

Voorwoord

De aanstaande opheffing van het land De Nederlandse Antillen (waarschijnlijk in 2011) is een gebeurtenis die in de eerste plaats de vraag oproept waarom het zolang heeft moeten duren. Al zo'n twintig jaar lang wordt er gesleuteld aan de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden. Tot nog toe leidde dat tot één duidelijke hervorming: de uittreding van Aruba, dat in 1986 een status aparte binnen het Koninkrijk verkreeg.

Het in 1954 in werking getreden Statuut, de hoogste wet in het Koninkrijk der Nederlanden, bezegelde het einde van het koloniale tijdperk. Onder de paraplu van het 'land' de Nederlandse Antillen verkregen Curaçao, Aruba en Bonaire (de Benedenwindse eilanden) en St. Maarten, St. Eustatius en Saba (de Bovenwindse eilanden) verregaande autonomie. Enkel zaken als buitenlandse betrekkingen, defensie en nationaliteitenwetgeving werden bestempeld als Koninkrijksaangelegenheden die in rijkswetten worden geregeld. En hoewel Nederland uiteindelijk de beslissende stem heeft bij de invulling van rijkswetten, geldt dit niet voor rijkswetten die beogen het Statuut te wijzigen. Daarvoor is de instemming nodig van alle Koninkrijkspartners. In de afgelopen decennia is het Statuut daarom vaak gezien als het belangrijkste obstakel voor hervormingen. Achteraf bezien lijkt de kunstmatige constructie van De Nederlandse Antillen vooral bedoeld te zijn geweest als een vehikel voor Nederland om bestuurlijk greep te houden op de zes eilanden aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Maar in de praktijk leek eerder een tegengesteld effect op te treden. De constructie creëerde een politiek-bestuurlijk waterhoofd, met Departementen op centraal niveau en Diensten op elk eiland, een Antilliaans parlement (de Staten) en Eilandraden, én elke twee jaar verkiezingen voor een van de volksvertegenwoordigende organen. En dat voor destijds zo'n 130.000 ingezetenen.¹ Behalve bureaucratie, competentiestrijd en intereilandelijke rivaliteit werkte het stelsel ook corruptie, nepotisme en politiek cliëntelisme in de hand. Bovendien werd een politiek-bestuurlijke klasse in het leven geroepen die geen enkel belang had bij veranderingen.

1 Nu circa 215.000, exclusief Aruba.

Ter bevordering van goed bestuur heeft Nederland vanaf begin jaren negentig geprobeerd invloed uit te oefenen op de lokale gang van zaken door de ontwikkelingshulp en de technische assistentie op te voeren. Vooral op Curaçao en St. Maarten culmineerden de problemen rond armoede, werkloosheid, criminaliteit en drugsmokkel. Keer op keer werd de staatsschuld door Nederland ingelost, en ook in recent overeengekomen akkoorden is afgesproken dat de staatsschuld van de Nederlandse Antillen en van de overheden van de eilanden (€ 2,3 miljard) grotendeels wordt kwijtgescholden.

Ofschoon wel betoogd is dat Nederland volkenrechtelijk gezien aanspraak zou kunnen maken op het zelfbeschikkingsrecht om zich los te maken van zijn voormalige koloniale gebieden (Jessurun d'Oliveira, 2003) – en deze optie in het huidige Nederlandse politieke klimaat behoorlijk populair is – lijken Nederland en de Nederlandse Cariben tot elkaar veroordeeld. Tegen de achtergrond van de discussie over falende staten en uit het oogpunt van rechtshandhaving is het bovendien zeer te betwijfelen of het loslaten van de eilanden internationaal zou worden geaccepteerd. Het is zeer voorstelbaar dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten Nederland zouden aanspreken op zijn verantwoordelijkheid.

Hoe dit ook zij, de Nederlandse Cariben zijn een blijvertje, ofschoon in veranderde vorm. Net als Frankrijk met zijn Département d'Outre Mer (DOM), Territoire d'Outre Mer (TOM) en Collectivité d'Outre Mer (COM) en tal van tussenvormen zal Nederland nu meer gedi-versifieerde relaties gaan onderhouden met de voormalige koloniale gebieden. De kleine eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba (de BES-eilanden) worden als 'bijzondere openbare lichamen' (een soort gemeenten) bij Nederland ingelijfd. Curaçao en St. Maarten verkrijgen een status aparte, die echter minder autonomie behelst dan de status aparte van Aruba.

Wellicht kunnen de staatkundige hervormingen en de daaraan gekoppelde afspraken over rechtshandhaving en toezicht op overheidsfinanciën en bestuur op Curaçao en St. Maarten de politieke en maatschappelijke onvrede in Nederland over de lasten van het Koninkrijk deels wegnemen. In die zin komen de staatkundige hervormingen zeker ook voor Nederland als geroepen.

In het openingsartikel, geschreven door De Jong, staan de achtergronden van de desintegratie (de 'implosie') van de Nederlandse Antillen centraal. Na een korte historische schets over de totstandkoming van het Statuut beschrijft de auteur de diverse pogingen

om te komen tot andere verhoudingen binnen het Koninkrijk. De wens van Nederland om meer toezicht te kunnen uitoefenen op het bestuur is daarbij een rode draad, de gehechtheid van de Antilliaanse eilanden aan de in het Statuut vastgelegde autonomie een andere. De Jong betreft nadrukkelijk de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland en in de Nederlandse Antillen bij zijn analyse. Een belangrijk punt dat hij aan de orde stelt, is dat Nederland altijd heeft getolereerd dat de levensstandaard in het ene deel van het Koninkrijk beduidend lager ligt dan in het andere. Ook in de nieuwe Koninkrijksstructuur zullen de BES-eilanden geen aanspraak kunnen maken op eenzelfde levensstandaard als in Nederland, maar genoeg moeten nemen met een 'aanvaardbaar niveau'.

De staatsrechtelijke organisatie van het Koninkrijk nieuwe stijl wordt vervolgens door Nehmelman inzichtelijk gemaakt. De auteur geeft een korte beschrijving van de huidige en toekomstige structuur en de besluitvormings- en wetgevingsprocedures, met aandacht voor een heel nieuw type wetgeving: de consensusrijkswetten. Vervolgens wordt ingegaan op de positie van de BES-eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba binnen het Koninkrijk en als bijzonder openbaar lichaam binnen Nederland.

De bevolking en cultuur van de BES-eilanden, en dan vooral die van het kleinste eiland Saba, staan centraal in het artikel van Guadeloupe. De auteur begint met een korte schets van de belangrijkste kenmerken van de eilanden, de verschillen en overeenkomsten. Vervolgens wordt de vraag gesteld hoe de Sabanen de moed hebben opgevat om bij het refererendum van 2005 in meerderheid te stemmen vóór aansluiting bij Nederland, terwijl zij tegelijkertijd worden geplaagd door het spookbeeld 'Hulanda' en de angst 'hun' Saba te verliezen aan de Europese Nederlanders. De auteur analyseert deze worsteling aan de hand van eigen antropologisch onderzoek op Saba, waarbij hij gebruikmaakt van enkele begrippen van de Franse filosoof Derrida.

In de hiernavolgende artikelen staan de ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit en rechtshandhaving centraal. Onder invloed van de staatsrechtelijke veranderingen zal er juist op deze terreinen de komende jaren veel veranderen in de strafwetgeving, de organisatie van het Openbaar Ministerie en de verdeling van bevoegdheden.

Eerst analyseert Weenink de ontwikkeling van de criminaliteit op Curaçao. Hij behandelt enkele belangrijke en veel in de aandacht staande vormen van criminaliteit, achtereenvolgens cocaïne-smokkel, gewapende overvallen (atrako's), moord en doodslag en integriteitsdelicten. De auteur betoogt dat de problemen van Curaçao samenhangen met fysieke aspecten (ligging, grootte) en de sociaaleconomische inrichting van het eiland, en dat deze factoren mede van invloed zijn op het criminaliteitsniveau.

Schotborgh-van de Ven gaat vervolgens dieper in op de integriteitsdelicten fraude en corruptie, die zeer actueel zijn in het debat over de staatkundige veranderingen en de door Curaçao en Sint Maarten gewenste status aparte. De auteur constateert dat over deze onderwerpen vaak erg gemakkelijk, soms verwijtend, wordt geoordeeld. Zij stelt dat er weinig bereidheid lijkt te zijn om stil te staan bij de achterliggende oorzaken en de eigen rol (veelal onbedoeld en onbewust) van de afzonderlijke Koninkrijksdelen. In dit artikel wordt getracht een beeld te geven van wat er werkelijk speelt op het gebied van fraude en corruptie in het Caribische deel van het Koninkrijk. De bekendste opsporingsonderzoeken naar ondeugdelijk bestuur van de afgelopen vijftien jaar komen aan bod. Vastgesteld wordt dat fraude en corruptie wel degelijk voorkomen, maar ook worden aan-gepakt. De auteur gaat in op een aantal sociaal-culturele, politieke en economische factoren die een rol spelen bij fraude en corruptie. De hervorming van de rechtshandhaving staat centraal in het artikel van De Doelder, met speciale aandacht voor Curaçao en St. Maarten. Een belangrijk thema in de discussie over de toekomstige rechtshandhaving was de verhouding tussen het Openbaar Ministerie (OM) op de eilanden en de Nederlandse minister van Justitie. In hoeverre kan deze richtlijnen dan wel aanwijzingen geven aan het OM op de eilanden? De auteur schetst de voor- en nadelen van de verschillende opties en geeft een beeld van de gevoeligheden die rond deze kwestie spelen. Ook de uiteindelijke oplossing wordt toegelicht: de afspraak dat Nederland, St. Maarten en Curaçao regelmatig zullen overleggen om hun opsporings- en vervolgingsbeleid te coördineren. Er is bovendien een nieuwe wettelijke bevoegdheid gecreëerd voor alle ministers van Justities om richtlijnen of opdrachten te geven aan het OM, maar in bepaalde gevallen enkel na goedkeuring door het Gemeenschappelijke Hof van Justitie.

Ten slotte gaat Murray in op het nieuwe Wetboek van Strafrecht (WvS) voor de Nederlandse Antillen. De concepttekst van het WvS

ligt op dit moment nog bij de Adviesraad en is nog niet goedgekeurd door het parlement (de Staten), maar het is de bedoeling om het nieuwe WvS voor de Nederlandse Antillen in te voeren, opdat het nog voor de staatkundige wijzigingen kan intreden. De auteur behandelt de markantste wijzigingen en vernieuwingen. Het nieuwe WvS voorziet onder andere in de afschaffing van de doodstraf en van minimumstraffen. Ook introduceert het de taakstraf, het reisverbod en de tbs-maatregel. Verder zijn er aanpassingen op het terrein van het jeugdstrafrecht en dient een levenslangvonnis na twintig jaar opnieuw te worden gezien.

Het is nog onduidelijk of het nieuwe WvS onverkort zal gelden op de BES-eilanden. Het besluit om de drie eilanden bij Nederland 'in te lijven' betekent een enorme wetgevingsoperatie, die nu nog in volle gang is. In sommige gevallen zal het nodig zijn speciale wetgeving voor de BES-eilanden in het leven te roepen. Tegelijkertijd zullen het Antilliaanse burgerlijk recht en strafrecht vooralsnog een belangrijke rol blijven spelen, zoveel is nu wel duidelijk. Aan de vooravond van de ingrijpende staatkundige veranderingen kan dit thema-nummer moeilijk méér zijn dan een momentopname. Niettemin is gepoogd de contouren van deze veranderingen in beeld te brengen, de invloed ervan op de rechtshandhaving te duiden en te laten zien hoe de aanstaande nieuwe verhoudingen her en der in het Koninkrijk worden beleefd.

M.P.C. Scheepmaker

Literatuur

Jessurun d'Oliveira, H.U.

Nederlandse secessie uit het Koninkrijk

In: J.L. de Reede, J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer, Kluwer, 2003

Zie ook: www.volkskrant.nl/archief_gratis/article976212.ece/Wij_kunnen_ons_ook_losmaken_van_Antillen