerste de opvatting dat verwerking van het zelfbeschikkingsrecht door koloniën en andere niet-zelfstandige gebieden eigenlijk alleen kon plaatsvinden door middel van het verwerven van volledige onafhankelijkheid. Dat idee is langzamerhand verlaten. Men is in de internationale gemeenschap tot de overtuiging gekomen dat onafhankelijkheid niet de enig mogelijke

uitkomst behoeft te zijn van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht. Ook nauwere of andere banden met het (voormalige) moederland kunnen het resultaat zijn van de uitoefening van dit recht. Dit laatste kan naar ons oordeel echter alleen gerealiseerd worden indien het moederland daarmee akkoord gaat. Dat geldt wat Nederland betreft dus ook voor mogelijke wensen in die richting van de eilanden van de Nederlandse Antillen.

8. Vernieuwing Statuut

De leden van de fracties van het CDA en het GPV stemden in met een algehele herziening van het Statuut. Zij vroegen wat er ten aanzien hiervan mocht worden verwacht van de Gemengde Werkgroep Modernisering Statuut en op welke termijn een en ander zou worden gerealiseerd.

Ook de leden van de PvdA-fractie wensten inzicht te krijgen in de randvoorwaarden van de opdracht aan deze werkgroep. Zij vroegen of zij daarbij gebonden was aan uitgangspunten neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel of het in de Schets neergelegde aantal van vier landen dan wel vrij kan adviseren over de toekomstige status van de diverse eilandgebieden.

De leden van de VVD-fractie opperden enige aarzeling met betrekking tot de aankondiging door de regering van de modernisering van het Statuut. Zij vroegen wat de regering daarmee zoal beoogde. Zij meenden dat het Statuut op het gebied van de mensenrechten duidelijk is. Voorts kent het Statuut bestuurlijke middelen om in te grijpen bij stelselmatige schending van de mensenrechten en bij stelselmatig wanbestuur.

Het lid van de RPF-fractie was het onduidelijk dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van het Statuut vooruit zouden lopen op een meer omvattende vernieuwing van de Koninkrijksband. Hij vroeg welke vernieuwingen de regering op het oog had.

De Gemengde Werkgroep Modernisering Statuut heeft als opdracht het opstellen van een proeve voor een vernieuwd Statuut met toelichting. Wat betreft de aan de werkgroep gegeven opdracht verwijzen wij naar het Koninklijk besluit van 30 augustus 1991, houdende instelling van een gemengde ambtelijke werkgroep met als taak de voorbereiding van de vereenvoudiging en modernisering van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, en de daarbij behorende memorie van toelichting (Stb. 1991, nr. 454). Afschrift van dit besluit is aan beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden. De werkgroep gaat bij haar werkzaamheden uit van de huidige samenstelling van het Koninkrijk. Er is de werkgroep ook niet gevraagd eventuele andere varianten onder ogen te zien. Het is voorts de bedoeling dat de fundamentele kenmerken van de huidige Statutaire rechtsorde in essentie zullen worden gehandhaafd en dat de beginselen van de democratische rechtsstaat in een vernieuwd Statuut duidelijk zullen worden verankerd. Verder gaat het om een technische herziening van het Statuut. Het functioneert nu 38 jaar en het is gewenst te bezien in hoeverre het moet worden aangepast aan de eisen van de tijd en aan de praktijk die zich gedurende die periode heeft ontwikkeld. De proeve kan naar verwachting in de eerste maanden van 1993 tegemoet worden gezien.

9. Artikelen

Artikelen 58 en 60

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in artikel 58, derde lid, en in artikel 60, eerste lid, is gekozen voor een twee derden meerderheid

van «zitting hebbende» leden en niet voor een twee derden meerderheid van «aan de stemming deelnemende» leden.

Aan deze bepaling ligt de wens ten grondslag van de Arubaanse regering de eventuele totstandkoming van de onafhankelijkheid van Aruba met zo veel mogelijk waarborgen te omkleden.

Artikel 60

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar aanleiding van het eerste lid van dit artikel of bij de toekomstige constitutie volstaan kon worden met de schets van een toekomstige constitutie als bedoeld in artikel 58, tweede lid en voorts of het hier ook goedkeuring bij landsverordening betrof.

Artikel 60, eerste lid, spreekt over vaststelling van «de toekomstige constitutie». Dat is dus meer dan de schets waarvan in artikel 58, tweede lid, sprake is.

De Minister-President,
R. F. M. Lubbers

De Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales