

## **Ruimte voor variëteit: de Europese Unie en de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden**

Keynote speech door Ernst Hirsch Ballin

EFS, Erasmus University Rotterdam 4 juli 2019

De relatie tussen de EU en de Caribische delen van het Koninkrijk, thans “zes landen en gebieden overzee”, waarvoor slechts een klein deel van de verdragen geldt, staat al sinds het begin van deze eeuw ter discussie, maar verkeert al langdurig in een impasse. Zowel in Nederland als in de West hebben actoren op sleutelposities zich vastgelegd op een paar vooropgezette meningen.

Een daarvan is dat niet het Koninkrijk der Nederlanden, maar Nederland de lidstaat van de EU is. Dat het verdrag en het volkenrecht de onjuistheid van deze opvatting aantonen, deert hen niet, misschien omdat ze denken daarmee van een paar lastige vervolgvragen bevrijd te zijn.

Dat het Koninkrijk EU-lidstaat is, heeft in elk geval gevolgen voor de Koninkrijksaangelegenheden buitenlandse betrekkingen in verhouding tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

Ten tweede is er de misvatting dat het benutten van de mogelijkheid van omzetting van de positie als LGO in die van ultraperifere gebieden, een wijziging van het Statuut nodig zou maken. Daarbij ziet men over het hoofd dat delen van andere lidstaten (zoals de Länder van de Bondsrepubliek Duitsland of de Finse Åland eilanden) ook een hoge graad van constitutionele autonomie uitoefenen.

Daar is nog een derde misvatting bijgekomen, namelijk dat de drie in het Nederlandse staatsbestel opgenomen eilandgebieden duurzaam in een separate rechtsorde kunnen worden gehouden, terwijl de Statuutswijziging en de huidige grondwetsbepaling geen andere verschillen toelaten dan de noodzakelijke afwijkingen, vergelijkbaar met de verschillen van de UPG met het Europese kerngebied.

Als gevolg hiervan is de bedoeling dat de herziening van het Statuut van 2010 ruimte zou maken voor een meer op de toekomst gericht denken, amper bewaarheid. De mentale blokkades zitten diep. Ze betreffen zowel de inrichting van het Koninkrijk als die van de EU. Intussen staan de gebeurtenissen niet stil.

Wat het Koninkrijk betreft valt op dat de relaties niet alleen zijn gepolitiseerd, maar door een cumulatie van negatieve ervaringen vaak verzuurd. Het Statuut wordt selectief benut om te zeggen dat iets niet ‘kan’, terwijl men het enkel niet wil, niet aandurft of niet belangrijk vindt, dan wel - als het nodige beleid te lang uitblijft - als argument om ‘in te grijpen’. Een analyse van de verwijzingen naar artikel 43 van het Statuut toont dit aan: slechts politiek gemotiveerde selecties uit het domein van rechtszekerheid en fundamentele rechten komen op de agenda’s van Koninkrijksoverleg. Aan beide kanten wordt artikel 43 nog steeds uitgelegd aan de hand van een bijna zeventig jaren oude toelichting. Aan Nederlandse kant bestaat bovendien veel onnodige weerstand tegen constitutionele rechtspraak ter

beslechting van geschillen met de Caribische landen, terwijl meer op samenwerking en preventief waarborgen gerichte initiatieven tot nu toe evenmin zijn ondersteund. Dit geldt ook voor de vrijheid van vestiging binnen het Koninkrijk en bij de al jaren slepende kwestie van de vertegenwoordiging van Caribische Nederlandse staatsburgers bij de vaststelling van rijks wetten; dat is een eis die ook uit art. 3 Eerste Protocol voortvloeit.

Aan de kant van de EU gaat nu alle aandacht uit naar de gevolgen van de Brexit voor de lidstaten als zodanig. Voor de LGO verandert er echter veel meer dan waarvan de regering zich blijkens de 'fiche' over de herziening van het LGO-besluit rekenschap heeft gegeven. Weliswaar vermeldt men dat alleen de Nederlandse, Franse en Deense LGO overblijven, maar men ziet niet onder ogen dat Groenland een heel bijzondere, nu zelfs apart geregelde LGO is, en dat van Franse zijde voor de belangrijkste tot deze lidstaat behorende gebieden aan een positie als UPG de voorkeur heeft gegeven. De positie van eilanden in de internationale betrekkingen en in 'global governance' is een bijzondere, zo wordt meer en meer beseft.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn rapport "Europese variaties" (september 2018) bepleit om minder krampachtig naar uniformiteit te streven bij onderwerpen van Europese samenwerking. Er zijn vaak verschillende manieren waarmee men een gemeenschappelijk doel kan nastreven. Dat geldt, aldus de WRR, ook voor toetreding van nieuwe lidstaten en voor de relatie tot ultraperifere gebieden van de EU, landen en gebieden overzee en ACP-landen. In het Caribische gebied zijn er voorbeelden van alle drie, maar veranderingen zijn op til nu het Verenigd Koninkrijk de EU verlaat. Wat zijn de mogelijkheden voor de Caribische delen van het Koninkrijk om in deze veranderende omgeving gebruik te maken van meer ruimte voor variëteit?

Wanneer men de stand van zaken aan de kant van de samenstellende delen van het Koninkrijk en aan de kant van de EU onder ogenblik ziet, tekent zich de mogelijkheid af om, met het belang ook van de Caribische burgers van het Koninkrijk - die allemaal ook Europese burgers zijn! - een vernieuwende richting van werken aan te geven.

Uitgangspunt daarvan zou moeten zijn, dat een op de verdere ontwikkeling van de Koninkrijksrelaties en de Caribische delen van het Koninkrijk gerichte beleidsvorming in gang wordt gezet. De Koninkrijksfuncties zijn, behoudens defensie, buitenlandse betrekkingen en enkele onderwerpen van rechtshandhaving, helaas teveel verschaald tot toezichtrelaties en daaruit voortvloeiende maatregelen. Dat hoeft niet zo te blijven. De aan het begin van deze eeuw geopperde gedachte van een voor het Koninkrijk als geheel werkzaam beleidssecretariaat bij de RMR verdient hernieuwde overweging.

Toegerust met kennis van behoeften aan participatie aan EU-structuren (ook bijvoorbeeld inzake internationale handelspolitiek, klimaat en justitieel beleid) zouden nieuwe posities moeten worden opgezocht in het continuüm van beperkte naar intensievere betrokkenheid; tot nu toe vormen daarvan 'bijzonder deel van een lidstaat', UPG, LGO en associaties de ijkpunten. In een ontwikkeling van de Europese samenwerking die meer aandacht en waardering heeft voor variaties, zoals

door de WRR bepleit, zou ook de relatie tussen de Caribische delen van het Koninkrijk en de EU kunnen worden herijkt. Het Koninkrijk hoeft daarin niet alleen te staan.

De uitkomsten van deze herijking hoeven niet voor alle zes huidige LGO dezelfde te zijn. Het ligt voor de hand (en is gelet op wat de Grondwet daarover zegt ook vereist) dat Bonaire, Saba en Sint Eustatius zoveel mogelijk deel gaan uitmaken van de Nederlandse rechtsorde, die is opgenomen in de Europese rechtsorde. Voor Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zal daarentegen gelden dat ze hun eigen rechtsorde op bepaalde beleidsterreinen kunnen afstemmen op beleid en wetgeving van de EU, bijvoorbeeld daar waar Europese inspanningen ter verwerkelijking van sustainable development goals en mensenrechten aan de orde zijn. Wat wel voor alle landen en eilanden gelijkelijk geldt, is dat een meer op de toekomst gericht denken over deze relaties in de plaats moet komen van de tot nu toe overheersende vastgeroeste opvattingen.

*Ernst Hirsch Ballin (1950) is universiteitshoogleraar aan Tilburg University en, als hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam, president van het Asser Instituut voor Internationaal en Europees recht. Hij is lid van de KNAW en de Adviesraad Internationale Vraagstukken en adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Eerder was hij onder meer minister van Justitie (1989-1994 en 2006-2010), minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (1989-1994) en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), lid van de Tweede en de Eerste Kamer (1994-1995 resp. 1995-2000) en lid van de Raad van State (2000-2006).*