

De VN, zelfbestuur en zelfbeschikking



Een kaart van Nederlands West-Indië uit 1939, met daarop de Nederlandse Antillen en Suriname.

Zelfbesturend of niet?

In de Factsheet wordt Resolutie 945(X) een 'ambivalente beslissing' genoemd, waaruit niet blijkt of de VN de Nederlandse Antillen en Suriname nu wel of niet voortaan als zelfbesturende gebieden beschouwd. Wij vinden Resolutie 945(X) wél voldoende duidelijk.

Voor VN-leden bestaat op grond van artikel 73 e VN-Handvest een rapportageverplichting met betrekking tot niet-zelfbesturende gebieden die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De Algemene Vergadering van de VN heeft in december 1955 een resolutie aangenomen waarin zij als mening uitsprekt

dat stopzetting van de rapportages gepast is. Aangezien voor niet-zelfbesturende gebieden op grond van het VN-Handvest een rapportageverplichting geldt, is het logisch dat tot stopzetting alleen wordt besloten als niet langer sprake is van niet-zelfbesturende gebieden. Die koppeling is in Resolutie 945(X) ook zichtbaar via de overweging in de preambule: „*Bearing in mind the competence of the General Assembly to decide whether or not a Non-Self-governing Territory has attained the full measure of self-government referred to in Chapter XI of the Charter of the United Nations*”, en daarna de conclusie, zonder voorbehoud, dat *'cessation of the transmission of information*

under Article 73 e of the Charter in respect of the Netherlands Antilles and Suriname is appropriate'. Deze overwegingen zijn helder genoeg om te kunnen concluderen dat de afschaffing van de rapportageverplichting mede was gebaseerd op de opvatting dat de Nederlandse Antillen en Suriname niet langer als niet-zelfbesturende gebieden werden beschouwd. Het feit dat de Nederlandse Antillen en Suriname vervolgens van de VN-lijst van niet-zelfbesturende gebieden zijn afgevoerd, bevestigt dit. Dat wil zeggen dat uit Resolutie 945(X) volgt dat de Algemene Vergadering van de VN de Nederlandse Antillen en Suriname sinds de invoering van het Statuut als zelfbesturende gebieden beschouwd. Zou dat niet zo zijn, dan zou de stopzetting in strijd met artikel 73 Handvest hebben plaatsgevonden.

Nu is het zeker zo dat politieke motieven bij de toepassing en interpretatie van het VN-Handvest altijd een rol spelen. Dat geldt niet in de laatste plaats ook voor resoluties van de Algemene Vergadering. Dat neemt niet weg dat resoluties niet zomaar tot stand komen, daar is goed over nagedacht en is vaak het resultaat van stevige onderhandelingen. Het is daarbij van belang te onderstrepen dat bij de jarenlange behandeling ter beëindiging van de verplichte rapportage door de Nederlandse regering eminente personen uit Suriname, (waaronder dr. Ferrer en dr. Pos) en de Nederlandse Antillen (waaronder de heren Yrausquin, Jonckheer en

Debrot) in de koninkrijksdelegaties waren opgenomen, die bij herhaling pleidooien in de VN hebben gehouden voor erkenning van de nieuwe rechtsoverwegingen. Research van de verslaggeving, met argumenten van vóór- en tegenstanders, laat inderdaad zien dat de VN-leden divergerende meningen hadden, maar feit is dat uiteindelijk Resolutie 945(X) is aangenomen.

Uiteraard staat het eenieder vrij om te beweren dat de drie Caribische landen en de BES-eilanden anno 2022 niet als zelfbesturende gebieden zijn te beschouwen. Maar die bewering kan naar onze opvatting niet worden gebaseerd op de stelling dat de VN het in 1955 al niet anders zag. De rechtsorde van het Statuut werd onder de streep wel degelijk van voldoende kwaliteit geacht om de Nederlandse Antillen en Suriname niet langer als niet-zelfbesturende gebieden te beschouwen.

De door de Nederlandse Antillen en Suriname verworven staatsrechtelijke autonomie is in de praktijk inderdaad geen wassen neus gebleken. Op verreweg de meeste beleidsterreinen konden beide landen volstrekt zelfstandig opereren, en dat geldt tegenwoordig onverminderd nog steeds voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De onderwerpen die met volledige instemming van de voormalige koloniërs aan het Koninkrijk als overkoepelend verband waren toegekend (buitenlandse betrekkingen, defensie, nationaliteit, de waarborging van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur) kennen een

heldere ratio: de internationale en interne integriteit van het gemeenschappelijke verband samenlijk handhaven. Maar zelfs op deze gemeenschappelijke terreinen is steeds naar maximale vrijheid voor elk van de landen gestreefd: zo zijn de Caribische landen in beginsel autonoom inzake het al dan niet partij worden bij verdragen en kunnen ze zelfstandig toetreden tot internationale organisaties die statutair daarvoor openstaan. Ook heeft het Koninkrijk slechts uiterst zelden geïnterveneerd in kwesties van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, naar de smaak van sommigen aan de Caribische zijde van de oceaan zelfs veel te weinig. De consensus-Rijkswet financieel toezicht van 2010, de ruimhartige hulp tijdens de covidpandemie en nu ook het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (Coho) zijn niet ingegeven door een Nederlandse honger naar macht maar door een *'quid pro quo'*: wie de autonomie hoog in het vaandel voert maar toch geld - heel veel geld - wil ontvangen van Nederland, moet accepteren dat Nederland (zoals elke financier) dan ook een vinger in de besteding daarvan wil hebben. Over de modaliteiten die daarvoor moeten gelden is natuurlijk altijd discussie mogelijk, zoals dat tussen volwassen partners gaat. En dat moet met wederzijds begrip en respect gebeuren.

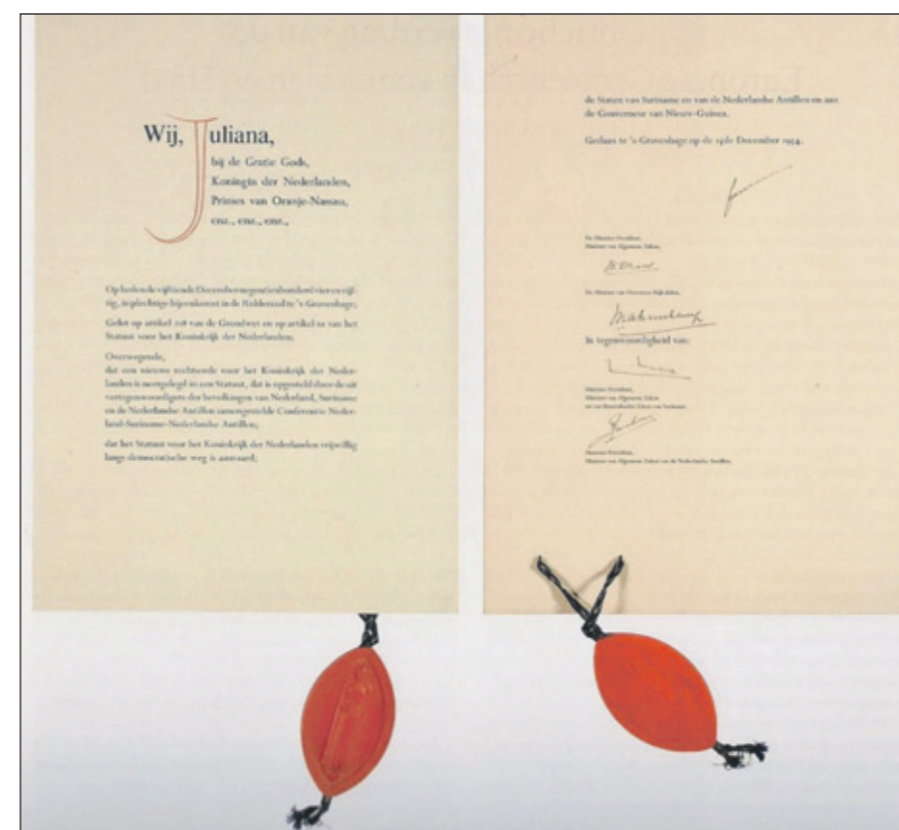
Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba liggen de verhoudingen sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen iets an-

ders dan voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zij hebben zich in 2010 bij Nederland aangesloten. Bestuurlijk gezien is hun positie echter niet wezenlijk veranderd: zelfstandigheid met betrekking tot de eigen huishouding, met een zicthoudende rol voor het centrale gezag, behalve dat dit niet langer het Nederlands-Antilliaanse maar het Nederlandse centrale gezag is. De burgers van de BES-eilanden beslissen op gelijke voet als de Europese Nederlanders mee over de samenstelling van de Tweede en Eerste Kamer, alle publieke ambten op centraal niveau staan voor hen open.

Is dit alles te weinig om van zelfbesturend te kunnen spreken? Ten minste zou zo'n oordeel neerkijken op alles wat de Caribische samenlevingen sinds 1954 op eigen kracht hebben bereikt en op alle mannen en vrouwen die zich als volkshoofden en bestuurders hebben ingespannen om hun eilanden te regeren en te ontwikkelen: een niet onaanzienlijke stoet, deels van groot kaliber.

Zelfbeschikkingsrecht

Wat men bijna zeventig jaar na dato ook van Resolutie 945(X) en van de mate van zelfbestuur van de Caribische delen van het Koninkrijk moge vinden, waar het uiteindelijk om gaat is het zelfbeschikkingsrecht, en dat geldt onverkort.



Uit Resolutie 945(X) volgt dat de Algemene Vergadering van de VN de Nederlandse Antillen en Suriname sinds de invoering van het Statuut als zelfbesturende gebieden beschouwd.



De nieuwe Staatkundige structuur sinds 10-10-2010.

De Algemene Vergadering heeft in de jaren na 1955 het zelfbeschikkingsrecht nader gedefinieerd en vastgelegd dat de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht kan leiden tot onafhankelijkheid, maar net zo goed kan worden verwezenlijkt via associatie of integratie met het voormalige moederland of een andere staat, of via *'any other status'*. Met andere woorden: alles is goed zolang maar sprake is van een daad van vrije keuze van het volk. De Verenigde Naties hebben tevens uitgesproken dat voor het realiseren van de daad van vrije keuze het referendum het middel bij uitstek is. De opname van het zelfbeschikkingsrecht in de twee grote VN-Mensenrechtenverdragen van 1966 heeft de al bestaande gewoonterechtelijke betekenis van dat recht bevestigd.

In de beginjaren tachtig hebben de politici van Nederland, de Nederlandse Antillen en de eilanden van de Nederlandse Antillen gezamenlijk besloten dat in de Antilliaanse context het zelfbeschikkingsrecht van de Nederlandse Antillen niet langer voor het geheel zou gelden, maar berust bij de volkeren van de afzonderlijke eilanden. Aruba was het eerste eiland dat daarvan gebruikmaakte, in 1986 uit het Antilliaanse staatsverband trad en de status aparte verkreeg. In 1993 en 1994 hebben met betrokkenheid van de VN op alle eilanden van de resterende Antillen-van-vijf re-

ferenda plaatsgevonden waar tussen de verschillende VN-opties kon worden gekozen. De uitkomsten daarvan waren glashelder: voortzetting van het Antilliaanse staatsverband binnen de context van het Koninkrijk der Nederlanden. Ruim tien jaar later vond er een nieuwe reeks referenda plaats. De uitkomsten daarvan leidden uiteindelijk tot de opheffing van de Nederlandse Antillen, tot een autonome status voor Curaçao en Sint Maarten en tot aansluiting bij Nederland van de drie BES-eilanden. De wijze waarop de uitslagen van de referenda werden vertaald in staatkundige structuren verdiende zeker niet in alle opzichten de schoonheidsprijs. Maar ook de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht vergt nu eenmaal soms enig schipperen en erkenning van de maatschappelijke, sociale en economische realiteiten, waaronder de kleinschaligheid.

Het zelfbeschikkingsrecht is een dwingend recht van volkenrechtelijke aard, de uitoefening daarvan een dynamisch proces; het is volgens de VN-doctrine pas definitief uitgewerkt bij een keuze voor onafhankelijkheid. Die stap hoeft niet te worden gemaakt en als de bevolking het niet wil zelfs nooit, maar zolang zij niet is gemaakt blijft alles mogelijk. In de Factsheet wordt het standpunt van de Nederlandse regering, dat onderscheid maakt tussen een extern

en een intern zelfbeschikkingsrecht, als vaststaand feit omarmd. Het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht (het 'externe zelfbeschikkingsrecht') zou in 1954 zijn opgebruikt en er zou sindsdien alleen nog sprake zijn van een 'intern zelfbeschikkingsrecht', dat wil zeggen een recht dat wordt ontleend aan het constitutionele recht van het Koninkrijk. Voor zover Nederland dit standpunt inderdaad huldigt, is dit onjuist en in strijd met het internationale recht. De volkeren van elk van de Caribische eilanden beschikken nog steeds in volle omvang over het zelfbeschikkingsrecht in volkenrechtelijke zin; Nederland is alleen volgend. Dat gegeven is ook na 10-10-10 niet veranderd. Het staat vast dat een eiland dat zijn status binnen het Koninkrijk wil wijzigen of het Koninkrijk wil verlaten die weg ook kan gaan. Nederland zal daar steeds aan mee moeten werken. Tegelijk gaat het niet om zomaar een politieke beslissing, maar is en blijft het zelfbeschikkingsrecht een onvervreemdbaar recht van de volkeren van de eilanden en moet daarom de lijn die vanaf het eerste referendum in november 1993 is ingezet ter respectering van het zelfbeschikkingsrecht worden voortgezet. Dat wil zeggen dat voor een verandering van status altijd het volk rechtstreeks moet worden geraadpleegd én dat sprake moet zijn van een vrije keuze uit verschil-

lende opties, waarbij duidelijk moet zijn uitgelegd wat de effecten en consequenties van elke optie zijn. De mensen moeten weten waarvoor zij een stem uitbrengen.

Vrije keuze voorop

Het is niet fout om het anno 2022 nog eens te hebben over wat de VN in 1955 nu precies heeft besloten. Een dergelijke discussie kan verhelderend werken en ons helpen te realiseren waar wij op dit moment met elkaar staan. De discussie mag echter aan geen van beide kanten van de oceaan worden gebruikt als instrument om de toekomstige status van de eilanden door politici te laten bepalen in plaats van door een daad van vrije keuze van het volk. Zonder zo'n vrije keuze wordt niet aan de VN-maatstaven voldaan. Dat is naar onze mening nog veel belangrijker en relevanter dan wat we achteraf van Resolutie 945(X) vinden.

Drs. Lucita Moenir Alam is oud-ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden en veelvuldig participant aan VN-conferenties. Prof. dr. Arjen van Rijn is buitengewoon hoogleraar Staatsrecht en staatkundige vernieuwing aan de Universiteit van Curaçao. Prof. dr. Kees Flinterman is emeritus hoogleraar Rechten van de Mens (Universiteit Maastricht en Universiteit Utrecht) en voormalig lid van het VN-Mensenrechtencomité.



Eleanor Roosevelt met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948. In 1966 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar Resolutie 2200 A (XXI) twee verdragen aangenomen die een versterking vormen van de UVRM. Hierin wordt ook het zelfbeschikkingsrecht opgenomen.