

MEDEDELINGEN DER KONINKLIJKE NEDERLANDSE
AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN, AFD. LETTERKUNDE
NIEUWE REEKS – DEEL 45 – No. 6

DE NEDERLANDSE ANTILLEN
EN DE UITOEFENING VAN HET
ZELFBESCHIKKINGSRECHT

P.J.G. KAPTEYN

ISBN 0 4448 5567 X

UITGESPROKEN IN VERKORTE VORM IN DE VERGADERING
VAN 8 MAART 1982

1. INLEIDING

„Nearly forty years ago”, aldus *Sir Ivor Jennings* in 1956, „a Professor of Political Science who was also President of the United States, President Wilson, enunciated a doctrine which was ridiculous, but which was widely accepted as a sensible proposition, the doctrine of self-determination. On the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous because the people cannot decide until somebody decides who are the people.”¹

In 1956 viel er voor Nederlanders overigens niet veel lachwekkends meer te bespeuren. Inmiddels had men zich in de VN al lang een idee gevormd over wie de volkeren waren die aanspraak op zelfbeschikking maakten: zij die leefden in de overzeese koloniale gebiedsdelen. Met de legitimerende werking van het zelfbeschikkingsbeginsel voor het kolonisatieproces had ons land dan ook in de eerste vijf jaar van ons VN-lidmaatschap al hardhandig kennis gemaakt. In de VN-archieven is dat het dossier van „de Indonesische kwestie”. Een jaar voordat *Jennings* dit neerschreef, hadden wij de Algemene Vergadering eindelijk zover gekregen dat wij, nu het Statuut voor het Koninkrijk in 1954 tot stand was gekomen, geen informatie meer behoeften te verschaffen onder artikel 73(e) van het VN-Handvest over Suriname en de Nederlandse Antillen. Het vraagstuk van de zelfbeschikking van de Zuid-Molukken torsten wij reeds als een loden last met ons mee. Onze inzet voor de zelfbeschikking van de Papoea's legde een zware hypotheek op onze relaties met Indonesië. Enige jaren later zou dat tot een begin van schermutselingen leiden en tot bemoeienis van de VN met de liquidatie van ook dit resterende deel van ons voormalig koloniaal imperium in de Oost.

Het beginsel van het recht van zelfbeschikking², zoals het heet in de Franse versie van artikel 1, tweede lid, van het Handvest van de VN, heeft Nederlandse staatslieden, politici en diplomaten na 1945 de nodige zorgen gegeven en soms zwaar beproefd.³ Het ziet er naar uit dat deze zorgen nog niet ten einde zijn. Nadat in 1975 Suriname betrekkelijk probleemloos uit het Koninkrijk is getreden, is de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door de Nederlandse Antillen op de Nederlandse politieke agenda blijven

1. The approach to self-government (1956), 55-56.
2. De Engelse tekst van het Handvest spreekt over „principle of equal rights and self-determination”, de eveneens authentieke Franse tekst over „principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes”.
3. Zie daarover uitvoerig, *P.J. Kuypers and P.J.G. Kapteyn*, A colonial power as champion of self-determination: Netherlands practice in the period 1945-1975, *International Law in the Netherlands*, Vol. III (1980), 149-220.

staan met alle daarmee samenhangende problemen. Het rapport van de in 1978 ingestelde Koninkrijkswerkgroep⁴, de op 16-25 februari 1981 in Den Haag belegde Conferentie van de Nederlandse Antillen, de eilanden van de Nederlandse Antillen en Nederland⁵, het Topoverleg tussen deze partijen op 26 en 27 oktober 1981 in Den Haag⁶ en de moeilijkheden in de inmiddels ingestelde Gemengde Commissie Toekomst Antillen⁷, onderstrepen de actualiteit van deze problemen.

Het ligt in mijn bedoeling in deze bijdrage het juridische referentiekader te schetsen waarin we deze problemen moeten plaatsen. Alvorens de volkenrechtelijke vragen te bespreken die specifiek de positie van de Nederlandse Antillen bepalen, is het echter dienstig een algemene uiteenzetting te geven over het beginsel van het recht van zelfbeschikking, voorzover voor dit onderwerp relevant.

2. HET BEGINSSEL VAN HET ZELFBESCHIKKINGSRECHT

2.1. De toepassing van het beginsel na de Eerste Wereldoorlog.

De wervende kracht van het woord „zelfbeschikking” is omgekeerd evenredig aan de duidelijkheid over hetgeen daarmee bedoeld wordt. Sinds *Lenin* (1913)⁸ en *Wilson* (1918)⁹ de zelfbeschikking van volkeren publiekelijk aan de orde stelden, is dit gebrek aan duidelijkheid omtrent inhoud en draagwijdte alleen maar erger geworden. Voor *Lenin* vormde het zelfbeschikkingsrecht voornamelijk een middel om gunstige condities te scheppen voor de klassenstrijd van de arbeiders in de onderdrukkende en de onderdrukte naties in Europa en Azië. Daarnaast diende het als een goed uitgangspunt voor het scheppen van redelijke relaties tussen het Grootrussische volk en de andere volkeren van het Tzarenrijk.

4. Naar nieuwe vormen van samenwerking. Rapport van de Koninkrijkswerkgroep, Staatsdrukkerij 1980.
5. Zie de voorlopige punten van consensus, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, Hfdst. IV, nr. 25 en het stenografisch verslag (Staatsdrukkerij 1981).
6. Voor de conclusies, zie Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17160, nr. 4.
7. K.B. 14 januari 1982, nr. 8, Stcrt. 1982, nr. 17.
8. Nederlandse versie: Over het recht der naties op zelfbeschikking (Moskou 1966). Het Decreet over de vrede van 8 november 1917 (afgedrukt bij *George F. Kennan*, *Soviet Foreign policy 1917-1941* (1960), Part II, Doc. No. 1.), de eerste daad van buitenlandse politiek van de Sovjet-regering, behelsde een oproep aan de oorlogvoerende regeringen en volkeren tot het sluiten van een rechtvaardige democratische vrede, d.w.z. een vrede zonder annexaties en herstelbetalingen. In *Trotsky's* nota aan de ambassades in Petrograd van 21 november 1917 heet het „een democratische vrede zonder annexaties of herstelbetalingen en op grondslag van de zelfbeschikking van volkeren” (*G. Schwarzenberger*, *Power politics* (1951), 276). Al op 9 april 1917 had de Provisionele Regering, kennelijk onder druk van de Sovjets, de term zelfbeschikking gebezigd (*Michla Pomerance*, *The United States and self-determination: perspectives on the Wilsonian conception*, *AJIL* 1976 (70), 2).
9. Volgens *Pomerance*, l.c.,2, dateert de eerste publieke uittaling van *Wilson* van 11 februari 1918

Democratische gelijkheid van die volkeren hield het recht op zelfbeschikking in.¹⁰ Een late echo daarvan op wereldschaal is te vinden in de combinatie van „equal rights” en „self-determination” in één beginsel in artikel 1, lid 2 van het Handvest van de VN.

Wilson zag het beginsel niet als „Kampfbegriff” zoals de Sovjets, maar als leidraad voor de regeling van territoriale kwesties op de Vredesconferentie en in het kader van een „league of nations” die in zijn visie voortaan vrede en gerechtigheid in de wereld moest verzekeren. Zijn ideeën over inhoud en strekking van het beginsel waren echter verre van helder. Inspiratiebron vormde voor hem het beginsel van regering „by consent of the governed”, neergelegd in de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring van 1776. Een gedachtenwereld die in wezen ver afstond van het historisch en collectivistisch gekleurde „principe des nationalités” dat de nationale bewegingen in de 19e eeuw in Europa had geïnspireerd en waarmee *Wilson* op de Parijse Vredesconferentie nog zou worden geconfronteerd.

Het ging *Wilson* aanvankelijk vooral om zelfregering, d.w.z. de vrijheid van een volk om zijn eigen regeringsvorm te kiezen (wat wij later *interne* zelfbeschikking zijn gaan noemen), maar ook wel om zelfregering als proces, d.w.z. een democratische regeringsvorm. Daaraan voegde hij toe dat volkeren niet als objecten of pionnen van soevereiniteit tot soevereiniteit konden worden geschoven. Later trok hij de lijn door naar wat wij nu het *externe* zelfbeschikkingsrecht noemen, de vrijheid van een volk om zich te bevrijden van een vreemde soevereiniteit. Zelfs sporen van het „one nation – one State” – beginsel zijn bij hem terug te vinden.¹¹

De toepassing van het beginsel op de Vredesconferentie bracht niet de wenselijke opheldering omtrent inhoud en draagwijdte daarvan. Zoals zo vaak na een oorlog met verheven beginselen het geval is, bleef de toepassing – en dan nog op betrekkelijk willekeurige wijze – beperkt tot de territoria van de overwonnen staten. *Harold Nicolson*, die als jong diplomaat de Britse delegatie ter Vredesconferentie vergezelde, heeft gewezen op de halfslachtigheid die daarvan het gevolg was. „The most ardent British advocate of the principle of self-determination found himself, sooner or later, in a false position. However fervid might be our indignation regarding Italian claims to Dalmatia and the Dodecanese it could be cooled by a reference, not to Cyprus only, but to Ireland, Egypt and India. We had accepted a system for others which, when it came to practice, we should refuse to apply to ourselves”¹².

10. Vgl. *A. Stam*, Van Marx tot Mao (diss. 1968), 100-102, 111 en 114. Zie ook *U.O. Umzorike*, Self-determination in international law (1972), 15.
11. Hierover vooral het in noot 8 geciteerde artikel van *Pomerance*. In het licht van hetgeen deze auteur naar voren brengt, lijkt mij de stelling van *G.J. Veerman* dat *Wilson* alleen maar het oog op interne zelfbeschikking had, moeilijk houdbaar. Vgl. zijn *Het zelfbeschikkingsrecht der naties en de rechten van de mens* (diss. 1979), 152.
12. *Peacemaking 1919*, University Paperbacks, Methuen 1964, 193.

Wilson's streven om althans ten aanzien van toekomstige territoriale kwesties tussen Volkenbondsleden het beginsel een meer algemene gelding te verlenen, werd in de kiem gesmoord. Zijn aanvankelijke voorstel om in het Volkenbondspact een bepaling op te nemen waarin de onderlinge garantie voor de politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit van de Leden werd gecombineerd met de toepassing van het zelfbeschikkingsbeginsel inzake „territorial adjustments” tussen hen,¹³ vormde een poging het onverzoenlijke te verzoenen. Het is juist de onverenigbaarheid van het zelfbeschikkingsbeginsel met het respect voor de staatssoevereiniteit als grondslag voor een stabiele wereldorde, die tot zulke heftige negatieve reacties leidde toen *Wilson* het beginsel introduceerde¹⁴ en die ook nu nog de universele erkenning van het zelfbeschikkingsrecht zo problematisch maakt¹⁵. Het is immers duidelijk dat het beginsel verwachtingen wekt en een permanente bron van onrust vormt onder hen die aan die soevereiniteit zijn onderworpen. Het stelt de handhaving van de status quo en de politieke stabiliteit in de wereld permanent in de waagschaal.

Van een universele toepasselijkheidsverklaring van het zelfbeschikkingsbeginsel in welke vorm ook was derhalve in 1919 geen sprake. Aan de constatering van *Röling* dat men in 1919 alleen maar aan de *Europese* volkeren dacht die een plaats hadden ingenomen in de verslagen imperia, valt echter in één opzicht wel wat af te doen¹⁶.

Smuts had in zijn brochure „The League of Nations: a Practical Suggestion” ten aanzien van de Duitse koloniën in de Zuidzee en Afrika gesteld dat ze bewoond werden door „barbarians who not only cannot possibly govern themselves, but to whom it would be impracticable to apply any idea of self-determination in the European sense”¹⁷. *Wilson* verzette zich echter met kracht en met een herhaald beroep op het zelfbeschikkingsbeginsel tegen het annexatie-streven van de Britse dominions, al bleek hij bereid voor deze Duitse gebieden het idee van zelfbeschikking naar een

13. Voor de tekst van het door hem voorgestelde artikel III, zie *C.A. Kluyver*, Documents on the League of Nations (1920), 65. Zie ook *H.J. Roethof*. Het zelfbeschikkingsrecht der nationaliteiten (1951), 54-59.
14. De kwalificatie van *Wilson's* Secretary of State, *Lansing*: „a phrase... loaded with dynamite” en zijn uitroep „What a calamity the phrase was ever uttered! What misery it will cause” zijn overbekend. Volgens *Lloyd George*, The Truth about the Peace Treaties (1938, Vol. I, 286) zei Clemenceau dat hij niet geloofde in het beginsel „which allowed a man to clutch at your throat the first time it was convenient to him...” Voor een veel gematigder Nederlandse reactie uit die dagen, *A.A.H. Struycken*, Verzamelde Werken III, 22-26 en daarover *B.M. Telders*, Verzamelde Geschriften IV, 127-128.
15. Vgl. voor een uiterst negatieve reactie, *J.H.W. Verzijl*, International Law in Historical perspective, Vol. I (1968), 324, en *J.P.A. Francois*, Grondlijnen van het volkenrecht, 3e druk (1967), 101 en 102.
16. Volkenrechtelijke notities betreffende het recht van zelfbeschikking, in *Meyers* (red.), Volkenrechtelijke aspecten van Antilliaanse onafhankelijkheid (1980), 134.
17. Geciteerd bij *Alfred Zimmermann*, The League of Nations and the rule of law 1918-1935 (1936), 211.

verre en onzekere toekomst te verwijzen. Elk volk achtte hij evenwel althans in potentie in staat tot zelfregering¹⁸.

Het gaat dan ook bepaald niet te ver om met het eerste Nederlandse lid van de Permanente Mandaten commissie, *van Rees*¹⁹, het mandatenstelsel van de Volkenbond te zien als de uitdrukking van enerzijds de vooral in de Angelsaksische wereld levende ideeën over de doelstellingen van een verlichte koloniale politiek en anderzijds de ideeën van *Wilson* over zelfbeschikking en de veroordeling van elke annexatie van territoir. Weliswaar komt het woord „zelfbeschikking” niet voor in artikel 22 van het Volkenbondspact, dat over de mandaten handelt, maar men vindt daarin wel de neerslag van het beginsel, zij het opnieuw beperkt tot de boedel van de overwonnen mogendheden. In het mandatenstelsel wordt immers aan een aantal geallieerde mogendheden in naam en onder toezicht van de Volkenbond het beheer toevertrouwd van niet-Europese gebieden die aan de Turkse en Duitse souvereiniteit waren onttrokken en die werden bewoond, zoals artikel 22 het wat vriendelijker dan *Smuts* uitdrukt, door volkeren die nog niet op zich zelf konden staan onder de zeer moeilijke omstandigheden van de moderne wereld. Het welzijn en de ontwikkeling van deze volkeren vormde een „sacred trust of civilization”. Wordt daarmee niet reeds impliciet erkend dat zij, indien zij reeds wel tot zelfbestuur bekwaam zouden zijn, recht zouden hebben gehad op een eigen staat, althans op een eigen keuze van hun staatkundige status?²⁰ Vijftig jaar later zou het Internationale Hof van Justitie in zijn advies inzake Namibië, het vroegere C-mandaat voor het voormalige Duitse Zuidwestafrika, zij het onder uitdrukkelijke verwijzing naar de belangrijke politieke en juridische ontwikkeling in die halve eeuw, tot de conclusie komen, dat het uiteindelijke doel van de „sacred trust” de zelfbeschikking en onafhankelijkheid van de desbetreffende volkeren vormde.²¹

Noch de hier besproken sporen van het zelfbeschikkingsbeginsel in de vredesregelingen en in artikel 22 van het Volkenbondspact, noch de erkenning van het beginsel in enkele door de Sovjet-Unie gesloten verdragen, kunnen echter de conclusie rechtvaardigen dat het beginsel na de Eerste Wereldoorlog deel is gaan uitmaken van het positieve inter-

18. *Pomerance*, l.c. 25.

19. *Certains aspects du régime des mandats internationaux* (1930), 11; zie ook *Umzurike*, o.c. 40-43, en door hem geciteerde schrijvers.

20. De voormalige Turkse gebieden in het Midden-Oosten, de zgn. A-mandaten, werden zelfs voorlopig erkend als onafhankelijke gebieden op voorwaarde dat zij zich bij het bestuur zouden laten leiden door de raad en de hulp van een mandataris, over de keuze waarvan zij moesten worden geraadpleegd. Zulks zou gelden totdat zij in staat zouden zijn op zich zelf te staan. Voor de voormalige Duitse gebieden ontbrak echter een dergelijk perspectief. Vgl. art. 22, leden 4, 5 en 6, van het Volkenbondspact.

21. I.C.J. Reports 1971, 31, (par. 53).

nationale recht.²² Het was niet meer dan een „principle of political philosophy”²³ dat in sommige concrete gevallen richting had gegeven aan regelingen die na de Eerste Wereldoorlog werden getroffen.

2.2 *Drager van het zelfbeschikkingsrecht*

Het zou het kader van deze voordracht te buiten gaan de ontwikkeling van de term „zelfbeschikking” als verbaal symbool voor een complex van allerlei ideeën, verlangens en strevingen betreffende de organisatie van de samenleving tot op de dag van heden te onderzoeken. Volstaan zij met er op te wijzen dat deze term er in de loop van de tijd ook een economische, sociale en culturele dimensie bij heeft gekregen.

Een dergelijk onderzoek is voor mijn doel ook niet nodig. Wanneer ik het wil hebben over het zelfbeschikkingsrecht in en van de Nederlandse Antillen, dan bedoel ik het recht van een volk om in vrijheid zijn staatkundige status te bepalen. Op de draagwijdte van het zijn staatkundige status bepalen kom ik terug. Eerst dient de vraag te worden beantwoord naar de identiteit van het „zelf” in „zelfbeschikking” waarop het citaat van *Jennings* in het begin van dit betoog al duidde. Zoals *Toynbee*, een van de zeer vele critici op dit punt, in 1925 al snedig opmerkte: de formule van het zelfbeschikkingsrecht is „merely the statement of a problem and not the solution of it”.²⁴ Hoe moet men het „volk” dat over zich zelf moet beschikken, definiëren? Over de criteria bestaat veel verschil van mening.²⁵ Eensgezind is men het alleen over de eis dat het om een af te bakenen territorium moet gaan waarop de groep leeft die aanspraak wil maken op zelfbeschikking.²⁶ Betwist is of die groep zelf nog specifieke kenmerken moet

22. In die zin het rapport van de door de Volkenbond in 1920 ingestelde juristencommissie inzake de Aaland eilanden (*League of Nations Official Journal*, October 1920, special supplement, No. 3) In „een staatsrechtelijk gevestigde orde van zaken” heeft – in de woorden van *A.A.H. Struycken*, die van deze commissie deel uitmaakte – „alleen het legitieme heersende staatsgezag te beslissen over de vraag, of al dan niet een deel van den staat zal worden afgescheiden en bij een anderen staat gevoegd”. Wel zag de commissie ruimte voor toepassing van het beginsel „wanneer... de volken zijn begrepen in een wordings- of vervormingsproces, waarin ene welgevestigde souvereiniteit ontbreekt, hetzij deze is in een staat van wording of van tenietgaan, zoals tengevolge van oorlogen en revoluties het geval kan zijn...” (*Verzamelde Werken III*, 256). *Verzijl* (o.c. Vol. I, 330) acht dit argument van aanzienlijk gewicht, doch bekritiseert de mening van de commissie dat laatstgenoemde situatie zich ten aanzien van deze eilanden voordeed.
23. Vgl. *W.E. Hall*, *A treatise on international law* (1924), 54 noot 2.
24. *The Quarterly Review* (London) no. 484, 319, geciteerd bij *Pomerance*, l.c., 22.
25. *Karl Doehrig*, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 14 (1974), 23.
26. Uitvoerig hierover *Veerman*, o.c., hfdst. 2. Zie ook *Röling*, *Volkenrechtelijke notities*, l.c., 141-142.

bezitten om zich als „volk” te kwalificeren en vooral ook welke die kenmerken zijn.

Sommigen betogen dat zelfbeschikking betrekking heeft op het recht van de meerderheid binnen een algemeen geaccepteerde politieke eenheid om macht uit te oefenen.²⁷ Anderen stellen de eis van een homogene culturele structuur in de breedste zin van het woord, waarvan een groep zich bewust is en die zij wil behouden, benevens een gemeenschappelijke historische lotsverbondenheid.²⁸ De eerste opvatting is ontleend aan de VN-praktijk inzake de dekolonisatie. De laatstgenoemde past bij een duidelijke ontwikkeling, in en buiten de VN, om het zelfbeschikkingsbeginsel een bredere toepassing te geven dan alleen in de koloniale context.²⁹ Dat zich bij deze opvatting de nodige netelige problemen in de praktijk zullen voordoen, behoeft geen betoog. Daarom voegt men daaraan soms toe dat er een derde partij moet zijn om in concrete gevallen op dit punt de knoop door te hakken, n.l. de Algemene Vergadering van de VN³⁰.

In feite heeft deze met betrekking tot een specifieke groep volkeren de knoop doorgehakt en als het ware bij wege van algemene dispositie bepaald dat het zelfbeschikkingsrecht toekomt aan de bevolking van overzeese gebiedsdelen van de zgn. zoutwater-imperia. De omschrijving van de titularis van het zelfbeschikkingsrecht als de meerderheid binnen een algemeen geaccepteerde politieke eenheid lijkt dan ook voorhands alleen acceptabel in deze koloniale context.

2.3. *Draagwijdte van het zelfbeschikkingsrecht*

Ik kom nu tot de vraag naar de draagwijdte van het zelfbeschikkings-

27. *Rosalyn Higgins*, The development of international law through the political organs of the United Nations (1963), 104. Zie ook de definitie van *Hu Chou-Young*, Das Selbstbestimmungsrecht als eine Vorbedingung der völligen Genusses aller Menschenrechte (1972), geciteerd bij *Doehnig*, o.c., 23-24.
28. Aldus *Doehnig*, o.c., 24-27, Thesen sub 11. Zie ook *Veerman*, o.c., 72: „Een natie is een min of meer homogene groepering van mensen die politieke activiteiten ontwikkelen teneinde vorm te geven aan eigen identiteit en de eigen toekomst, veelal vanuit verzet tegen onderdrukking”.
29. Vgl. het rapport van de speciale rapporteur van de VN subcommissie inzake het voorkomen van discriminatie en de bescherming van minderheden, *Aureliu Cristescu*, The right to self-determination, U.N. New York, 1981, par. 260-287, i.h.b. 279:
 - (a) The term „people” denotes a social entity possessing a clear identity and its own characteristics;
 - (b) It implies a relationship with a territory, even if the people in question has been wrongfully expelled from it and artificially replaced by another population;
 - (c) A people should not be confused with ethnic, religious or linguistic minorities, whose existence and rights are recognized in article 27 of the international Covenant on „Civil and Political Rights”.

Het behoeft overigens niet veel verbeeldingskracht om in te zien hoeveel vragen van theoretische en praktische aard deze omschrijving oplevert!

30. Aldus bv. *Röling*, Volkenrechtelijke notities, l.c., 142-143, in navolging van *Hans Blix*.

recht, waarbij ik mij gelukkig – want anders waren de problemen niet te overzien – in het licht van het onderwerp van deze voordracht kan beperken tot niet geheel onafhankelijke overzeese gebiedsdelen van deze vroegere zoutwater-imperia. De belangrijkste groep is de categorie van de zgn. „non-selfgoverning territories,” genoemd in Hoofdstuk XI van het Handvest van VN. De titel van dit hoofdstuk, „Declaration regarding non-self-governing territories,” herinnert aan de weerstand die de koloniale mogendheden in 1945 boden tegen elke internationale bemoeienis met hun koloniaal bestuur. Zowel de titel van dit hoofdstuk als de aanvang van artikel 73 daarvan, suggereren dat hier slechts een eenzijdige bereidverklaring van deze mogendheden is vastgelegd om zich „as a sacred trust” aan een bepaalde gedragscode ten aanzien van deze gebieden te houden. Tot deze gedragscode behoorde onder meer de ontwikkeling van zelfbestuur (art. 73b). Een poging van de Philippijnen, China en de Sovjet-Unie om als alternatief voor zelfbestuur (selfgovernment) onafhankelijkheid te noemen, leed schipbreuk. Van Britse zijde werd echter onweersproken verklaard dat onder omstandigheden onafhankelijkheid als uiteindelijk resultaat niet door het alléén noemen van zelfbestuur werd uitgesloten.

Rekening en verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid paste uiteraard niet in dergelijke opzet en werd dan ook door de koloniale mogendheden met kracht van de hand gewezen. Wel werden zij gedwongen in artikel 73e een rapportageplicht te aanvaarden. Regelmatig dienden zij aan de Secretaris-Generaal „for information purposes” statistische en andere gegevens van technische aard over te leggen nopens economische, sociale en opvoedkundige toestanden in de door hen bestuurde gebieden. Het kon niet afhoudender worden geformuleerd tegenover elke vorm van toezicht door de VN.

Dat alles heeft niet mogen baten. Na verloop van enkele jaren had zich onder aandrang van de niet-koloniale meerderheid in de Algemene Vergadering, die voortdurend door het dekolonisatieproces in de wereld toenam, een stelsel van supervisie door de Algemene Vergadering op basis van de rapporten van de zgn. Commissie inzake de rapportage over de niet-zelfbesturende gebieden ontwikkeld, dat zich toespitste op de inspanningen van de koloniale mogendheden ter ontwikkeling van het zelfbestuur en waaraan zij zich de een eerder dan de ander, en enkelen nog steeds met voorbehoud, op „vrijwillige basis” onderwierpen. Reeds in 1952 werd bovendien door de Algemene Vergadering vastgelegd dat de in voorbereiding zijnde verdragen inzake de rechten van de mens een bepaling zouden bevatten inzake het zelfbeschikkingsrecht voor alle volkeren en dat daaraan zou worden toegevoegd, dat staten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van niet-zelfbesturende gebieden de verzeenlijking van dit recht met betrekking tot de volkeren van deze

gebieden zouden moeten bevorderen.³¹ De ontwikkeling van het zelfbestuur, waartoe de beherende mogendheden zich in Hoofdstuk XI van het Handvest in 1945 bereid hadden verklaard, werd aldus in het perspectief van het beginsel van gelijke rechten en het recht van zelfbeschikking van de volkeren van artikel 1, eerste lid, van het Handvest geplaatst.

Het zou daarbij niet blijven. In 1960 aanvaardde de Algemene Vergadering de bekende Verklaring inzake de toekenning van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volkeren.³² In deze Verklaring (de Dekolonisatie-Verklaring) werd de onafhankelijkheid gesteld als vanzelfsprekende uitkomst, zo niet als enig doel van het zelfbeschikkingsrecht van de niet-zelfbesturend (en trust-) gebieden en alle andere gebieden die nog geen onafhankelijkheid hebben verkregen, d.w.z. ook „koloniale” gebieden die formeel niet onder hoofdstuk XI zouden vallen.³³

De Speciale Commissie van toezicht op de uitvoering van de Dekolonisatie-Verklaring die een jaar later werd opgericht en die – naar haar ledental gedurende een lange tijd van haar bestaan³⁴ – onder de naam „de Commissie van Vierentwintig” bekend staat en later de taak van de Commissie inzake de rapportage ex art. 73(e) van het Handvest overnam³⁵, heeft haar voorkeur voor onmiddellijke onafhankelijkheid van niet-onafhankelijke gebieden nimmer onder stoelen of banken gestoken, al is deze voorkeur de laatste jaren wat afgenomen voorzover het zeer kleine eenheden betreft.³⁶

Overigens had de Algemene Vergadering de dag na de aanvaarding van de Dekolonisatie-Verklaring in 1960 de resolutie 1541 (XV) aangenomen inzake de beginselen die VN-leden zouden moeten leiden bij de vaststelling of er al of niet een plicht bestaat om de door artikel 73(e) van het Handvest verlangde informatie te verschaffen.³⁷ Het vierde beginsel van deze resolutie 1541 houdt in dat een niet-zelfbesturend gebied in drie gevallen kan worden geacht volledig zelfbestuur te hebben bereikt; niet alleen door een soevereine onafhankelijke staat te worden, maar ook in het geval van een vrije associatie of een integratie met een onafhankelijke staat. Formeel moge er een verschil bestaan tussen de vraag hoe volledig

31. Res. 545 (VI) van 5-2-1952, Publicaties Ministerie van Buitenlandse Zaken, te citeren als *Publ. M.v.B.Z.*, nr. 29, 297. Voor de totstandkoming en toepassing van Hoofdstuk XI, zie *J.A.C. Gutteridge*, *The United Nations in a changing world* (1969), Chapter IV, en uitvoerig *J.F. Engers*, Hoofdstuk XI en het Handvest der Verenigde Naties (diss. 1956).

32. Res. 1514 (XV) van 14-12-1960, *International Organization and Integration*, 2nd ed. (1980), Vol. I, te citeren als *I.O. and I.*, I.A. 13.3a.

33. *Gutteridge*, o.c., 61 en 65.

34. Deze commissie, ingesteld door Res. 1654 (XVI) van 27-11-1961 telde oorspronkelijk 17, en telt inmiddels 25 leden.

35. Res. 1973 (XVIII) van 16-12-1963.

36. *Gutteridge*, o.c., 65.

37. Res. 1541 (XV) van 15-12-1960, *I.O. and I.*, I.A. 13.2a.

zelfbestuur in de zin van Hoofdstuk XI wordt bereikt en wat onder zelfbeschikking moet worden verstaan, in politieke zin gaapt er een kloof tussen beide uitspraken van de Algemene Vergadering.³⁸

Het gematigde standpunt van resolutie 1541 (XV) heeft het op den duur in de Algemene Vergadering met o.a. Nederlandse steun gewonnen van de meer extreme opvatting dat het dekolonisatieproces zijn einde slechts kan vinden in onafhankelijkheid. Het feit dat de meest belangrijke niet-zelfbesturende gebieden – Namibië, het voormalig Volkenbondsmandaat Zuid-West-Afrika uitgezonderd – onafhankelijk waren geworden, zodat slechts een residu van kleinere gebieden, voornamelijk eilanden, overbleef, zal hier niet vreemd aan zijn. De belangrijke Verklaring inzake beginselen van internationaal recht met betrekking tot vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de VN, die de Algemene Vergadering in 1970 ter gelegenheid van het vijftienvigjarig bestaan van de Organisatie aanvaardde,³⁹ noemt als manieren waarop zelfbeschikking kan worden verwezenlijkt de drie opties van Resolutie 1541 (XV) en voegt daaraan nog toe „the emergence into any other political status freely determined by a people”.

Er lijkt reden om in het licht van de ontstaansgeschiedenis en de wijze van aanvaarding zonder stemming van de verklaring van 1970 te concluderen dat voor niet-zelfbesturende en andere afhankelijke gebieden onafhankelijkheid niet de enige optie is, doch dat andere alternatieven zoals de vrije associatie of integratie dan wel enige andere vrijelijk bepaalde politieke status, bij de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht openstaan. De nadruk ligt daarbij op de vrije keuze van de desbetreffende volkeren.⁴⁰ Hoe belangrijk dat element is, blijkt uit het Advies van het Internationale Hof van Justitie van 1975 inzake de Westelijke Sahara, waarin het beginsel van zelfbeschikking wordt gedefinieerd als „the need to pay regard to the freely expressed will of people”.⁴¹

Aangezien de meeste vertegenwoordigers van die Leden van de VN welke zijn voortgekomen uit de vroegere koloniën, zich nauwelijks kunnen voorstellen dat een „koloniaal” volk geen onafhankelijkheid zou wensen, zal men terdege rekening moeten houden met een kritische gezindheid, zo niet uitgesproken wantrouwen met betrekking tot de omstandigheden waaronder zo'n volk tot een andere keuze is gekomen dan voor onafhankelijkheid. Zo vermeld de Verklaring van 1970 dan ook uitdrukkelijk dat

38. Res. 1541 werd anders dan Res. 1514 zorgvuldig voorbereid. Vgl. *Gutteridge*, o.c., 58 en 60.

39. Aanvaard bij Res. 2625 (XXV) van 24-10-1970, *I.O. and I.*, I.A. 6.6.b.

40. Zie daarover met name Res. 1541 (XV) onder de beginselen VII en IX, en de Verklaring van 1970, onder het beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking van volkeren, zesde alinea.

41. I.C.J. Reports 1975, 33 (par. 59 aanhef).

het territoir van een kolonie of ander niet-zelfbesturend gebied onder het Handvest een afzonderlijke en te onderscheiden status heeft van het territoir van de beherende staat en dat deze status zal voortduren tot het volk van zo'n kolonie of niet-zelfbesturend gebied zijn recht van zelfbeschikking heeft uitgeoefend overeenkomstig het Handvest en met name de doelstellingen en beginselen daarvan.

2.3. *Zelfbeschikking en secessie*

Wanneer onafhankelijkheid een legitieme keuze vormt van de bevolking van een overzees gebiedsdeel bij de uitoefening van het zelfbeschikingsrecht, dan houdt dit erkenning in van het recht op secessie van het moederland.⁴² Wanneer men het beginsel van zelfbeschikking meer algemene gelding toekent, zoals de Verklaring inzake beginselen van internationaal recht van 1970, geheel in de geest van artikel 1, tweede lid, van het Handvest van de VN doet, dan zou men denken dat dit recht van secessie ook aan volkeren toekomt die niet territoriaal gescheiden zijn van de staat onder wiens souvereiniteit zij leven. Het tegendeel is het geval. Van stonden aan is het recht van secessie voor deze volkeren door de VN afgewezen. De meest hardnekkige weerstand tegen secessie als vorm van zelfbeschikking voor volkeren die zich niet identificeren met het staatsvolk, komt juist van de nieuwe staten, in het bijzonder de Afrikaanse, die zelf voortbrengselen zijn van het secessionistische dekolonisatieproces.

Dat juist uit deze hoek het verzet komt, behoeft geen verwondering te wekken. Het vloeit voort uit de vrees voor de gevolgen van de erkenning van het recht van afscheiding voor het eigen voortbestaan. Het zijn landen wier grenzen vaak het produkt zijn van de grillige spelingen van de koloniale historie, een verre van homogene bevolking bergen en vaak stamverbanden en andere ethnische verwantschappen kunstmatig doorsnijden. Het beginsel van zelfbeschikking, zeker als dat secessie in kan houden, is in hun ogen, evenals in die van vele Westerse staatslieden toen *Wilson* het in 1919 propageerde, met recht, om met *Wilson's Secretary of State, Lansing*, te spreken, een „phrase simply loaded with dynamite”, een bedreiging voor de vrede in hun wereld, „because it excites false hopes and produces political unrest that may develop into open resistance to established authority”.⁴³ Daarbij voegde zich nog de wens van de nieuwe staten om balkanisatie van voormalige koloniale gebieden door de koloniale mogendheden tegen te gaan.⁴⁴

De Dekolonisatie-Verklaring van 1960 stelt dan ook onomwonden dat

42. Over dit aspect in het bijzonder *Lee C. Buchheit*, *Secession, the legitimacy of self-determination* (1978).

43. Geciteerd bij *Pomerance*, o.c., 10.

44. *Buchheit*, o.c., 103-104.

elke poging gericht op het geheel of gedeeltelijk verbreken van de nationale eenheid en territoriale integriteit van een land onverenigbaar is met de doelstellingen en beginselen van het Handvest. Dit zgn. „non-disruption”-beginsel, met kracht bv. verdedigd door Indonesië ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea en door Nigeria ten tijde van de afscheidingsstrijd van Biafra, vinden we terug in de Verklaring inzake beginselen van internationaal recht van 1970. Deze Verklaring laat slechts één conclusie toe. Zelfbeschikking in de vorm van secessie is voorbehouden aan volkeren in overzeese gebiedsdelen binnen de in de koloniale tijd getrokken grenzen. Secessie uit bestaande soevereine staten wordt uitgesloten. Toch bevat deze Verklaring een nieuw element. Het „non-disruption”-beginsel vindt in de overige gevallen toepassing zolang staten zich gedragen overeenkomstig het beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking van volkeren en derhalve een regering bezitten die de gehele bevolking van het staatsgebied vertegenwoordigen zonder onderscheiding naar ras, geloof of kleur. „Het respect voor de soevereine staat bereikt dus zijn grens waar die staat zijn plicht verwaarloost om de volkeren binnen zijn gebied de vrijheid te laten om zich als volk te ontplooiën”, aldus *Röling*.⁴⁵ *Buchheit* in zijn monografie over „het recht van secessie” spreekt in dit verband treffend van „remedial secession”.⁴⁶

Geldt het „non-disruption”-beginsel ook ten aanzien van volkeren, deel uitmakend van de bevolking in overzeese gebieden die in het voorportaal van de onafhankelijkheid staan, of alleen als deze gebieden eenmaal een soevereine staat zijn geworden? De resoluties van de Algemene Vergadering van de VN bevatten aanwijzingen dat afsplitsingen vóór of bij onafhankelijkheid niet aan de werking van dit beginsel ontkomen al lijkt het beginsel op dit punt geen aanspraak te maken op absolute gelding.

De Dekolonisatie-Verklaring van 1960 acht „any attempt aimed at the partial or total disruption of the *national* unity and the territorial integrity of a *country*” onverenigbaar met het Handvest (cursivering van mij). „Country” is duidelijk een ruimer begrip dan „staat” en „national

45. Volkenrechtelijke notities, I.c., 139. Zie ook *Buchheit*, 92-95. Uitvoerig over de voorwaarden waaronder een secessierecht kan ontstaan, *Doehmig*, o.c., 30-36. Interessant is de stelling van *Partsch* tijdens de discussie over *Doehmig's* preadvies (o.c., 93), dat „der Unterschied zwischen den Dekolonisierungsgebieten und anderen Gebieten darin besteht, dass das Selbstbestimmungsrecht nur in diesen anderen Gebieten – im Gegensatz zu Kolonien – zunächst einen Anspruch auf Autonomie verleiht, und erst dann, wenn dieser Autonomieanspruch von dem Mehrheitsvolk in verfassungswidriger und rechtswidriger Weise nicht erfüllt wird, kommt die Sezession im Frage. Kolonialgebiete können sich unmittelbar auf Grund des Selbstbestimmungsrechts aus dem Herrschaftsbereich des Kolonialherren lösen, müssen es aber nicht”. Hij verwees daarbij naar een rapport van de International Commission of Jurists, *The events in East Pakistan, 1971* (Genève 1972).

46. O.c., 220-223.

unity'' ruimer dan „eenheid van staat''.⁴⁷ De Verklaring inzake beginselen van internationaal recht van 1970 bevat alleen een plicht van staten, d.w.z. zowel het moederland als naburen, om zich te onthouden van elke actie gericht op de „disruption of the *national* unity and territorial integrity of any other *State or country*''. In de paragraaf waarin elke actie in die zin van wie dan ook, dus ook van groepen uit de bevolking, wordt verworpen, wordt echter slechts van de politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit van soevereine en onafhankelijke *staten* gewag gemaakt. Het lijkt er op dat het streven van bevolkingsgroepen in een afhankelijk gebied („country'') om zich af te scheiden van de rest van dit gebied, niet bij voorbaat wordt veroordeeld, doch alleen het aanmoedigen daarvan door Staten.

Dat het „non-disruption'' beginsel geen absolute gelding heeft in het geval van staten in wording, wordt ook bevestigd in de praktijk van de Verenigde Naties. Daaruit valt af te leiden dat (af)splitsing weliswaar op bezwaren stuit, maar wordt getolereerd indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het moet duidelijk zijn dat het moederland of een nabuurstaat zich op generlei wijze schuldig maakt aan verdeel-en-heers-politiek. De afsplitsing moet de instemming hebben van de vertegenwoordigers van de gehele bevolking, althans binnen het niet-zelfbesturende gebied niet op verzet van andere bevolkingsgroepen stuiten. En de bevolking van het zich afsplitsende onderdeel moet in volkomen vrijheid tot die keuze zijn gekomen.⁴⁸ Voorbeelden van dergelijke afsplitsingen bij het onafhankelijk worden met instemming van de VN dateren overigens al van de jaren rond 1960.⁴⁹

Interessant, gezien het onderwerp van deze voordracht, is de houding van de VN ten aanzien van onderdelen van niet-zelfbesturende eilandengroepen. In het algemeen is deze houding afwijzend.⁵⁰ Een recent voorbeeld is het geval Mayotte. Dit eiland, onderdeel van de onder Frans beheer staande Comoren, wenste met Frankrijk verbonden te blijven, toen de Comoren zich in 1975 onafhankelijk verklaarden. Hoewel deze wens in een referendum door de bevolking werd bevestigd, reageerden de VN scherp afwijzend. De reden zal waarschijnlijk zijn dat de Comoren zich fel

47. Vgl. *Röling*, Volkenrechtelijke notities, l.c., 141, en de door hem geciteerde auteurs *Thomas M. Franck and Paul Hoffman*, The right of self-determination in very small places, New York University Journal of International Law and Politics, 1976, 337 e.v.

48. Vgl. *Michael M. Gunter*, Self-determination in the recent practice of the United Nations, World Affairs 1974 (137), 150-165.

49. Noord-Kameroen (Brits) sloot zich bij Nigeria aan (1961), Zuid-Kameroen bij het voormalige Franse (Oost-)Kameroen (1961), en Ruanda-Urundi splitste zich in twee onafhankelijke staten (1962). In deze gevallen betrof het VN trustgebieden. In de Kameroens vonden referenda plaats. Vgl. *Verzijl* o.c., Vol. II (1969), 74-75 en 85-86.

50. Voorbeelden bij *Roger S. Clark*, Self-determination and free association, should the United Nations terminate the Pacific Islands Trust, Harvard International Law Journal 1980, 78-83 en de daarbij behorende noten. Zie ook *Veerman*, o.c., 168.

tegen deze afsplitsing kantten, al ontbraken niet pogingen om in de VN ook de Franse houding in deze kwestie verdacht te maken.⁵¹

Geheel anders verliep de afsplitsing van de Ellice Eilanden (nu het onafhankelijke Tuvalu) van de Gilbert en Ellice Eilanden. Toen bij een bezoek van een VN-missie bleek dat de bewoners van deze negen eilanden als een afzonderlijke eenheid wilden worden behandeld en ook de Eerste Minister van deze Britse kolonie verklaarde dat de afsplitsing een zaak was van de bewoners van de Ellice-eilanden en dat de bewoners van de Gilbert-eilanden daaraan niets in de weg wilden leggen, verzetten de VN zich niet tegen de afsplitsing.⁵²

2.4. *Zelfbeschikking, dekolonisatie en dekolonisiatierecht.*

Het moge zo zijn dat heden ten dage het zelfbeschikkingsbeginsel deel uitmaakt van het internationale positieve recht,⁵³ toch heeft het in zijn algemeenheid iets van de inktvlek uit de Rorschachtest. De betekenis die men er aan geeft, zegt wellicht meer over de persoon van de waarnemer en vaak ook over de positie van zijn land en volk in de wereld, dan over de objectieve rechtswerkelijkheid. Toch zou ik willen beweren dat althans ten aanzien van afhankelijke gebieden met een koloniale achtergrond die geografisch van het moederland zijn gescheiden, het beginsel zich voldoende heeft uitgekristalliseerd om het bestaan van een aantal internationale rechtsnormen te kunnen vaststellen.

Deze rechtsnormen betreffen een redelijk nauwkeurig te omschrijven categorie begunstigden: de inheemse bevolking van territoriale eenheden die in het verleden onder koloniaal bewind stonden van een moederland overzee en die nog in enigerlei afhankelijkheidsrelatie tot dit land staan. De ontwikkeling van de politieke verhoudingen na de Tweede Wereldoorlog hebben geleid tot het ontstaan van deze specifieke kring begun-

51. Zie bv. Res. 31/4 van 21-10-1976, *Publ. M.v.B.Z.* nr. 117, 300. De Nederlandse vertegenwoordiger tekende bij de Nederlandse onthouding van stem aan, dat deze „does not detract from the position of the Netherlands government that, as a matter of principle, colonial territories should gain independence within their historic boundaries” (o.c., 301).

52. *Clark*, l.c., 83, noot 432. Zie ook *Publ. M.v.B.Z.* nr. 107, 168-169.

53. Vgl. *Doehnic*, o.c., 18. Terecht vestigt deze schrijver er de aandacht op dat het zelfbeschikkingsrecht tot die vele begrippen behoort die „im Evidenzfall trotz Definitionsschwierigkeiten verwendbar erscheinen und vor allem verwendbar sein müssen (o.c., 10-11). Problemen doen zich bij al dit soort „unbestimmte Rechtsbegriffen” voor (o.c., 24-25). Zie ook de Nederlandse afgevaardigde. *Prof. van Panhuys*, op 13-12-1968, in de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering, *Publ. M.v.B.Z.* nr. 93, 336-337. De positiefrechtelijke aard van het zelfbeschikkingsrecht wordt overigens door andere schrijvers ontkend. Bv. *Gaetano Arrangio-Ruiz*, *The declaration on friendly relations and the system of the sources of international law*, (1979), 140, 131-134 en 183-184. Zie ook *M. Bos*, *Self-determination by the grace of history*, N.T.I.R. 1968, 362, i.h.b. 372 en de reactie van *Buchheit* op dit standpunt, o.c., 45. Zie ook hieronder, noot 58.

stigden. Dat volkeren wier situatie op verschillende punten met deze groep verwantschap toont, zoals wel onderscheiden ethnische groepen die leven op een niet daarvan geografisch gescheiden deel van het grondgebied van een staat, niet tot deze kring behoren, moge onrechtvaardig zijn, maar vormt geen reden aan deze normen het rechtskarakter te onthouden.⁵⁴ Overigens zou het evenzeer onrechtvaardig zijn bepaalde groepen een emancipatieproces te ontzeggen, omdat het (nog) niet mogelijk is andere groepen die in een enigszins vergelijkbare positie verkeren, een soortgelijke emancipatie toe te staan.

Het gaat in de hier omschreven gevallen niet meer om de toepassing van een „principle of political philosophy” (*Hall*) bij de regeling van concrete gevallen in een bepaalde politieke constellatie, zoals na de Eerste Wereldoorlog. Van een regelmatige toepassing van de normen in de statenpraktijk en die van de Verenigde Naties is in de afgelopen decennia gebleken. Uiteraard zullen de normen uitgewerkt zijn als het staatkundige emancipatieproces van de koloniale volkeren in de naaste toekomst voltooid zal zijn. Van de ontwikkeling van de politieke verhoudingen in de wereld zal het afhangen of soortgelijke normen voor verwante groepen tot stand zullen komen.

De normen laten zich als volgt formuleren. Staten, daaronder begrepen het moederland en nabuurstaten, hebben de plicht de bevolking in overzeese afhankelijke gebieden het recht op zelfbeschikking toe te staan. Dat recht houdt in een keuze uit verschillende alternatieven, waaronder onafhankelijkheid. Essentieel is daarbij de vrijelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de bevolking zelve. De gelding van het beginsel van zelfbeschikking, aldus verstaan, is door het Internationale Hof in zijn Advies over de Westelijke Sahara uitdrukkelijk hoog gehouden tegenover beweerdelijk historische claims van nabuurstaten.⁵⁵ Het recht dat elke staat heeft op de eerbiediging van zijn politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit wordt aldus doorbroken in het geval van overzeese afhankelijke gebieden die van de staat deel uitmaken. Aldus is bewaarheid, wat blijkens de protocollen van de Berlijnse Congo-conferentie al in 1885 werd voorzien door de daar aanwezige vertegenwoordiger van de Verenigde Staten *Kasson*, wiens naam ik gaarne aan de vergetelheid wil ontrukken: „Le droit international moderne suit fermement une voie qui mène à la reconnaissance du droit des races indigènes de disposer librement d'elles-mêmes et de leur sol héréditaire”.⁵⁶

54. *Louis Henkin, Richard C. Pugh, Oscar Schachter and Hans Smit*, *International Law* (1980), 211-212.

55. *I.C.J. Reports* 1975, 33 (par. 59) jo 30 (par. 52). Zie ook *Thomas A. Franck*, *The stealing of the Sahara*, *AJIL* 1976, 709-710. Meer in het algemeen over deze tendens, *Michael M. Gunter*: *Self-determination or territorial integrity: the United Nations in confusion*, *World Affairs* 1979 (141), 203-216.

56. *Conférence de Berlin (Congo)*, *de Martens NRG*, 2e serie, vol. X, 335 (8e protocol van 31-1-1885).

De Algemene Vergadering van de VN heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van deze normen van dekolonisatierecht. Haar bevoegdheid zich te bemoeien met de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van individuele overzeese afhankelijke gebieden, hoezeer ook door de koloniale mogendheden in het verleden bestreden, kan niet meer met een beroep op het beginsel van „domestic jurisdiction” (art. 2, lid 7 Handvest) worden ontkend.⁵⁷ Zo daar de laatste jaren nog twijfel over kon bestaan, is die weggenomen door opnemng van het recht op zelfbeschikking in de Internationale Verdragen inzake de Rechten van de Mens van New York.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheid baseert de Algemene Vergadering haar beleid op bepaalde grondbeginselen, neergelegd met name in de hierboven besproken resoluties. Een deel van deze beginselen heeft zijn neerslag gevonden in internationale rechtsnormen, als gezaghebbende interpretatie en specificatie van de verplichtingen uit het Handvest of als bevestiging van bestaand gewoonterecht, dan wel in de daaropvolgende statenpraktijk of verdragsnormen. Ik heb ze zojuist omschreven.⁵⁸

Ook voor zover de juridisch normatieve kwaliteit van deze beleidsbeginselen twijfelachtig is, zoals bijv. bij de toepassing van het „non-disruption”-beginsel op staten in wording, zijn zij relevant. De staten zullen immers bij het uitzetten van hun eigen dekolonisatie-politiek rekening willen houden met het mogelijke oordeel van de Algemene Vergadering, indien deze politiek voor dat forum ter discussie zou worden gesteld. Er zullen maar weinig staten zijn die bij de bepaling van deze politiek niet de blik zullen richten op de VN als „a dispenser of politically significant approval or disapproval of claims, policies and actions of states”. Op deze „collective legitimization” – functie van de VN heeft met name *Claude* de aandacht gevestigd.⁵⁹ De bestendige elementen van het dekolonisatiebeleid van de Algemene Vergadering wekken dan ook verwachtingen waarop de staten zich zullen beroepen en die meestal door haar zullen worden gehonoreerd. Een soort pseudo-wetgeving van de Algemene Vergadering dus, zij het met veel accent op het „pseudo” en met de aantekening dat de VN in de regel niet bevoegd is bestuurlijke beslissingen te nemen die de Staten rechtens binden.

57. *H. Mosler*, *The international society as a legal society* (1980), 26-27.

58. Vgl. echter het voorzichtige standpunt van *Petrén* in zijn *Separate Opinion* bij het Advies inzake de Westelijke Sahara, ICJ Reports 1975, 110, die spreekt over „un véritable droit de la décolonisation” dat onder inspiratie van een serie resoluties van de Algemene Vergadering „est en train de prendre forme”. Hij meent voorts dat „...bienque ses principes directeurs soient dégagés, le droit de la décolonisation ne constitue pas encore un corps de doctrine et de pratique achevé”. Zie echter het Advies zelf, p. 31-33, en de daarin aangehaalde passage, uit het advies van 1971 inzake Namibia, over de ontwikkeling van het internationale recht terzake.

59. *Inis L. Claude*, *The changing United Nations* (1968), Ch. 3.

3. ZELFBESCHIKKING, NEDERLAND EN DE NEDERLANDSE ANTILLEN.

In het licht van het voorafgaande is het mogelijk een drietal vragen te bespreken die met betrekking tot het zelfbeschikkingsrecht in de Nederlandse Antillen rijzen. Kort samengevat zijn deze vragen de volgende:

- a wat is de status van de Nederlandse Antillen onder het dekolonisatierecht van de VN?
- b welke plichten vallen daaruit af te leiden voor Nederland?
- c aan wie komt het zelfbeschikkingsrecht toe: aan de zes eilanden gezamenlijk of ieder afzonderlijk?

3.1. *De internationale status van de Nederlandse Antillen*

Op 29 juni 1950 deelde Nederland aan de Secretaris-Generaal van de VN mede dat naar alle waarschijnlijkheid na 1950 geen verdere rapportage over Nederlands West-Indië en Suriname zou worden overgelegd, omdat deze gebieden tegen die tijd niet meer onder de bepalingen van Hoofdstuk XI van het Handvest zouden vallen. Gedoeld werd daarbij op de Interimregeling en de Eilandenregeling voor Suriname en voor de Antillen die op resp. 20 januari 1950 en 7 februari 1951 in werking traden en deze gebiedsdelen autonomie en interne aangelegenheden verschaffen. Het werd een lange lijdensweg voordat de Algemene Vergadering op 15 december 1955 met 21 tegen 10 stemmen en niet minder dan 33 onthoudingen een resolutie aannam, waarbij zij de staking van informatieverschaffing onder artikel 73(e) van het Handvest „as desired by the Government of the Netherlands”, als „appropriate” bestempelde.⁶⁰

Inmiddels was het Statuut van het Koninkrijk op 29 december 1954 afgekondigd. In de discussie die in de VN voorafging aan de „décharge” van Nederland, werden de bepalingen van het Statuut getoetst aan de in 1953 door de Algemene Vergadering aangenomen resolutie inzake de factoren waarmee rekening zou moeten worden gehouden bij de beslissing of een gebied al of niet een volledige mate van zelfbestuur heeft bereikt.⁶¹ De resolutie zou men als een voorloper kunnen beschouwen van de eerdergenoemde resolutie 1541 (XV) van 1960.

Het debat spitste zich vooral toe op de positie van de gouverneurs, het ontbreken van een volksstemming en het recht van secessie. Vooral dit laatste was een pijnlijk punt. Op de Tweede Ronde Tafel Conferentie in 1952 had Suriname immers de opneming van het zelfbeschikkingsrecht in de preambule van het Statuut geëist, hetgeen mede het recht van secessie zou inhouden. Van Nederlandse zijde was dit afgewezen, onder meer op grond van strijd met de Nederlandse Grondwet van 1948. Bovendien werd

60. Over de beëindiging van de rapportage, *Engers*, o.c., 170-187 en *Kuyper and Kapteyn*, o.c., 180-183. Zie ook *Publ. M.v.B.Z.* nrs. 28, 36 en 41. Voor de tekst van de resolutie 945 (X) van 15-12-1955, *Publ. M.v.B.Z.* nr. 41, 171.

61. Res. 742 (VIII) van 27-11-1953, *Publ. M.v.B.Z.* nr. 34, 328,

gesteld dat het recht van secessie in het recht van zelfbeschikking niet is inbegrepen.⁶² Tenslotte legde Suriname zich, na veel verwickelingen, neer bij een vereenvoudigde procedure tot wijziging van het Statuut en de beklemtoning van het vrijwillige karakter van de instelling van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk.⁶³ Van Nederlandse zijde werd op desbetreffende vragen in de VN geantwoord, dat het tegen het vaste Nederlandse beleid zou zijn om een partner te verhinderen het Koninkrijk te verlaten, indien deze zulks wenste.⁶⁴ Interessant is in dit verband de verklaring van de Minister-President van de Nederlandse Antillen, *Jonckheer*, als Nederlandse vertegenwoordiger. Hij zei er niet aan te twijfelen dat in voorkomende gevallen Suriname en de Nederlandse Antillen in staat zouden zijn een beroep op de VN te doen, zoals elk ander land waar de rechten van de mens zouden worden bedreigd of waar onafhankelijkheid in gevaar zou zijn.⁶⁵

Uit de debatten in de VN blijkt dat er bij velen twijfel bestond over de vraag, of op basis van het Statuut wel een volledige mate van zelfbestuur van beide landsdelen bestond. Die twijfel bestond ook bij die vertegenwoordigers die niet als lakmoestest de mogelijkheid om VN-lid te worden aanlegden en bij hen die het spoor niet bijster raakten in de zelfs voor Nederlandse juristen niet eenvoudige constructie van de nieuwe rechtsorde. De tekst van de resolutie waarmee de Algemene Vergadering instemde met de beëindiging van de rapportage over beide Rijksdelen, geeft dan ook geen duidelijk antwoord op de vraag, of dezen naar de mening van dit VN-lichaam de status van niet-zelfbesturende gebieden in de zin van Hoofdstuk XI van het Handvest te boven waren gekomen.⁶⁶

Zeër wel kan immers de mening worden verdedigd dat deze resolutie Nederland slechts ontsloeg van de rapportageplicht op grond van 73(e), omdat constitutionele beperkingen uit hoofde van het Statuut en de daarop geënte Staatsregeling daaraan in de weg staan. Genoemd artikel erkent immers voor dit geval een dergelijke uitzondering. Deze mening wordt nog versterkt door de resolutie te vergelijken met die welke de Algemene Vergadering twee jaar tevoren had aangenomen. Daarin stemde zij in met de beëindiging van de Amerikaanse rapportage inzake Puerto Rico. In deze resolutie werd wel uitdrukkelijk vastgesteld dat Hoofdstuk XI niet meer op dit eiland van toepassing was.⁶⁷

62. Vgl. *W.H. van Helsdingen*, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1957), 241.

63. *Kuyper and Kapteyn*, o.c., 176-180 en voorts van *Helsdingen*, Het Statuut, 189-249.

64. Zie *Publ. M.v.B.Z.* nr. 41, 105 en 108.

65. *Ibidem*, 161.

66. Vgl. de conclusie van *Engers*, o.c., 186-187. Zie ook *H.F. van Panhuys*, The international aspects of the reconstruction of the Kingdom of the Netherlands in 1954, N.T.I.R. 1958, 29-30.

67. De tekst van de resolutie bij *Engers*, o.c., 166-167.

In de jaren vijftig was het klimaat in de VN nog betrekkelijk gunstig bij dit soort kwesties. Opgemerkt is dan ook dat ernstig kan worden betwijfeld of besluiten van de Algemene Vergadering met betrekking tot de beëindiging van de rapportage in gevallen zoals Puerto Rico of Suriname en de Nederlandse Antillen na 1960 in dezelfde zin zouden zijn uitgevallen.⁶⁸ Mede in dit licht mag men verwachten dat de VN, mochten zich ooit ernstige verwickelingen in de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen voordoen, niet zullen schromen zich gerechtigd te achten tot bemoeienis daarmee op grond van Hoofdstuk XI van het Handvest.⁶⁹

De constatering dat de VN zich naar alle waarschijnlijkheid op het standpunt zal stellen dat de Nederlandse Antillen, ondanks het stopzetten van de rapportage, nog steeds een niet-zelfbesturend gebied vormen in de zin van Hoofdstuk XI van het Handvest, behoeft uiteraard nog niet in te houden dat dit standpunt ook juist is. Het zal echter niet eenvoudig zijn om het aan te vechten. Gemeten naar de maatstaven die de Algemene Vergadering in de Resolutie 1541 (XV) van 1960 terzake heeft vastgelegd,⁷⁰ lijkt het Statuut, althans naar de letter, op verschillende punten zwakke plekken te vertonen.

Ik denk hierbij aan het repressieve toezicht en het optreden bij taakverwaarlozing door Koninkrijksorganen (art. 50 en 51 Statuut, zie ook art. 93 Staatsregeling). Ook al betreffen deze bevoegdheden het terrein van de Koninkrijksaangelegenheden, zij kunnen diep ingrijpen in het staatkundig leven van het land en de eilandsgebieden. Dat is met name het geval met betrekking tot het waarborgen van de fundamentele rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur (vgl. art. 43 Statuut).⁷¹ Ten aanzien van een aantal onderwerpen behoeft voorts wijziging van de Landsregeling de instemming van de Koninkrijksregering (art. 44 Statuut). Ondanks het instituut van het zgn. „intern appel” (art. 12 Statuut) kunnen dergelijke voorzieningen uiteindelijk worden getroffen, of wijzigingen in de Landsregeling worden tegengehouden tegen de zin van de Landsregering. Dat laatste geldt ook in het

68. *Clark, l.c.*, 46 en 49. Vgl. ook het door hem (60-64) beschreven geval van de West Indies Associated States in 1967, waarvan de negatieve uitkomst in de Algemene Vergadering overigens werd beïnvloed door de wijze van presentatie door het Verenigd Koninkrijk. Zie ook *S.A. de Smith, Exceeding small*, in *International Organization: law in movement* (1974), 71.

69. Vgl. de bemoeienissen van de Speciale Commissie van 24 met Puerto Rico in de jaren zeventig. Zie *P.R. Cabranes, Out of the colonial closet*, *Foreign Policy* (1978-1979), 66. Zie ook *W. Michael Reisman, Puerto Rico and the international process, New roles in association* (Am. Soc. of Int. Law, 1975).

70. Vgl. de toetsing door *Clark* van de voorgenomen regelingen voor het Amerikaanse trustgebied van de Pacific Islands, *l.c.*, 71 e.v.

71. Zie de notitie van de Nederlandse bewindsman voor Antilliaanse Zaken, noot 10, Bestuurlijke situaties St. Maarten, *Handelingen Tweede Kamer 1979-1980*, 3103-3104.

geval van Rijkswetten (art. 18 Statuut). Ik laat dan nog buiten beschouwing dat voor wijziging van het Statuut medewerking van Nederland vereist is (art. 55 Statuut), zodat een onafhankelijkheidsverklaring formeel Nederlandse instemming vereist.

Laat dit alles zich rijmen met principes van de juist genoemde resolutie, zoals het ontbreken van „a position or status of subordination” (V), „the freedom to modify the status of that territory” (VIIa) en „the right to determine its internal constitution without outside interference” (VIIB)? Ook al zou men de constructie van het Koninkrijk niet zozeer willen meten aan de beginselen voor een „free association” maar aan die betreffende de andere mogelijkheid die de resolutie onder ogen ziet, n.l. „integration”, dan kan twijfel rijzen over de vereiste „complete equality”, hoe ingenieus en doelmatig de Statutaire regels met betrekking tot de besluitvorming over Koninkrijks-aangelegenheden ook zijn.

Zelfs als men het standpunt huldigt dat de Nederlandse Antillen niet meer onder Hoofdstuk XI van het Handvest vallen, kan niet worden ontkend dat aan hen het zelfbeschikkingsrecht toekomt, inclusief het recht om de onafhankelijkheid te verkiezen. Als niet-onafhankelijk gebied dat geografisch van het voormalige moederland is gescheiden en een koloniale historie kent, kwalificeren zij zich voor de uitoefening van dit recht. Nederland heeft bij de voorbereiding van de Resolutie inzake beginselen van internationaal recht van 1970 daarover geen twijfel laten bestaan. Het zelfbeschikkingsrecht komt toe, niet alleen aan niet-zelfbesturende gebieden, doch ook aan gebieden die een vrije associatie zijn aangegaan met de voormalige beherende mogendheid. De keuze voor zo'n associatie in het verleden houdt niet noodzakelijkerwijs de uitputting van dit recht in, aldus de Nederlandse vertegenwoordiger *Houben*.⁷²

3.2. De plichten van Nederland

Het lijkt derhalve geen twijfel dat Nederland naar internationaal recht verplicht is de Nederlandse Antillen in staat te stellen het recht van zelfbeschikking uit te oefenen indien dezen zulks wensen. Voorzover men van mening zou zijn, dat de Nederlandse Antillen nog niet geheel een „full-measure of selfgovernment” in de zin van Hoofdstuk VII van het Handvest hebben bereikt, strekt de verplichting verder. Nederland moet in dat geval een situatie scheppen waarin de bevolking vrijelijk en vrijwillig kiezen kan voor enigerlei staatkundige status die wel voldoet aan de eisen van volledige zelfregering. Zou deze keuze niet ten gunste van onafhankelijkheid uitvallen dan zou zij toch tenminste tot een wijziging van het Statuut moeten leiden.

72. Vgl. de Nederlandse afgevaardigde *Houben*, in de Special Committee on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation between States, geciteerd bij *Kuyper en Kapteyn*, o.c., 204.

De Nederlandse regering is sinds het begin van de jaren zeventig inderdaad een actief beleid gaan voeren, dat erop gericht is de overzeese Koninkrijksdelen tot zelfbeschikking op te wekken. In 1975 heeft dit tot de onafhankelijkheid van Suriname geleid.⁷³ De conclusie dat de regering zich daartoe verplicht acht op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest, is voorbarig. Het beleid is eerder ingegeven door twijfel over de mogelijkheden nog veel langer de uiteindelijke verantwoordelijkheid, internationaal en in Koninkrijksverband, voor de gang van zaken overzee te kunnen dragen. Aanleiding voor deze twijfel vormden de gebeurtenissen rond de val van het kabinet-*Pengel* in januari 1969 in Suriname en de onlusten op 30 mei van dat jaar in Willemstad, waarbij Nederlandse militaire bijstand moest worden ingeroepen, in 1977 gevolgd door ongeregeldeheden op Aruba.⁷⁴

Het Nederlands beleid vertoont daarbij een uitgesproken voorkeur voor onafhankelijkheid als uitkomst van het zelfbeschikkingsrecht.⁷⁵ Begin 1972 behoorde nog de voortzetting van staatsrechtelijke banden in enigerlei vorm tot de realiseerbare alternatieven voor de bestaande rechtsorde tussen de drie Rijksdelen die de op 5 januari ingestelde Koninkrijkscommissie diende te onderzoeken.⁷⁶ In de Troonrede van 1973 spreekt de regering reeds de verwachting uit „in het komende jaar, aan de hand van het advies van de Koninkrijkscommissie, met de regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen in overleg te treden over de wijze en het tijdstip waarop deze landen souvereiniteit zullen verkrijgen”. Voor deze drang bezweek Suriname. Op 15 februari 1974 verklaarde de regering van dit land onafhankelijkheid voor te staan met ingang van een tijdstip niet later dan eind 1975. Ook de Antilliaanse regering van destijds, zij het in voorzichtiger termen en zonder een datum te noemen, stelde zich de planmatige voorbereiding van de onafhankelijkheid ten doel. Daaraan was de Nederlandse regering, blijkens de Troonrede van 1974, bereid alle medewerking te verlenen.

De argumentatie waarop deze Nederlandse voorkeur berust is reeds in 1971 door het toenmalige Kamerlid *van Lier* namens een delegatie van de Vaste Commissies voor de Nederlandse Antillen van de Eerste en Tweede Kamer tijdens een bijeenkomst met de Centrale Commissie van de Antilliaanse Staten verwoord: „Door artikel 43 van het Statuut waarbij het waarborgen van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, van de

73. Daarover *M. Bos*, *Surinam's road to sovereignty*, *Netherlands Yearbook of International Law* 1976, 131-155.

74. Kenmerkend voor de in Nederland terzake levende opvattingen in het begin van de jaren zeventig: Naar nieuwe verhoudingen, nota van een commissie van de Doctor Abraham Kuypertstichting, *Anti-Revolutionnaire Staatskunde* 1971 (41), nr. 11. Zie verder *P.C. Verton*, *Politieke dynamiek en dekolonisatie, de Nederlandse Antillen tussen autonomie en onafhankelijkheid* (diss. 1977), 193.

75. Kritisch *Bos*, *Surinam's road*, 136.

76. K.B. 5 januari 1972, nr. 1, *Stcrt.* nr. 7.

rechtszekerheid en van de deugdelijkheid van bestuur aan het Koninkrijk is toevertrouwd, kan Nederland in feite gedwongen worden om in de interne verhoudingen van de Nederlandse Antillen en Suriname in te grijpen, eventueel zelfs gewapenderhand. Dit wordt door het Nederlandse volk eigenlijk niet langer begrepen en aanvaard. Alle grote Nederlandse partijen hebben dan ook ernstige bezwaren tegen artikel 43. Maar het schrappen van artikel 43 kan alleen als men de zelfstandigheid (kennelijk bedoelde van Lier daarmee de onafhankelijkheid) van de Nederlandse Antillen en van Suriname tot uitgangspunt gaat kiezen voor de onderlinge verhoudingen.⁷⁷

Het zgn. „lichte” Statuut, door de Nederlandse leden van de Koninkrijkscommissie in 1973 ontworpen,⁷⁸ demonstreert op andere wijze het dilemma. De zojuist vermelde waarborg van Koninkrijkswege ontbrak in dit ontwerp. Daartegenover stond echter aan Nederlandse zijde onmisbaar geachte ontsnappingsclausule voor het geval van ernstige misstanden in de West: de eenzijdige beëindiging van het Statuut dat overigens toch al als tijdelijk werd gezien. Met name van Antilliaanse zijde is deze oplossing onmiddellijk verworpen.

Clio moet veel gevoel voor ironie bezitten. Nederland, tot voor kort nog bestrijder van de gedachte dat zelfbeschikking van afhankelijke overzeese gebieden niets anders kon betekenen dan onafhankelijkheid, ja tot in de jaren vijftig nog van mening dat zelfbeschikking de jure geen secessie inhield,⁷⁹ bleek nu voorstander te zijn van onafhankelijkheid als de enige juiste uitkomst van zelfbeschikking. Een opvatting die al in de jaren zestig door de beruchte Speciale VN-Commissie van Vierentwintig werd verkondigd. Hoeveel begrip men ook voor deze late Nederlandse bekering op grond van de zojuist genoemde overwegingen kan opbrengen, het mag ons niet afhouden van de erkenning dat er op dit punt grenzen gesteld zijn aan het beleid ten aanzien van de zelfbeschikking van de Nederlandse Antillen.

Staatsrechtelijk liggen de grenzen in het Statuut, dat voor wijziging, *a fortiori* zijn beëindiging, overeenstemming verlangt tussen beide overgebleven partners in het Koninkrijk. Maar ook het volkenrecht kent grenzen.⁸⁰ De essentie van het zelfbeschikkingsrecht van niet-onafhankelijke overzeese gebieden, zoals de Nederlandse Antillen, ligt rechtens in de noodzaak de vrijelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de bevolking te

77. Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11596, nr. 2, p. 2.

78. Vgl. *Bos*, Surinam's road, 137.

79. Vgl. *Kuyper and Kapteyn*, o.c., passim.

80. Anders *Röling*, o.c., 155, die geen volkenrechtelijke regel ziet waaruit men kan concluderen dat een deel van een staat niet gedwongen kan worden om de band met die staat te verbreken. De onvindbaarheid van zo'n regel, juist waar het om niet-onafhankelijke overzeese gebieden gaat, zoals de Nederlandse Antillen, waag ik te betwijfelen.

respecteren.⁸¹ De goede trouw brengt mee dat Nederland op deze wil ook dan acht slaat, indien deze er toe strekt verbreking van de staatsrechtelijke banden met Nederland af te wijzen. Alleen zeer zwaarwegende argumenten, zoals ernstige politieke verwickelingen van internationale of intern-Antilliaanse aard en de schade die daaruit bij behoud van de staatsrechtelijke banden voor Nederland of de Antillen zou kunnen voortvloeien, kunnen een uitzondering rechtvaardigen. Dat voortzetting van deze banden Nederland weleens in een lastig parket zou kunnen brengen, kan niet de doorslag geven. Dat behoort nu eenmaal tot de minder aangename aspecten van de „sacred trust” in zijn nadagen. Een opdracht die ons land in 1945 onder het Handvest op zich nam.

3.3. *Zelfbeschikkingsrecht: van de eilanden gezamenlijk of ieder afzonderlijk.*

Als we de drager van het zelfbeschikkingsrecht onder het dekolonisatierecht van de VN definiëren als de meerderheid binnen een algemeen geaccepteerde politieke eenheid, dan wordt deze politieke eenheid zonder twijfel gevormd door het Land: de Nederlandse Antillen. Het probleem van de toepassing van deze definitie schuilt in het geval van de Antillen in de gebrekkige legitimiteit van de meerderheid. Meerderheidsbeslissingen veronderstellen het bestaan van een redelijk saamhorigheidsbesef binnen een maatschappij, dat zulke beslissingen aanvaardbaar maakt.⁸² Aan dit saamhorigheidsbesef schort het binnen de Antilliaanse maatschappij in hoge mate.

De Antilliaanse socioloog Römer heeft er op gewezen, dat de Nederlandse Antillen slechts als rechtsgemeenschap, doch niet als levensgemeenschap bestaan. „Het gaat hier om een juridische constructie die geen basis vindt in de sociale werkelijkheid... Als rasechte eilandbewoners identificeren zij zich dan ook primair met hun eiland”⁸³. Ook Hoetink constateert dat het Antilliaans besef zwak ontwikkeld is, al waarschuwt hij tegen al te gemakkelijke conclusies daaruit voor de toekomst⁸⁴.

Het insularisme, de geografische verspreiding van de eilanden in de Cariben, de splitsing in twee taalgemeenschappen, zoniet culturen (Boven- en Benedenwinden), drukken hun stempel ook op het politieke leven. Landelijke politieke partijen ontbreken. Elk eilandgebied verkiest een aantal afgevaardigden in de Staten dat is vastgelegd in de Staatsregeling (artikel 44). Wanneer artikel 67, lid 1, van de Staatsregeling

81. Vgl. het in de tekst bij noot 41 geciteerde Advies van het Internationale Hof van Justitie.

82. Daarover *A.J.P. Tammes*, Hoofdstukken van Internationale Organisatie, Eerste Stuk (1951), 9-15.

83. *René A. Römer*, Het „wij” van de Curaçaoenaars, *Kristal* 1974, 49-50.

84. *H. Hoetink*, Schipperen tussen onafhankelijkheden: de Nederlandse Antillen en hun plaats in de Caraïbische regio, in *Meyers* (red.), *Volkenrechtelijke Aspecten*.

bepaalt dat de Staten het gehele volk van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigen, dan moet men met *Van Helsdingen* aannemen, dat het „woord ‚volk‘... hier, ik zou zeggen argeloos gebruikt” is en dat niet ieder lid afzonderlijk de vertegenwoordiger is van het gehele volk, doch alleen de Staten als geheel⁸⁵.

In 1845 werden de zes eilanden voor het eerst en voorgoed onder één gouvernement verenigd, dat van Curaçao en onderhorigheden⁸⁶. Bij de totstandkoming van het Regeringsreglement van 1865 schreef de toenmalige Nederlandse Minister van Koloniën: „Geen andere band houdt hen verenigd dan de gemeenschappelijke onderhorigheid aan de Nederlandsche Staat”⁸⁷. Er moge sindsdien veel veranderd zijn, maar het is kenmerkend, dat nog onlangs *Hoetink* ter verklaring van het zwakke Antilliaanse identiteitsbesef kan opmerken, dat „de binding met Nederland..., zowel de facto als – tot zeker voor kort – de iure van veel meer gewicht (was) in de ontmoeting met derden dan de onderlinge banden”⁸⁸.

Tot overmaat van ramp heeft zich de afgelopen halve eeuw geleidelijk een antagonisme geopenbaard dat zich richt tegen het grootste eiland Curaçao en het daar sinds 1845 zetelende „gouvernement”. Het felst en met de meest vèrgaande politieke consequenties op Aruba, het in inwonersaantal en economische kracht tweede eiland van de Antillen. Het ontstaan van dit antagonisme, aanvankelijk voortgesproten uit een gevoel van verwaarlozing, later ingegeven door irritatie over bevoogding en belemmering van eigen ontplooiingsmogelijkheden, is voor een niet gering deel toe te rekenen aan het blijven voortbestaan van centralistische trekken uit de koloniale bestuursperiode tot op de huidige dag⁸⁹.

Van 1865 tot 1948 bestuurde een Gouverneur in naam en als vertegenwoordiger des Konings vanuit het eiland Curaçao de kolonie. Tot 1936 werd hij bijgestaan door een geheel benoemde Koloniale Raad. Bij de behandeling van het Regeringsreglement in 1864 in de Tweede Kamer „kon men niet anders dan toegeven dat deze kolonie, samengesteld uit een

85. De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955 (1956), 244-245.

86. *H. W. C. Bordewijk*, Ontstaan en ontwikkeling van het Staatsrecht van Curaçao (1911), 3.

87. *H. W. C. Bordewijk*, Handelingen over de Reglementen op het beleid der Regering in de koloniën Suriname en Curaçao, (1914), 215.

88. o.c., 39.

89. Vgl. *M. P. Gorsira*, De staatkundige emancipatie van de Nederlandse Antillen (Staatsdrukkerij 1950), 40: „Een tijdige decentralisatie had de Nederlandse Antillen vele moeilijkheden bespaard”. Hij noemt ook de eerdere afscheidingsbeweging op de Bovenwinden (37-39). Voor het Arubaanse streven, zie het Witboek over de „Status Aparte” van *J. H. van der Kuyp* en *H. R. Fingal* (Dept. Staatkundige Structuur Eilanden). Zie voorts van *Helsdingen*, Aruba en de Separacion, de West-Indische Gids 1955, 113-134, zie ook 233, en *G. van Benthem van den Bergh* e.a., Aruba en de onafhankelijkheid (Inst. of Social Studies 1978) en *Verton* o.c., hfdst. 9).

zestal eilandjes, verspreid in de zeeën... met belangen die geen andere punten van aanraking en overeenkomst leveren dan de behoefte aan subsidie van den moederstaat... eigenlijk alle gegevens mist voor een behoorlijk samen te stellen en met enige redelijke kans van goede uitslag in het leven te roepen vertegenwoordiging⁹⁰. Wel werden de eilanden in het genot gesteld „ener gemeentelijke vrijheid en van een plaatselijk patriarchaal bestuur, overeenkomstig hunne overleveringen en oude herkomsten⁹¹. Dat waren de Raden van Politie, met zeer geringe bevoegdheden bekleed en bestaande uit de gezaghebber en twee door een zeer beperkte kring van kiesgerechtigden gekozen Landraden. Alleen aan Curaçao werd dit recht ontzegd. De verzorging van de plaatselijke belangen op dit hoofdeiland werden toevertrouwd aan de toch reeds aldaar aanwezige Gouverneur met zijn Koloniale Raad⁹². Men kan zich afvragen of de wijd verbreide vereenzelviging van de centrale regering met Curaçao niet mede voortvloeit uit de herinnering aan deze situatie.

De Raden van Politie bleven immers in 1936 onder een overgangsregeling tot na de Tweede Wereldoorlog bestaan. Dientengevolge bleef aan Curaçao tot die tijd een eigen Raad ontzegd. Van de onder de Staatsregeling van 1936 geboden gelegenheid tot decentralisatie door middel van instelling bij Landsverordening van zelfstandige bestuursressorten werd geen gebruik gemaakt⁹³.

Eerst op grond van de Interimregeling kwam hierin bij de Eilandenregeling van 1951 verandering. Aan de vijf eilandgebieden – de Bovenwinden vormen één eilandgebied – werd zelfstandigheid verleend ten aanzien van de verzorging van eigen aangelegenheden. Van een federaal stelsel, zoals in 1948 voorgesteld door de Commissie-van Poelje, is geen sprake, al is de federatieve gedachte wel terug te vinden in de wijze waarop de bevoegdheden zijn afgebakend tussen het Land en de vijf eilandgebieden. Limitatief wordt opgesomd hetgeen niet tot de zorg van een eilandgebied behoort (art. 2 en art. 2a ERNA). Behoudens dit federale trekje vertonen de Nederlandse Antillen op grond van de Staatsregeling van 1954 en de Eilandenregeling van 1951 het beeld van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dertig jaar na de invoering van de Eilandenregeling is de decentralisatie echter nog niet voltooid en blijkt de zelfstandigheid van de eilandgebieden grotendeels schijn. *Luiten* heeft onlangs

90. *Bordewijk*, Handelingen, 228.

91. *Ibidem*, 216.

92. Vgl. *Annemarie C. T. Kasteel*, De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen (diss. 1956), 27.

93. Vgl. *W.A. Luiten*, Teleurgestelde verwachtingen, rede universiteit van de Nederlandse Antillen (1981), 6-7. Zie ook *Ellis, Gorsira en Nuyten*, De zelfstandigheid der eilandgebieden, een bijdrage tot de herziening der Eilandenregeling Nederlandse Antillen (Uitg. eilandgebied Curaçao 1954), 7-10.

in zijn openingsrede aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen de juridische en feitelijke factoren geanalyseerd die daaraan debet zijn.⁹⁴

De afscheidingsbeweging op Aruba komt voort uit de strijd tegen de sterke eilandelijke afhankelijkheid van de centrale regering in het Antilliaanse staatsbestel en de als dominerend ervaren positie van het Curaçaose element daarin. Met name pleegt men dan te wijzen op de 12 van de 22 zetels die ingevolge de Staatsregeling van 1954 (art. 44 lid 3) aan de afgevaardigden van de Curaçaose kieskring toevallen, vergeleken met de 8 zetels voor Aruba.⁹⁵ De dominantie wordt vooral gevoeld in die perioden waarin het coalitiespel er toe leidt dat de centrale regering steunt op vertegenwoordigers van een Arubaanse minderheidspartij in de Staten, een ervaring overigens die ook Curaçao niet bespaard is gebleven. De sinds jaren gehoorde eis van Aruba is de „status aparte”, d.w.z. de toekenning van de status van Land onder het Statuut op dezelfde voet als nu de Antillen en vroeger Suriname. Van Nederlandse zijde is dit steeds afgewezen. Men vreesde een versplintering van de Nederlandse Antillen. Wat aan Aruba werd gegeven, zou immers aan de andere eilanden niet kunnen worden geweigerd.

Dat na 1970 deze afscheidingsbeweging, die er op gericht was Aruba niet zozeer los van Nederland als wel los van Curaçao te maken, in zo sterke mate een onafhankelijkheidsbeweging is geworden, moet mede worden geweten aan de Nederlandse aandring op de Antillen om onafhankelijk te worden. De Arubaanse leiders hebben zich de lessen van het dekolonisatiebeleid van de VN ter harte genomen. Worden de Nederlandse Antillen een soevereine staat, dan brengt de werking van het „non-disruption”-principe mee, dat Aruba tot in lengte van dagen van deze, huns inziens door Curaçao gedomineerde staat deel zal moeten uitmaken. Wordt hun de weg van de „status aparte” onder het Statuut afgesneden, dan zien zij als enige middel om daaraan te ontkomen de onafhankelijkheid van Aruba vijf minuten voordat het uur slaat van de onafhankelijkheid van de rest van de Antillen.⁹⁶

Het streven naar een „status aparte” van Aruba is binnen de Antillen nimmer afgewezen. Het leidde er zelfs toe dat de Staten in het midden van de jaren zeventig tweemaal een motie aannamen waarin het beginsel werd

94. Zie zijn rede, geciteerd in de vorige noot. In 1977 bracht *H.J.M. Jeukens* aan de Nederlands-Antilliaanse regering een rapport uit inzake alternatieven voor de huidige Staatsrechtelijke structuur van de Nederlandse Antillen (Tilburg, april 1977). Helaas kwam dit rapport te laat. De aspiraties van de Arubanen in 1977 vielen niet meer te rijmen met de in het rapport vervatte voorstellen.
95. Van 1948 tot 1954 telden de Staten 8 Curaçaose en 8 Arubaanse leden op de 21.
96. Vgl. de discussie met deelneming van Antilliaanse Statenleden in de Tweede Kamer ter gelegenheid van de goedkeuring van de Internationale Verdragen inzake de Rechten van de Mens van New York (1966); daarover *Kuyper and Kapteyn*, o.c., 207-209 met verwijzing naar de Kamerstukken en Handelingen.

onderschreven „dat het een onvervreemdbaar recht van iedere volksgemeenschap is, en derhalve van elk der eilanden van de Nederlandse Antillen, om de eigen staatkundige toekomst te bepalen”.⁹⁷ Ook toen niet de „status aparte”, maar de onafhankelijkheid hoofddoel werd van de Arubaanse politiek, kwam in deze houding geen verandering.

Uiteindelijk heeft ook de Nederlandse regering zich bij het standpunt van de Antilliaanse regering aangesloten en het zelfbeschikkingsrecht van elk der eilanden erkend. De voorlopige punten van consensus van de Conferentie van de Nederlandse Antillen, de Eilanden en Nederland van 16 t/m 25 februari 1981 bezegelen dit in de allereerste paragraaf: „De conferentie onderschrijft het recht van de bevolking van elk eiland om zelf haar politieke toekomst te bepalen. Geen der aan de conferentie deelnemende landen of eilanden zal zich tegen de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht verzetten”.⁹⁸

Rest de vraag of erkenning binnen de kring van het Koninkrijk van het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden elk afzonderlijk ook naar de maatstaven van het dekolonisatie-beleid van de VN acceptabel is te achten, voorzover de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht zou leiden tot de afscheiding van de bestaande politieke eenheid, het Land de Nederlandse Antillen. Een bevestigend antwoord aan de hand van het eerder te dien aanzien gestelde, lijkt op zijn plaats. Duidelijk is dat Nederland zich op generlei wijze schuldig heeft gemaakt aan het aanmoedigen van een dergelijke ontwikkeling. Integendeel, het is slechts node en in een laat stadium tot de erkenning overgegaan van het zelfbeschikkingsrecht van de afzonderlijke eilanden, inclusief het recht op eigen onafhankelijkheid. Nog steeds blijft het bij zijn voorkeur voor de handhaving van enigerlei staatsrechtelijke band tussen de Antilliaanse eilanden na onafhankelijkheid. Binnen de Antillen heeft de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht ook als dit tot onafhankelijkheid leidt van één der eilanden, de instemming van de vertegenwoordigers van de gehele bevolking, al wordt ook daar de Nederlandse voorkeur gedeeld. Wanneer de bevolking van een eiland derhalve in volkomen vrijheid de onafhankelijkheid zal kiezen, dan lijken daartegen met een beroep op de VN-praktijk internationaal geen gerechtvaardigde bezwaren in te brengen.

Niet verzwegen mag echter worden dat, indien een of meer eilanden van de Benedenwinden zich los van de overigen onafhankelijk zouden verklaren, het risico niet geheel denkbeeldig is dat op zo'n eiland historische claims zullen worden gelegd. De Benedenwinden liggen vlak voor de kust van Venezuela. Hoewel ik over geen aanwijzing beschik in die richting, zouden zich politieke omstandigheden kunnen voordoen waarin dit land een beroep zou kunnen gaan doen op het feit dat deze eilanden,

97. Vgl. *Van Benthem van den Bergh* e.a., o.c., 12.

98. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400 (Hfdst. IV), nr. 25.

toen zij in 1634 definitief door de West-Indische Compagnie op Spanje werden veroverd, deel uitmaakten van de provincie Venezuela. Wat ook de waarde zou zijn van een zodanige, vooralsnog theoretische claim, in de VN bestaat de laatste jaren enige sympathie voor dit soort eisen van landen uit de Derde Wereld.⁹⁹ Het stemt echter tot voldoening dat het Internationale Hof van Justitie te dien aanzien in de zaak van de West-Sahara stelling heeft genomen en de vrijelijk tot uitdrukking gebrachte wil van de bevolking zelve ten aanzien van haar eigen staatkundige status de supreme maatstaf acht.¹⁰⁰

4. SLOTBESCHOUWING

Het moge een jurist tot tevredenheid stemmen, indien hij in een koele analyse tot bepaalde conclusies kan komen omtrent de juridische aspecten van een problemencomplex; hij ontkomt niet aan de vraag, hoe deze problemen zelf in het belang van alle betrokkenen zo goed mogelijk kunnen worden opgelost. Ook daaraan kan hij een bijdrage leveren, al zal hij dat alleen met vrucht in samenwerking met beoefenaars van andere sociale wetenschappen kunnen doen. Ook al ontbeer ik die op dit moment, ik zou graag enkele lijnen willen uitstippelen die naar mijn mening enig perspectief kunnen bieden. Daarbij baseer ik mij op de overtuiging dat, met alle respect voor het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden van de Nederlandse Antillen, dezen er bij gebaat zijn in een hecht en duurzaam samenwerkingsverband met elkaar te blijven om naar buiten sterker te staan in deze politiek roerige en strategisch belangrijke regio, en om intern een oplossing te kunnen vinden voor de problemen van de kleinschaligheid.

Allereerst zou het van belang zijn, dat Nederland duidelijk afstand neemt van een beleid gericht op de onafhankelijkheid van de Antillen op korte termijn, hoezeer men deze onafhankelijkheid ook op den duur als het onvermijdelijke sluitstuk van een emancipatieproces kan zien. Enerzijds zou het de druk kunnen wegnemen die Aruba er toe drijft om de eigen onafhankelijkheid te verwerven vóór of gelijktijdig met de rest van de Antillen teneinde niet blijvend verstrikt te raken in een staatkundige eenheid die het niet wenst. Anderzijds zou het de discussie over de onderlinge relaties tussen Nederland, Aruba en de eilanden die – althans op dit moment – de onafhankelijkheid niet willen, kunnen bevrijden van een loodzware last.

Bovendien zouden deze discussies moeten worden ontdaan van een andere belasting, het denken in absolute tegenstellingen tussen staatsrechtelijke samenwerkingsvormen enerzijds, volkenrechtelijke anderzijds.

99. Vgl. de literatuur vermeld in noot 55.

100. Vgl. noot 55.

Uit eigen waarneming binnen de Koninkrijkswerkgroep weet ik, dat dit geen gemakkelijke taak is, en hoezeer men zich aan deze onderscheiding vastklampt. Wij zijn nu eenmaal gewend in zulke tegenstellingen te denken. Toch moet het mogelijk zijn om aan de hand van voorbeelden uit het heden en verleden aan te tonen dat er *staatsrechtelijke* constructies kunnen bestaan die aan de vereisten voor zelfstandigheid van de participerende rechtsgemeenschappen, en *volkenrechtelijke* constructies die aan de vereisten voor een effectieve behartiging van gezamenlijke belangen ten volle recht doen. Tussen beide bestaat slechts één wezenlijk verschil: in het eerste geval is er één nationaliteit, in het tweede een meervoud van nationaliteiten. Maar ook het verschil in de gevolgen daarvan kan – zo men wil – in de praktijk van zijn scherpe kanten worden ontdaan.

Het zou mogelijk moeten zijn in termen van graduele overgangen tussen staats- en volkenrechtelijke constructies te spreken en een publiekrechtelijk model op te stellen voor een samenwerkingsverband dat plaats biedt voor zowel volkenrechtelijke als staatsrechtelijke varianten.¹⁰¹ Dan bestaat wellicht een perspectief voor het bereiken van overeenstemming, zowel tussen de eilanden onderling als tussen dezen en Nederland, om geleidelijk tot meer bevredigende onderlinge relaties te komen dan Staatsregeling en Eilandenregeling, respectievelijk het Statuut ons onder de huidige omstandigheden bieden.

101. Vgl. een poging in deze richting in het rapport van de Koninkrijkswerkgroep ten behoeve van de inter-Antilliaanse relaties in een eindsituatie, Naar nieuwe vormen van samenwerking, 80-97.

