

VERSTERKING VAN DE DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE OP KONINKRIJKSNIJVEAU

1. Inleiding

Al ruim tien jaar wordt in bijeenkomsten van het Contactplan en later het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) gesproken over het zogenoemde democratisch deficit in het Koninkrijk. In 1997 heeft het Contactplan een gemengde parlementaire werkgroep ingesteld met de opdracht het democratisch tekort bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau te analyseren en mogelijkheden voor oplossingsrichtingen aan te dragen. De werkgroep Democratisch Deficit Koninkrijk (werkgroep DDK) heeft in 2000 een verslag uitgebracht.¹ Uit het verslag bleek volgens het Contactplan dat de problematiek van het democratisch deficit erg complex is. De delegaties hebben tijdens het Contactplan van mei 2000 toch verschillende aanbevelingen gedaan.

Bij brief van 22 augustus 2000 heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties desgevraagd gereageerd op de gedane aanbevelingen.² Tijdens het Contactplan van januari 2001 is de wens uitgesproken dat ook de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba een reactie geven op de slotverklaring van de bijeenkomst van het Contactplan in mei 2000. Daarna zou het Contactplan zich verder beraden over mogelijke vervolgstappen om verbetering te brengen in de situatie met betrekking tot het geconstateerde democratisch tekort. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben voor zover bekend nimmer gereageerd.

Het onderwerp is in de daaropvolgende jaren nog enkele malen geagendeerd voor het Contactplan en later het POK. Tijdens de POK van juni 2007 is afgesproken het democratisch deficit voor het overleg in januari 2008 wederom te agenderen, dit keer in de context van de staatkundige vernieuwing. De delegaties waren toen voornemens, ter voorbereiding van die bespreking, zo nodig schriftelijke vragen te stellen aan de nationale regeringen dan wel de Koninkrijksregering.

Ter voorbereiding van het POK van januari 2008 heeft de Vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (NAAZ) de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om een notitie met mogelijke opties voor versterking van de democratische legitimatie bij de nieuwe staatkundige inrichting van het Koninkrijk. Met de onderhavige notitie wordt gevolg gegeven aan dit verzoek.

¹ Kamerstukken I/II, 1999-2000, 27 198, nrs. 267 en 1.

² Niet-dossierstuk 1999/00, naaz000070, Tweede Kamer.

In hoofdstuk 2 van deze notitie wordt het begrip ‘democratisch deficit’ gedefinieerd, zoals het in de gevoerde discussies is gebruikt. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de bestaande instrumenten aan de orde die de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba ter beschikking staan om de besluitvorming op Koninkrijksniveau te beïnvloeden. Hier worden ook opties beschreven ter versterking van de invloed van de Staten. In hoofdstuk 4 komt de mogelijke invoering van een interparlementaire commissie aan de orde. Uitbreiding van het kiesrecht voor de Tweede Kamer komt ter sprake in hoofdstuk 5. De eventuele instelling van een Koninkrijksparelement wordt behandeld in hoofdstuk 6. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 een korte samenvatting gegeven.

Gezien het doel van de notitie – informatieverstrekking ten behoeve van de discussie in het POK – wordt niet ingegaan op de wenselijkheid van de verschillende opties.

2. Het begrip ‘democratisch deficit’

Volgens de werkgroep DDK doet het democratisch deficit in het Koninkrijk zich op twee manieren voelen:

- Bij de samenstelling van de organen van het Koninkrijk.
- Door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de Raad van Ministers van het Koninkrijk tegenover een parlement en daarmee ook de mogelijkheid van controle op de Koninkrijksregering.³

Volgens het Statuut worden Koninkrijksaangelegenheden behartigd door de organen van het Koninkrijk. Voor elk orgaan wordt door voorzieningen op het punt van samenstelling en werkwijze de inbreng van de Nederlandse Antillen en Aruba, al dan niet in facultatieve zin, geregeld. In de ministerraad van het Koninkrijk hebben de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba stemrecht. In de Staten-Generaal hebben deze landen echter geen stemrecht.

Uit de discussie over het democratisch deficit in het Koninkrijk valt af te leiden dat vooral als probleem wordt gezien dat de beide Staten onvoldoende inbreng hebben bij de totstandkoming van Koninkrijkswetgeving en dat er te weinig parlementaire controle is op de besluitvorming van de ministerraad van het Koninkrijk.

³ Kamerstukken I/II, 1999-2000, 27 198, nrs. 267 en 1, p. 16.

3. Versterking van de rol van de Staten bij de behandeling van rijkswetten

Op basis van het Statuut hebben de Staten verschillende instrumenten om invloed uit te oefenen op de besluitvorming ten aanzien van voorstellen van rijkswetten. De Staten hebben de mogelijkheid vóór de openbare behandeling in de Tweede Kamer een voorstel van rijkswet te onderzoeken en een schriftelijk verslag met daarin inhoudelijke opmerkingen over het ontwerp uit te brengen.⁴ Ook kunnen de Staten bijzondere gedelegeerden afvaardigen voor de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet.⁵ De bijzondere gedelegeerden zijn bevoegd bij de behandeling in de Tweede Kamer een amendement in te dienen.⁶ De Staten kunnen hun regering verzoeken de Gevolmachtigde Minister te instrueren om een bepaalde zienswijze naar voren te brengen bij de plenaire behandeling van een voorstel van rijkswet⁷, in voorkomend geval een amendement in te dienen⁸ of een initiatiefvoorstel aan de orde te stellen.⁹

Volgens de werkgroep DDK zal de verbetering van de rol van de Staten in eerste instantie gezocht moeten worden in een betere benutting van de mogelijkheden die het Statuut biedt. Het Contactplan heeft in 2000 een aantal aanbevelingen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba gedaan om te komen tot een betere benutting van deze mogelijkheden.¹⁰ Voor zover bekend hebben de Staten hier niet officieel op gereageerd.

De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn eerdergenoemde brief van 22 augustus 2000 erop gewezen dat de door de parlementen gesignaleerde problemen vooral moeten worden opgelost door beter gebruik te maken van bestaande bevoegdheden en mogelijkheden.

De Raad van State van het Koninkrijk constateert in zijn spontaan advies ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut onder andere dat het Statuut meer doelgerichte samenwerking op parlementair niveau toestaat dan het (toen) bestaande Contactplan.¹¹ Toch blijven genoemde artikelen weinig benut, waardoor de inbreng van de Nederlandse Antillen en Aruba in de parlementaire fase van het rijkswetgevingsproces ook de afgelopen jaren beperkt is gebleven.

⁴ Artikel 16.

⁵ Artikel 17, tweede lid.

⁶ Artikel 17, vierde lid.

⁷ Artikel 17, eerste lid.

⁸ Artikel 17, vierde lid.

⁹ Artikel 15, derde lid.

¹⁰ Kamerstukken I/II, 1999-00, 27198, nrs. 267 en 1, p. 4 e.v.

¹¹ Kamerstukken II, 2005-06, 30 300 IV, nr. 25, p. 14.

Hoewel de Staten nog steeds weinig gebruik maken van de bestaande instrumenten is verdere versterking van de rol van de Staten bij de parlementaire behandeling van rijkswetten een mogelijke optie.

Een van de aanbevelingen die het Contactplan in 2000 heeft gedaan is om in voorkomende gevallen de leden van de Staten de gelegenheid te geven tot mondeling overleg met de kamercommissie over voorstellen van rijkswet, voorafgaande aan de schriftelijke behandeling door de commissie.¹² Hiervoor zou wellicht het Reglement van Orde van de Tweede Kamer moeten worden aangepast.

Verder kan worden overwogen om het recht van initiatief aan de Staten toe te kennen. Ook zou gekeken kunnen worden naar de mogelijkheid om een aantal van de bijzondere gedelegeerden stemrecht te geven in de Tweede en Eerste Kamer als er voorstellen van rijkswet worden behandeld die hun land raken of er anderszins aangelegenheden van het Koninkrijk aan de orde zijn die hun land raken. Het verlenen van deze bevoegdheden – waarvoor in ieder geval Statuutwijziging nodig is – zou wellicht meer recht doen aan het beginsel dat de aangelegenheden van het Koninkrijk gemeenschappelijk worden behartigd.

Door een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Staten en de bijzondere gedelegeerden zou zich in de praktijk een parlement van het Koninkrijk kunnen ontwikkelen, zonder dat hiervoor een apart orgaan ingesteld hoeft te worden. Er moet dan wel rekening mee worden gehouden dat bij een oververtegenwoordiging van de Caribische landen het beginsel van meerderheidsbesluitvorming in het gedrang zou kunnen komen. Het stemgewicht van de gedelegeerden dient in redelijke verhouding te staan tot de bevolkingsomvang van de landen.¹³

4. Interparlementaire commissie

Binnen de eerdergenoemde werkgroep DDK is destijds gesproken over de invoering van een interparlementaire commissie (ipc).¹⁴ De ipc zou kunnen functioneren op basis van informele afspraken tussen de ministerraad van het Koninkrijk en de drie parlementen. De taak van een ipc zou volgens de werkgroep als volgt kunnen worden omschreven: op geregelde tijden, ten

¹² Dit overleg zou kunnen plaatsvinden door middel van *video-conferencing*.

¹³ Op basis van het inwonertal zouden Aruba, Curaçao en Sint Maarten alle drie één stemhebbende gedelegeerde kunnen sturen, waardoor 77 stemmen nodig zouden zijn voor een meerderheid in de Tweede Kamer en 40 in de Eerste Kamer, wanneer het gaat om Koninkrijksaangelegenheden die de Caribische landen raken.

¹⁴ Kamerstukken I/II, 1999-00, 27 198, nrs. 267 en 1, p. 24 e.v.

behoefte van de drie parlementen, overleg te houden met de ministerraad van het Koninkrijk of met vertegenwoordigers daarvan, over zaken waaromtrent de Raad voornemens is een besluit te nemen of reeds heeft genomen. De werkgroep meende voorts dat ook de Gevolmachtigde Minister uitgenodigd kan worden, eventueel in nader te bepalen gevallen samen met zijn Minister-president. De parlementen zouden ieder één of meer leden van de commissie kunnen aanwijzen. Over de gewenste omvang en samenstelling van de ipc kon binnen de werkgroep DDK noch binnen het Contactplan overeenstemming worden bereikt.

In de praktijk heeft het POK al een aantal taken op zich genomen die voorzien waren voor de ipc. Het POK wordt elk half jaar gehouden. Vragen van het POK worden schriftelijk beantwoord door de betrokken bewindspersoon, al dan niet namens de rijksministerraad. Voor het POK worden ook regelmatig ministers of staatsecretarissen uitgenodigd om over bepaalde onderwerpen te spreken.

Het is daarom de vraag of de instelling van een ipc nog in een behoefte zou voorzien. De Nederlands-Antilliaanse delegatie was tijdens de bijeenkomst van het Contactplan in januari 2006 in ieder geval van mening dat een ipc zoals voorgesteld door de werkgroep DDK weinig zin zal hebben.¹⁵ De delegatie vond onder andere dat afspraken (met de rijksministerraad) niet kunnen worden afgedwongen omdat de ipc geen formeel lichaam is en geen bevoegdheden heeft. De ipc zal volgens deze delegatie steeds terug moeten naar de parlementen voor het ontvangen van instructies, wat tijdrovend is.

5. Kiesrecht Tweede Kamer voor alle Antillianen en Arubanen

Nederlanders woonachtig in de Nederlandse Antillen en Aruba hebben kiesrecht voor de Tweede Kamer indien zij gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland zijn geweest. In het kader van de versterking van de democratische legitimatie op Koninkrijksniveau wordt soms gedacht aan verlening van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle Nederlanders in de Nederlandse Antillen en Aruba.¹⁶

De Raad van State van het Koninkrijk heeft er in zijn voorlichting van 18 september 2006 op gewezen dat toekenning van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle Nederlanders in de Nederlandse Antillen en Aruba uitgevoerd kan worden zonder wijziging van het Statuut of de Grondwet.¹⁷ Het aantal leden

¹⁵ Kamerstukken II, 2005-06, 30 461, nr 1, p. 3.

¹⁶ Volgens de slotverklaring van de miniconferentie van 11 oktober 2006 zullen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba die Nederlander zijn kiesrecht krijgen voor de Tweede Kamer.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 IV en 30461, nr. 3.

van de Tweede Kamer moet dan wel hetzelfde blijven en de bevoegdheden van de Tweede Kamer kunnen dan niet veranderen.

Mogelijke effecten zullen zijn dat Antilliaanse en Arubaanse politieke partijen zich zullen inschrijven voor deelname aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en dat Nederlandse politieke partijen ook op de eilanden campagne zullen gaan voeren. Als een of meer Antilliaanse of Arubaanse kandidaten erin slagen om een zetel te bemachtigen, kunnen zij vervolgens niet alleen meebeslissen over Koninkrijksaangelegenheden maar ook over het bestuur van het land Nederland. In een enkel geval kan het aanblijven van een bewindspersoon of zelfs een kabinet afhankelijk worden van een Arubaanse of Antilliaanse stem in de Tweede Kamer, ook als het een puur Nederlandse kwestie betreft.

Bij toekenning van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle Nederlanders in de Nederlandse Antillen en Aruba komt overigens de vraag aan de orde of de in het Statuut geregelde bevoegdheden van de Gevolmachtigde Minister en de (bijzondere gedelegeerden van de) Staten in het kader van de parlementaire behandeling van rijkswetten, uit het Statuut geschrapt moeten worden.¹⁸

Onlangs hebben twee Arubaanse Nederlanders via de rechter geprobeerd het kiesrecht voor de Tweede Kamer erkend te krijgen. Zoals gezegd bezit een aantal inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba dit kiesrecht omdat zij minstens tien jaar in Nederland gewoond hebben.¹⁹ Ook Nederlanders die buiten het Koninkrijk wonen hebben dit kiesrecht, ongeacht of zij uit Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba afkomstig zijn.

De twee Arubaanse Nederlanders hebben beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de weigering van de gemeente Den Haag om hen in te schrijven voor de verkiezing van de Tweede Kamer. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft hun beroep ongegrond verklaard.²⁰ De Raad stelt voorop dat er geen Koninkrijksparlement bestaat en dat alle Nederlanders via het vertegenwoordigend lichaam van het land waarin zij wonen kiesrecht hebben voor de wetgevende macht van het Koninkrijk. De Staten van Aruba en de Antillen en de Gevolmachtigde Ministers hebben immers volgens het Statuut een rol in het proces van rijkswetgeving.²¹

De appellanten hebben tegen de uitspraak van de Raad een klacht ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof constateerde dat de

¹⁸ De bevoegdheden zijn geregeld in de artikelen 16 tot en met 19 van het Statuut.

¹⁹ Op grond van artikel B 1, tweede lid, onder a, van de Kieswet.

²⁰ Afdeling bestuursrechtspraak 21 november 2006, AB 2007, 121, m.nt. P.J. Stolk.

²¹ Zie de artikelen 16 tot en met 19 van het Statuut.

huidige regeling niet in strijd is met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.²² Dit artikel, dat recht geeft op vrije en geheime verkiezingen, is geen absoluut recht. Er zijn beperkingen mogelijk. Het Hof wijst erop dat de appellanten het recht hebben deel te nemen aan de verkiezingen van de Arubaanse Staten. Zij hebben voldoende mogelijkheden de rijkswetgeving te beïnvloeden via hun volksvertegenwoordigers en Gevolmachtigde Minister. Gezien het kleine aantal Koninkrijksaangelegenheden in verhouding tot het aantal landsaangelegenheden, kan volgens het Hof niet worden gezegd dat de Nederlanders in Aruba in dezelfde mate als Nederlanders in Nederland worden geraakt door de besluiten van de Tweede Kamer.

6. Koninkrijksparlement

De meest ingrijpende optie is de instelling van een apart parlement voor het Koninkrijk. Een Koninkrijksparlement zou samen met de Koninkrijksregering als de formele rijkswetgever kunnen optreden en controle kunnen uitoefenen op de raad van ministers van het Koninkrijk.

Bij de totstandkoming van het Statuut is bewust afgezien van een dergelijk orgaan. De voorkeur ging uit naar een eenvoudige opzet.²³ In onderling overleg is gekozen voor de huidige structuur van het Koninkrijk.

Invoering van een volwaardig Koninkrijksparlement is alleen mogelijk bij een ingrijpende wijziging van de structuur van het Koninkrijk. Het zou grote implicaties voor het bestuur van het Koninkrijk hebben. Het functioneren van een volwaardig parlement impliceert namelijk het bestaan van de vertrouwensregel tussen regering en parlement. Dit betekent dat er een Koninkrijksregering tot stand moet komen die los staat van de landsregeringen. Indien het Koninkrijksparlement de Koninkrijksregering tot aftreden dwingt, moeten de landsregeringen die nog wel het vertrouwen van hun landsparlement hebben immers gewoon kunnen doorfunctioneren. De vraag komt dan aan de orde of het doel van het opheffen van het democratisch deficit het middel nog wel heiligt.

Voorts vraagt de afbakening van de bevoegdheden aandacht. Bepaalt het Koninkrijksparlement of de Koninkrijksregering waar de grenzen van de bevoegdheden van het Koninkrijk liggen? Voorstelbaar is ook dat een

²² Beslissing van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 6 september 2007 (O.B. Sevinger en M.G. Eman tegen Nederland, zaken 17173/07 en 17180/07).

²³ W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 1957, p. 154.

Koninkrijksparlement zaken tot zijn bevoegdheden wil rekenen die de volksvertegenwoordigingen van de landen juist tot hun werkterrein rekenen.

Een andere vraag is hoe de samenstelling van een Koninkrijksparlement zou moeten zijn. Tijdens de bijeenkomst van het Contactplan in januari 2006 is geconcludeerd dat een mogelijkheid tot verbetering van de democratische legitimatie de instelling van een Koninkrijksparlement is, bestaande uit de vertegenwoordigers van de volksvertegenwoordigers van de Koninkrijksdelen.²⁴ De delegaties sloten echter andere opties uitdrukkelijk niet uit.

7. Samenvatting en conclusie

Er is in het verleden regelmatig gesproken over mogelijke opties om een gesignaleerd democratisch deficit op Koninkrijksniveau aan te pakken. Een oplossing die van verschillende kanten is genoemd is het beter benutten van de bestaande mogelijkheden die het Statuut biedt. Eventueel kan worden overwogen om het recht van initiatief aan de Staten toe te kennen en om de bijzondere gedelegeerde stemrecht te verlenen in de Staten-Generaal indien er voorstellen van rijkswet worden behandeld of andere aangelegenheden van het Koninkrijk aan de orde zijn die hun land raken.

De vraag is of invoering van een interparlementaire commissie, zoals besproken in de werkgroep DDK, nog opportuun is na de omvorming van het Contactplan in het POK.

Door het verlenen van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle Nederlanders in de Caribische landen wordt de invloed van deze burgers vergroot. Zij krijgen hierdoor ook invloed op de interne aangelegenheden van Nederland, evenals andere buiten het Koninkrijk wonende Nederlanders nu al hebben.

Het invoeren van een apart Koninkrijksparlement heeft staatsrechtelijk veel voeten in de aarde. De vertrouwensregel zal zonder ingrijpende wijziging van de structuur van het Koninkrijk niet toepasbaar zijn. De kans is groot dat er tussen het Koninkrijksparlement en de volksvertegenwoordigingen van de landen competentiegeschillen ontstaan. Bovendien zal het moeilijk zijn om overeenstemming te bereiken over de zetelverdeling. Een verkiezing van de leden op basis van evenredige vertegenwoordiging is vermoedelijk het eenvoudigst.

²⁴ De Arubaanse delegatie was evenwel van mening dat het voorbarig is te stellen dat het democratisch deficit door middel van een Koninkrijksparlement opgelost dient te worden. De delegatie achtte het noodzakelijk dat er ruimte is om alle mogelijke opties te kunnen gebruiken. Zie Kamerstukken II, 2005/06, 30 461, nr.1, p. 3 en 4.

Om over het democratisch deficit in het Koninkrijk op een vruchtbare wijze verder te kunnen spreken, is het van belang om na te gaan of het democratisch tekort in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gevoeld, en zo ja door wie. Het is nodig dat de Nederlandse Antillen en Aruba aangeven waarom de bestaande mogelijkheden van het Statuut niet volledig worden benut en op welke wijze een verbetering bereikt zou kunnen worden, rekening houdend met de complicaties die in deze notitie zijn geschetst.