

‘Er is een Staten-Generaal van het Koninkrijk’

Over voorstellen tot opheffing van het democratisch deficit in het Koninkrijk der Nederlanden

Gohar Karapetian¹

Het democratisch deficit binnen het Koninkrijk der Nederlanden staat opnieuw volop in de belangstelling. Dat tekort is te omschrijven als het ontbreken van democratische representatie van de Nederlanders uit de Caribische landen bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau. In een spontaan advies van oktober 2024 stelt de Raad van State van het Koninkrijk voor het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer uit te breiden naar Nederlanders in de Caribische landen. In deze bijdrage wordt een alternatieve structuur aangedragen om het democratisch tekort te verhelpen.

1. Inleiding

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden stelde in december 1954 een nieuwe rechtsorde in waarmee de verhoudingen worden gereguleerd tussen de vier landen binnen het Koninkrijk: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hoewel in de afgelopen zeventig jaar verschillende veranderingen zijn doorgevoerd in de statutaire rechtsorde,² blijft het democratisch deficit een punt van aanhoudende ontevredenheid. Kort gezegd houdt dit democratisch tekort in dat er geen democratische representatie is van Nederlanders uit de Caribische landen bij de besluitvorming op Koninkrijksniveau.³ Een voorbeeld kan dit deficit verduidelijken: wanneer bijvoorbeeld de Rijkswet op het Nederlanderschap – die ook integraal van toepassing is op Aruba, Curaçao en Sint Maarten – wordt

gewijzigd, dan dient het voorstel tot wijziging van de rijkswet op parlementair niveau aangenomen te worden door (enkel) de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. De Nederlanders uit de Caribische landen zijn echter in beginsel uitgesloten van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en zijn evenmin vertegenwoordigd in de Eerste Kamer.⁴ Deze gang van zaken veroorzaakt een democratisch tekort: de Nederlanders uit de Caribische landen zijn gebonden aan de genoemde hypothetische rijkswetswijziging maar hun politieke representanten hebben er geen zeggenschap over gehad in de vorm van een stemming.

Recentelijk is het democratisch deficit opnieuw prominent onder de aandacht gebracht. Zowel tijdens het meest recente Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO, het overlegplatform voor de vier parlementen binnen het Koninkrijk) van juni 2024 als in het spontane advies ‘70 jaar Statuut voor het Koninkrijk’ van de Raad van State van het Koninkrijk van oktober 2024 wordt dit onderwerp besproken.⁵ Zo blijkt uit de afsprakenlijst die volgde op het IPKO dat de delegaties van de vier parlementen het erover eens zijn dat ‘het democratisch tekort reeds jarenlang op de politieke agenda’s staat, waarbij slechts beperkt voortgang wordt geboekt’.⁶ De delegaties benadrukken dat op korte termijn stappen moeten worden ondernomen om het democratisch tekort in het Koninkrijk te verkleinen. Het kabinet-Schoof erkende op 10 september 2024, in reactie op de afsprakenlijst van het IPKO, het belang van dit

De delegaties van de vier parlementen zijn het erover eens dat ‘het democratisch tekort reeds jarenlang op de politieke agenda’s staat, waarbij slechts beperkt voortgang wordt geboekt’

onderwerp en de noodzaak om tot oplossingen te komen.⁷ De Raad van State van het Koninkrijk stelt in zijn genoemde spontane advies zelfs een oplossing voor: Caribische Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten dienen het actieve kiesrecht te krijgen voor de Tweede en Eerste Kamer. Tot nu toe zijn er verschillende oplossingen aangedragen om het democratisch tekort te verkleinen of zelfs op te heffen.⁸ Deze bijdrage analyseert de gedane voorstellen en betoogt dat een alternatieve structuur zoals deze geldt voor de statutaire evenknie van de Raad van State, de Raad van State van het Koninkrijk, kan worden ontwikkeld die bijdraagt aan het oplossen van het democratisch deficit. Eerst volgt een bespreking van de rechtsorde die in het leven is geroepen door het Statuut voor het Koninkrijk.

2. De constitutionele oorzaak van het democratisch deficit en de rol van de Staten-Generaal in de statutaire rechtsorde

Sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – de zogeheten BES-eilanden – maken deel uit van het staatsbestel van het land Nederland.⁹ Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) is nogal eigenaardig vormgegeven: het kent een eigen rijksministerraad (bestaande uit de door de Koning benoemde ministers in Nederland en de door de regering van Aruba, Curaçao respectievelijk Sint Maarten benoemde Gevolmachtigde Minister)¹⁰ maar geen Koninkrijksparlement. Ieder Koninkrijksland heeft een eigen parlement. Het Statuut spreekt van een ‘Raad van State van het Koninkrijk’ (artikel 13 lid 1 Statuut luidt: ‘Er is een Raad van State van het Koninkrijk’), maar zwijgt over een eigen grondrechtencatalogus van het Koninkrijk – daar gaan de landen zelf over. De vraag dringt zich op waarom in 1954 is gekozen voor dit eigensoortige construct, een soort grondwet-*light*. De constructie van een zogeheten ‘zwaar Koninkrijk’, één dat wél een rijksparlement zou hebben met ook een eigen grondrechtencatalogus, bleek tijdens de discussies na de Tweede Wereldoorlog onhoudbaar. Daar zijn destijds verschillende redenen voor gegeven: zo zouden de zwaar bezette rijksorganen onvoldoende bezigheden hebben en zeer kostbaar zijn. Daarnaast was het de vraag of de overzeese gebieden voor de vervulling van rijksfuncties personen zouden kunnen afstaan ‘zonder zichzelf ernstig te schaden’.¹¹

Een blik op het Statuut leert dat deze regeling een onderscheid maakt tussen twee rechtsordes: die van het

Een blik op het Statuut leert dat deze regeling een onderscheid maakt tussen twee rechtsordes: die van het Koninkrijk en die van de afzonderlijke landen

Koninkrijk en die van de afzonderlijke landen. De aangelegenheden van het Koninkrijk – die worden aangewezen in het Statuut – worden in samenwerking tussen de vier landen behartigd en de aangelegenheden van de landen worden door de landen afzonderlijk behartigd.¹² De Koninkrijksaangelegenheden betreffen onder meer de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk, de buitenlandse betrekkingen en het Nederlandschap.¹³ Aangezien het Nederlandschap een Koninkrijksaangelegenheid is, wordt het geregeld door een rijkswet zoals ook blijkt uit het in de inleiding gegeven voorbeeld. Het is vanwege de eenheid van het Koninkrijk en vanwege de betere verzorging van de belangen van de verschillende landen van het Koninkrijk dat het Nederlandschap in 1954 is aangemerkt als een Koninkrijksaangelegenheid.¹⁴ Hoe uniform is dit staatsburgerschap eigenlijk vormgegeven? Hebben de staatsburgers van het Koninkrijk dezelfde rechten en plichten? De kwalificatie ervan als een rijksaangelegenheid doet (ten onrechte) vermoeden van wel.

Dat het Nederlandschap een rijksaangelegenheid is, houdt primair in dat het Koninkrijk dit burgerschap toekent aan individuen. De landen gaan daar derhalve niet zelf over. De thans geldende regeling van het Nederlandschap is de Rijkswet op het Nederlandschap uit 1985. Opvallend aan de constitutionele vormgeving van het Nederlandschap is dat hoewel het Koninkrijk het instituut is dat gaat over de vraag *wie* Nederlander is, het de landen zijn die bevoegd zijn met betrekking tot de vraag *welke rechten en plichten* zijn gekoppeld aan dit burgerschap. Een drietal voorbeelden inzake burgerschapsrechten en -plichten zal het voorgaande verduidelijken. Eerst het reis- en vestigingsrecht van Nederlandse staatsburgers op het grondgebied van het Koninkrijk. Het Statuut erkent geen vrij reis- en vestigingsrecht van Nederlanders, met als gevolg dat de landen bevoegd zijn regelgeving daarover uit te vaardigen. Zo hebben de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten regelgeving

Auteur

1. Mr. dr. G. Karapetian is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijdrage is mogelijk gemaakt door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW.

Noten

2. Men denke aan de staatkundige hervormingen die van kracht werden op 10 oktober 2010.

3. *Staten-Generaal*, 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, p.16; *Kamerstukken I* 2001/02, 27570 (R 1672) A, p. 3.

4. Art. 54 Gw jo. art. B1 Kieswet; art. 55 Gw.

5. *Staten-Generaal* 2023/24, 33845, nr. 54; Raad van State, *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Samenwerking op basis van wederzijds begrip*, oktober 2024.

6. *Staten-Generaal* 2023/24, 33845, nr. 54,

p. 9.

7. *Staten-Generaal* 2023/24, 33845, nr. 54, p. 4, *Staten-Generaal* 2023/24, 33845, AQ.

8. *Staten-Generaal*, 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1; *Kamerstukken II* 2007/08, 30945, nr. 8; *Kamerstukken II* 2010/11, 32500-IV, nr. 50.

9. Art. 1 Statuut jo. art. 132a Gw.

10. Art. 7 Statuut.

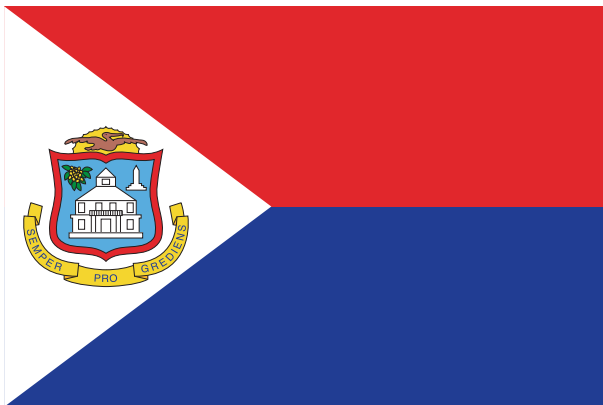
11. J. van der Hoeven, ‘Koninkrijksrecht en

Nederlands constitutioneel recht’, *RM The-mis* 1959, p. 376.

12. Art. 6 jo. art. 41 Statuut.

13. Art. 3 lid 1 onder a, b en c Statuut. De Koninkrijksaangelegenheden zijn voor een groot deel te vinden in art. 3 Statuut.

14. W.H. van Helsing, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, ‘s-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957, p. 282.



De vlaggen van het Koninkrijk en de Caribische landen © Shutterstock

ontworpen over het toelatingsbeleid van Nederlanders.¹⁵ Ook het land Nederland heeft gebruikgemaakt van deze mogelijkheid voor de regulering van de toelating van Nederlanders tot de zogenoemde BES-eilanden.¹⁶ Ten tweede de militaire dienstplicht. Op grond van artikel 31 lid 1 van het Statuut kunnen personen die in Aruba, Curaçao en Sint Maarten woonachtig zijn, slechts door een landsverordening worden verplicht tot dienst in de krijgsmacht of tot burgerdienstplicht. Elk Caribisch land heeft zijn eigen verordening waarin de burgerdienstplicht wordt geregeld. Dit geldt ook voor Nederland, waar de militaire dienstplicht is vastgelegd in de Dienstplichtwet. De landen zijn derhalve autonoom in de regulering van het reis- en vestigingsrecht en de militaire dienstplicht.

Tot slot het kiesrecht. Hoewel het Koninkrijk als gezegd *de iure* niet beschikt over een Koninkrijksparlament, voorziet het Statuut wel in een bepaling die in hoofdlijnen eisen stelt aan de regeling van de landen omtrent het kiesrecht. Artikel 46 Statuut stelt dat de vertegenwoordigende lichamen van de landen worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders, van een door de landen te bepalen leeftijd, welke niet hoger mag zijn dan 25 jaren. Een fundamenteel principe van deze bepaling is dat zij het kiesrecht voor het algemeen vertegenwoordigend orgaan koppelt aan het Nederlanderschap. Iedere Nederlander dient volgens deze bepaling vertegenwoordigd te zijn in het algemeen vertegenwoordigend lichaam waar hij ingezet is. Indien een Nederlander uit Curaçao zich vestigt in Nederland, dan heeft hij het kiesrecht voor (onder meer) de Tweede Kamer. Andersom evenzo. Indien een Nederlander uit Nederland zich naar Curaçaos recht rechtens vestigt op Curaçao, dan verkrijgt hij het kiesrecht voor de Curaçaos Staten. Op basis van artikel 46 Statuut mogen de landen voorwaarden stellen aan het kiesrecht voor de vertegenwoordigende lichamen, zoals het ingezetenschap in het betrokken land. Alle vier de landen hebben hier gebruik van gemaakt: de Caribische landen doen dat voor de Staten in de Lands- en Kiesverordeningen en Nederland doet dat voor de Staten-Generaal in de Kieswet. Op basis van artikel B1 lid 1 Kieswet worden de leden van de Tweede Kamer immers gekozen door degenen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, met uitzondering van degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Blijkens het tweede lid van voornoemde bepaling geldt deze uitzondering niet voor Nederlanders die gedurende ten minste tien jaren ingezetene zijn geweest van Nederland en Nederlanders die in Nederlandse openbare dienst in de Caribische landen werkzaam zijn, alsmede hun partner en kinderen voor zover zij met de in kwestie zijnde Nederlander een gemeenschappelijke huishouding voeren. Dit heeft tot

gevolg dat Nederlanders in de Caribische landen in de regel niet het kiesrecht hebben voor de leden van de Tweede Kamer. Evenmin zijn zij vertegenwoordigd in de Eerste Kamer, aangezien de leden daarvan worden gekozen door de leden van de Provinciale Staten, de kiescolleges voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en (sinds 2022) het kiescollege niet-ingezetenen.¹⁷

Het voorgaande in overweging nemend is de positie van de Staten-Generaal in de statutaire rechtsorde ingewikkeld te noemen. Hoewel de samenstelling van de Tweede en Eerste Kamer niet verandert, oefenen beide Kamers dezelfde wetgevende bevoegdheden uit in de statutaire rechtsorde als in de Nederlandse rechtsorde. Zo

De positie van de Staten-Generaal in de statutaire rechtsorde is ingewikkeld te noemen

kan de Tweede Kamer rijkswetgeving initiëren, amendementen en verwerpen en kan de Eerste Kamer een voorstel van rijkswet verwerpen. De leden van beide Kamers kunnen, in het kader van het controleren van de Koninkrijksregering ook vragen stellen aan de Koninkrijksministers over bijvoorbeeld allerlei soorten regelingen op rijksniveau variërende van algemene maatregelen van rijksbestuur tot ministeriële rijksregelingen. Dit leidt ertoe dat de Staten-Generaal, *de iure* het parlement van het land Nederland, *de facto* functioneren als het vertegenwoordigende orgaan van het Koninkrijk – met evenwel een democratisch deficit.

3. Pogingen om het democratisch deficit te verkleinen dan wel op te heffen

Na de inwerkingtreding van het Statuut in 1954 ontstonden de eerste geluiden die de aandacht vestigden op dit democratische tekort in de jaren negentig van de vorige eeuw. Zo noemde toenmalig Eerste Kamerlid Hirsch Ballin in 1997 het een 'weeffout in het Statuut dat er geen democratische controle is op besluiten op Koninkrijksniveau'.¹⁸ Vanaf het einde van de vorige eeuw zijn enkele rapporten verschenen over het democratisch deficit in het Koninkrijk. In deze rapporten variëren, zoals hierna zal blijken, de aangedragen oplossingen in de mate van ingrijpendheid zeer.

Het eerste rapport over het democratisch deficit in het Koninkrijk is uitgebracht door de Werkgroep Democratisch Deficit in 2000.¹⁹ Bij het analyseren en aandragen van mogelijke oplossingen is de werkgroep in overweging

¹⁵ Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (Aruba); Landsverordening toelating en uitzetting (Curaçao); Landsverordening houdende regeling van de toelating tot en de uitzetting uit Sint Maarten.

¹⁶ Wet toelating en uitzetting BES.

¹⁷ G. Karapetian, 'De verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en het nieuwe kiescollege niet-ingezetenen', in: J. Gerards, J. Goossens, & E. van Vugt (Eds.), *Constitutionele verandering in*

Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023, (Montaigne reeks), Boom juridisch, 2023, p. 225-244.

¹⁸ G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap*, (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 407.

¹⁹ Deze werkgroep was ingesteld door het zogeheten contactplan (een voorganger van het IPKO) van de delegaties van de (destijds) drie parlementen, namelijk dat van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.

In aanloop naar de grondige Statuutsherziening van 10 oktober 2010 zijn in ieder geval twee documenten van belang met betrekking tot de democratische legitimatie in het Koninkrijk

gegeven om daarbij 'zoveel mogelijk na te gaan waar het democratisch deficit kan worden teruggedrongen, zonder dat daarvoor ook een Statuutswijziging nodig is'.²⁰ Het is denkbaar hierom geweest dat een belangrijk deel van de aangedragen oplossingen beperkt zijn tot het vaker benutten van bestaande bevoegdheden. Zo geeft de Werkgroep Democratisch Deficit aan dat de Staten en de Gevolmachtigde Ministers van de Caribische landen de bevoegdheden die het Statuut biedt, vaker kunnen gebruiken. Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheden die onder meer de artikelen 16 en 17 Statuut geven. Krachtens artikel 16 Statuut zijn de Caribische Staten bevoegd voor de openbare behandeling van het rijkswetwetsontwerp in de Tweede Kamer dit te onderzoeken en daarom trent schriftelijk verslag uit te brengen. Ook kunnen, op basis van artikel 17 lid 2 Statuut, de Staten een of meer bijzondere gedelegeerden afvaardigen naar de behandeling van een rijkswetwetsontwerp in de Staten-Generaal die gerechtigd zijn de mondelinge behandeling ervan bij te wonen en daarbij voorlichting te geven. Deze laatste bevoegdheid komt op basis van artikel 17 lid 1 Statuut ook toe aan de Gevolmachtigde Minister – hij kan de mondelinge behandeling van een rijkswetvoorstel bijwonen en daarbij voorlichtingen aan de Kamers verstrekken als hij dit als gewenst oordeelt. Daarnaast wordt door de Werkgroep Democratisch Deficit gepleit voor het invoeren van een parlementaire commissie, die zal bestaan uit delegaties van de parlementen van de landen. De Werkgroep Democratisch Deficit geeft in dit kader aan dat het opzetten van een dergelijke interparlementaire commissie een belangrijke stap kan betekenen 'voor het terugdringen van het democratisch deficit, zonder dat daarvoor per se een wijziging van het Statuut nodig is'.²¹ Deze commissie zou volgens de Werkgroep kunnen functioneren als een gesprekspartner van de rijksministerraad.²² Hierbij verdient opmerking dat voor wat betreft de gewenste omvang en samenstelling van een dergelijke commissie, de Werkgroep niet tot een eensluidende conclusie is gekomen.²³ Tot slot stelt de Werkgroep dat in de discussie naar de opheffing van het democratisch deficit de mogelijkheid moet worden onderzocht voor de installatie van een nieuw parlementair orgaan, een Koninkrijksparlament.²⁴ Dit zou echter, gezien het gewichtige karakter ervan, volgens de Werkgroep pas kunnen gebeuren bij een algemene herziening van het Statuut. De Werkgroep voegt toe dat het niet gewenst zou zijn als dit nieuwe parlement de ministers van het Koninkrijk naar huis zou kunnen sturen. De vertrouwensregel zou dus niet moeten gelden in de relatie tussen de rijksministerraad en een nieuw Koninkrijksparlament.²⁵ Een verklaring voor deze stellingname wordt in het rapport niet gegeven.

In aanloop naar de grondige Statuutsherziening van 10 oktober 2010 zijn in ieder geval twee documenten van belang om te bestuderen met betrekking tot de democra-

tische legitimatie in het Koninkrijk. Het eerste betreft een notitie van staatssecretaris Bijleveld-Schouten uit december 2007 en het tweede het rapport 'Kiezen voor het Koninkrijk' van de Commissie Democratisch Deficit uit november 2009.

De notitie van de staatssecretaris is opgesteld als reactie op het verzoek van de Vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken om mogelijke opties te onderzoeken ter versterking van de democratische legitimatie binnen de nieuwe staatkundige inrichting van het Koninkrijk.²⁶ De staatssecretaris wijst allereerst op de omstandigheid dat verschillende bevoegdheden op basis van het Statuut die toekomen aan de Caribische Staten weinig benut blijven, met als gevolg dat de inbreng van de overzeese parlementen in het rijkswetgevingsproces beperkt is gebleven.²⁷ Vervolgens wordt ingegaan op de optie van de interparlementaire commissie, die is voorgesteld door de Werkgroep Democratisch Deficit in 2000. De staatssecretaris stelt in dit kader de vraag of er nog behoefte is aan een interparlementaire commissie, omdat de Nederlands-Antilliaanse delegatie tijdens een bijeenkomst in januari 2006 heeft aangegeven dat deze optie 'weinig zin zal hebben'.²⁸ De reden daarvoor was dat volgens de Nederlands-Antilliaanse delegatie de door de interparlementaire commissie gemaakte afspraken (met de rijksministerraad) niet kunnen worden afgedwongen omdat een dergelijke commissie formeel geen orgaan is en geen bevoegdheden heeft. Hierdoor dient een dergelijke commissie steeds terug naar het eigen nationale parlement voor het ontvangen van instructies, met als gevolg dat dit tijdrovend zal zijn.²⁹ Daarna besteedt de staatssecretaris aandacht aan het toekennen van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Caribische Nederlanders. Hierbij wordt naar voren gebracht dat Caribische Nederlanders, wanneer hun het kiesrecht toekomt voor de Tweede Kamer, tevens zullen meebeslissen over het bestuur van het land Nederland.³⁰ Tot slot bespreekt de staatssecretaris de optie van een apart Koninkrijksparlament. De staatssecretaris brengt naar voren dat het volwaardig Koninkrijksparlament de werking van de vertrouwensregel tussen de Koninkrijksregering en het Koninkrijksparlament impliceert. Dit heeft volgens de staatssecretaris tot gevolg dat alsdan ook een Koninkrijksregering tot stand moet worden gebracht die los staat van de landsregeringen. Ter illustratie: in een dergelijk geval zou de val van het Koninkrijkskabinet met zich brengen dat (in ieder geval) ook het Nederlandse kabinet zou vallen. De staatssecretaris sluit af met de opmerking dat het van belang is na te gaan of het democratisch tekort 'in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gevoeld, en zo ja door wie'.³¹

Twee jaar na deze notitie van staatssecretaris Bijleveld-Schouten, in november 2009, verscheen het rapport 'Kiezen voor het Koninkrijk: democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijkniveau' van de

Commissie Democratisch Deficit.³² De commissie zag als haar opdracht 'praktisch uitvoerbare oplossingen presenteren voor eventuele knelpunten in de democratische besluitvorming en controle op Koninkrijkniveau'.³³ De Commissie doet verschillende praktische aanbevelingen, zoals een eigen website van het Koninkrijk (in de woorden van de Commissie: 'een ontmoetings- en samenwerkingsruimte en opslagplaats van relevante documenten') waarmee moet worden onderstreept dat het Koninkrijk niet samenvalt met het land Nederland.³⁴ Ook gaat de Commissie in op de betere benutting van de mogelijkheden die het Statuut de Caribische parlementen biedt. Er worden in dit kader verschillende voorbeelden gegeven die vanwege de gebruikmaking van deze bevoegdheden tot concrete resultaten hebben geleid voor de overzeese landen.³⁵ In het rapport wordt tevens aandacht besteed aan de uitbreiding van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan de Nederlanders in de Caribische landen. Als hoofddargument wordt genoemd dat 'de Staten-Generaal ook voor de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bindende wetgeving maken en dat zij de raad van ministers van het Koninkrijk controleren'.³⁶ Anders dan de bijzondere gedelegeerden, zo stelt de Commissie, zijn deze Kamerleden volwaardige parlementariërs met als gevolg dat zij bijvoorbeeld het stemrecht en het recht van initiatief hebben.³⁷ Ook betoogt de Commissie dat op den duur de Caribische bevolkingen (er wordt een parallel getrokken met de BES-eilanden) vertegenwoordigd moeten zijn in de Eerste Kamer, aangezien de beide Kamers der Staten-Generaal onderdeel zijn van de rijkswetgever.³⁸ Met betrekking tot de installatie van een Koninkrijksparlement wordt naar voren gebracht dat dit in de ogen van de Commissie niet als een reële oplossing van het democratisch deficit kan worden aangemerkt.³⁹ Volgens de Commissie ontbreekt een concrete uitwerking daarvan en zijn de staatsrechtelijke complicaties ervan niet bekend.⁴⁰ Ook brengt de Commissie naar voren dat de noodzakelijke investeringen (zoals gebouwen en ambtenaren) om zo'n Koninkrijksparlement te realiseren disproportioneel zijn en niet verantwoord.

Na de grondige Statuutsherziening van 2010 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk zich uitgelaten over het democratisch deficit.⁴¹

Allereerst is de voorlichting van de Afdeling uit 2011 relevant.⁴² Hoewel het tot stand brengen van een Koninkrijksparlement met bijbehorend kiesrecht volgens de Afdeling recht doet aan 'het vereiste dat in een democratie wetgeving (mede) dient te berusten op de stem van alle burgers', zou dit echter wijzigingen van de staatkundige structuren in het Statuut teweegbrengen.⁴³ Aangezien de Afdeling in de voorlichting uitgaat van de bestaande statutaire structuren, gaat zij niet in op het vraagstuk van een Koninkrijksparlement.⁴⁴ De Afdeling noemt verschillende oplossingen: vaker benutten van de procedure van intern appel (artikel 12 Statuut), voorlichting vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bij vragen over de verenigbaarheid van het Statuut van een besluit, ruimer gebruikmaken van de statutaire bevoegdheden die toekomen aan de regeringen en de Staten van de Caribische landen (met videoconferencing) enzovoorts.⁴⁵

In het spontane advies uit 2024 neemt de Afdeling een resolutere houding aan bij het aandragen van een oplossing voor het democratisch deficit.⁴⁶ Hierin stelt de Afdeling voor het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer niet langer uit te sluiten voor de Nederlanders in de Caribische landen. Voor de Afdeling lijkt hierbij zwaar te wegen dat deze oplossing eenvoudig kan worden gerealiseerd zonder dat een wijziging van de Grondwet of het Statuut nodig is.⁴⁷ De Afdeling wijst erop dat het belangrijkste bezwaar tegen deze oplossing is dat inwoners van de Caribische landen hierdoor invloed zouden krijgen op autonome zaken van het land Nederland.⁴⁸ Ze

De Afdeling stelt voor het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer niet langer uit te sluiten voor Nederlanders in de Caribische landen

20. *Staten-Generaal*, 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, p. 18.

21. *Ibid.*

22. *Idem*, p. 24.

23. *Idem*, p. 27.

24. *Idem*, p. 29.

25. *Staten-Generaal*, 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, p. 29.

26. *Kamerstukken II* 2007/08, 30945, nr. 8, p. 2.

27. *Idem*, p. 3-4.

28. *Idem*, p. 5; *Kamerstukken II* 2005/06, 30461, nr. 1, p. 3.

29. *Kamerstukken II* 2007/08, 30945, nr. 8, p. 5.

30. *Ibid.* In dit kader besteedt de staatssecretaris tevens aandacht aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van

de Raad van State inzake de weigering van de gemeente Den Haag om twee Arubaanse Nederlanders in te schrijven voor de verkiezing van de Tweede Kamer en de uitspraak van het EHRM over deze uitspraak van de Raad van State: ABRvS 21 november 2006, AB 2007, 121, m.nt. P.J. Stolk; EHRM 6 september 2007, appl. nrs. 17173/07 en 12180/07 (*Eman & Sevinger/Nederland*).

31. *Kamerstukken II* 2007/08, 30945, nr. 8, p. 7.

32. De Commissie Democratisch Deficit werd ingesteld in juni 2008 door een voorganger van het IPKO, het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties, om acht vragen over de democratische legitimiteit van besluitvorming in het Koninkrijk en de con-

trole op de rijksministerraad te beantwoorden.

33. Rapport van de Commissie Democratisch Deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, 11 november 2009 (hierna Commissie Democratisch Deficit 2009), geraadpleegd via: deugdelijkbestuuraruba.org/wp-content/uploads/2023/01/Kiezen-voor-het-Koninkrijk.pdf, p. 3.

34. Commissie Democratisch Deficit 2009, Hoofdstuk 4.

35. *Idem*, p. 33-34.

36. *Idem*, p. 53.

37. *Idem*, p. 53-54.

38. *Idem*, p. 54.

39. *Idem*, p. 49.

40. *Ibid.*

41. Het democratisch deficit is tevens aanleiding geweest tot juridische procedures: ABRvS 25 januari 2017, *JB* 2017/43, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; ABRvS 21 november 2006, AB 2007/121, m.nt. P.J. Stolk. Zie ook Karapetian 2019, p. 390 e.v.

42. *Kamerstukken II* 2010/11, 32500-IV, nr. 50.

43. *Idem*, p. 14.

44. *Ibid.*

45. *Idem*, p. 15-20.

46. Raad van State, *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Samenwerking op basis van wederzijds begrip*, oktober 2024.

47. *Idem*, p. 47.

48. *Idem*, p. 48.

plaatst daarbij twee kanttekeningen. Ten eerste merkt zij op dat de Staten-Generaal feitelijk het parlement van het Koninkrijk zijn. Ten tweede benadrukt de Afdeling dat de inwoners van de Caribische landen ‘maar een gering deel van de totale koninkrijksbevolking’ uitmaken en al invloed uitoefenen op interne Nederlandse zaken via de verkiezingen voor het Europees Parlement.⁴⁹ De Afdeling sluit af door te stellen dat ‘de symbolische waarde van het actief kiesrecht voor Nederlandse inwoners van de Caribische landen’ niet kan worden overschat.⁵⁰

4. ‘Er is een Staten-Generaal van het Koninkrijk’

Uit het voorgaande volgt dat het democratisch tekort uit verschillende invalshoeken onder de loep is genomen. In hoofdlijnen worden vier opties onderscheiden bij de vermindering dan wel de opheffing van dit tekort: het vaker benutten van bestaande instrumenten door de Caribische Staten en de Gevolmachtigde Minister, de installatie van een interparlementaire commissie, de uitbreiding van het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer aan Nederlanders in de Caribische landen en tot slot de installatie van een Koninkrijksparlement.

De eerste drie opties richten zich op het verminderen of opheffen van het democratisch tekort zonder ingrijpende wijzigingen in de grondwettelijke of statutaire structuur. Ze proberen dus binnen de bestaande kaders oplossingen te vinden. De eerste optie – het vaker benutten van het bestaande instrumentarium dat toekomt aan de Caribische Staten dan wel de Gevolmachtigde Minister – zal het tekort weliswaar verminderen, maar zal per definitie niet leiden tot een volledige opheffing van het democratisch tekort. Deze optie komt, zoals blijkt uit de vorige paragraaf, terug in de rapporten van de Werkgroep Democratisch Deficit, de Commissie Democratisch Deficit, de notitie van staatssecretaris Bijleveld-Schouten en de voorlichting van de Afdeling advisering. Of de Caribische Staten dan wel de Gevolmachtigde Minister vaker dan voorheen gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden, doet niet af aan de omstandigheid dat de politieke representant van de Nederlander uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet stemt over bindende normen die van toepassing zullen zijn op de burger. De bijzondere gedelegeerde die op basis van artikel 17 lid 2 Statuut een behandeling van een rijkswetsvoorstel bijwoont in de Tweede Kamer, heeft immers geen stemrecht. De Gevolmachtigde Minister die de behandeling van een rijkswetsvoorstel bijwoont en daarbij voorlichting kan geven heeft geen direct mandaat van de overzeese Nederlander. Hij vertegenwoordigt immers de landsregering, die hem benoemt en ontslaat.⁵¹ Vanuit dit perspectief bezien zal het democratisch deficit even springlevend zijn als daarvoor, zelfs als de gedelegeerde van de Staten en de Gevolmachtigde Minister vaker dan thans het geval is de behandeling van een rijkswetsvoorstel bijwonen.

Bij de tweede optie – de installatie van een interparlementaire commissie, die is voorgesteld door de Werkgroep Democratisch Deficit – geldt iets vergelijkbaars. Weliswaar zullen volgens deze gedachte politieke representanten van de Nederlanders uit de Caribische landen overleg houden met de rijksministerraad over zaken die hij behandelt, maar ook hier geldt: de interparlementaire

commissie stemt niet over voorstellen van rijkswet met als gevolg dat in de rijkswetgevingsprocedure er nog steeds een democratisch tekort zal zijn. Overleg voeren met de rijksministerraad en telkens instructies vragen van het nationale parlement is tijdrovend en vervangt het cruciale recht van een politieke representant om namens de burger te stemmen over bindende rijksnormen niet.

Vervolgens de derde optie, het verlenen van het actieve kiesrecht aan Nederlanders uit de Caribische landen voor de Tweede en Eerste Kamer, waar de Commissie Democratisch Deficit en recentelijk de Afdeling advisering voor hebben gepleit.⁵² Deze optie zal het democratisch deficit – anders dan de eerste twee opties – doen opheffen. De Nederlanders in de Caribische landen zullen dan immers het kiesrecht voor de Tweede Kamer hebben en vertegenwoordigd zijn in de Eerste Kamer. De Tweede en Eerste Kamerleden zullen dan ook de burger uit de Caribische landen vertegenwoordigen. Hoewel deze optie het deficit zal doen opheffen zonder een wijziging van de Grondwet of het Statuut, brengt zij tegelijkertijd complexe problemen met zich. Het belangrijkste daarvan is dat Nederlanders uit de Caribische landen dan zullen meebe-slissen over aangelegenheden van het land Nederland. De vraag rijst of dit conform het Statuut is, aangezien het Statuut de autonomie van de landen garandeert.⁵³ De kanttekeningen die de Afdeling advisering maakt in haar spontane advies uit 2024, zijn niet overtuigend in het licht van dit bezwaar. De Afdeling legt te veel nadruk op de symboliek van het fundamentele recht van het kiesrecht door aan te geven dat de ‘symbolische waarde’ van het actieve kiesrecht voor de Nederlanders in de Caribische landen niet kan worden overschat en dat de inwoners van de Caribische landen ‘maar een gering deel van de totale koninkrijksbevolking’ uitmaken. Zoals Bense in 2012 terecht opmerkte zijn de Nederlanders uit de Caribische landen bij de toekenning van het kiesrecht voor de Tweede Kamer dan mogelijk slechter af.⁵⁴ Bovendien sluit deze derde optie vanuit systematisch oogpunt minder goed aan bij de statutaire praktijk, aangezien het Statuut de Nederlandse organen steeds aanvult met afzonderlijke vertegenwoordigers voor elk Caribisch land, zoals bij de rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk. De uitbreiding van het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer is dan ook op zichzelf geen passende oplossing. In plaats daarvan moet er politieke representatie van de Nederlanders uit de Caribische landen worden gewaarborgd in zowel de Tweede als de Eerste Kamer, specifiek wanneer deze Kamers beraadslagen over Koninkrijksaangelegenheden of onderwerpen die de Caribische landen raken. Een andere, meer gerichte oplossing is derhalve aangewezen.

De vierde optie betreft de oprichting van een apart Koninkrijksparlement. Deze optie wordt doorgaans terzijde geschoven omdat de meeste voorstellen rondom het democratisch deficit uitgaan van het huidige statutaire kader. Zo wordt hierop in het eerdergenoemde rapport van de Werkgroep Democratisch Deficit en de voorlichting van de Afdeling advisering gewezen.⁵⁵ De Commissie Democratisch Deficit stelt expliciet dat de installatie van een Koninkrijksparlement geen realistische oplossing biedt voor het democratisch deficit, mede door de disproportionele kosten die dit met zich zal brengen, zoals de

bouw van nieuwe faciliteiten en het aannemen van extra personeel.

De vraag is echter of een apart Koninkrijksparlement met een nieuw gebouw en bijbehorende aanzienlijke kosten daadwerkelijk noodzakelijk is voor het structureel oplossen van het democratisch deficit. Het kan zinvol zijn om *juist* de bestaande structuren van het Statuut nader te

Het kan zinvol zijn om *juist* de bestaande structuren van het Statuut nader te onderzoeken om te bezien of zij oplossingen kunnen bieden voor het democratisch deficit

onderzoeken om te bezien of zij oplossingen kunnen bieden voor het democratisch deficit. Een mogelijke inspiratiebron kan de in 1954 gevonden oplossing zijn voor de statutaire evenknie van de Raad van State: de Raad van State van het Koninkrijk. Artikel 13 lid 1 Statuut luidt:

‘Er is een Raad van State van het Koninkrijk’.

Volgens lid 2 van dezelfde bepaling benoemt de Koning – indien de regeringen van de Caribische landen de wens daartoe uiten – een staatsraad voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de Raad van State van het Koninkrijk. Lid 3 stelt dat de staatsraden van de Caribische landen deelnemen aan de werkzaamheden van de Raad van State ingeval de Raad of een afdeling van de Raad wordt gehoord over ontwerpen van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur die in Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten zullen gelden of over andere aangelegenheden die overeenkomstig artikel 11 Statuut de Caribische landen raken. Tot slot biedt lid 4 de mogelijkheid om via algemene maatregel van rijksbestuur specifieke voorschriften vast te stellen voor Caribische staatsraden die afwijken van de bepalingen van de Wet op de Raad van State. Artikel 13 Statuut laat zien dat het Nederlandse orgaan van de Raad van State bij de behandeling van onderwerpen die de Caribische landen aangaan in aangepaste samenstelling kan functioneren.⁵⁶ Bij advisering over Koninkrijkswetgeving heeft de Raad van State

derhalve een bijzondere status en wordt aangevuld met een staatsraad voor ieder Caribisch land.⁵⁷ Een belangrijk verschil tussen de leden uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de overige leden van de Raad is dat de overige leden zowel lid zijn van de Raad van State van het Koninkrijk als de Raad van State van Nederland.⁵⁸ De staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten nemen immers alleen deel aan de advisering van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur indien deze in hun land gelden of over andere aangelegenheden die hun land raken.⁵⁹

Een vergelijkbare oplossing als die voor de Raad van State kan wellicht worden toegepast op de Staten-Generaal. De Staten-Generaal functioneren zoals blijkt uit het voorgaande *de iure* als het vertegenwoordigend orgaan van Nederland, maar *de facto* fungeren zij bij Koninkrijksaangelegenheden als het vertegenwoordigende orgaan van het Koninkrijk. Een mogelijke oplossing voor het democratisch deficit dient conform dit uitgangspunt te zijn. Dat betekent dat indien de Staten-Generaal functioneren als landsparlement, de staatsburgers van de overzeese landen niet vertegenwoordigd dienen te zijn daarin. Indien de Staten-Generaal echter optreden als het vertegenwoordigend orgaan van het Koninkrijk, dan dienen de staatsburgers van de overzeese landen hierin vertegenwoordigd te zijn door een politieke representant met stemrecht. Het Statuut kan worden verrijkt met een bepaling dat er een Staten-Generaal ‘van het Koninkrijk’ is. De Tweede Kamer zou dan bijvoorbeeld kunnen worden uitgebreid met een direct gekozen representant uit Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten wanneer zij beraadslagt over Koninkrijksaangelegenheden of andere aangelegenheden die de Caribische landen raken. Op basis van het inwonertal en ter bevordering van een gelijkwaardige vertegenwoordiging van de Caribische landen, zou elk Caribisch land één direct gekozen representant kunnen sturen naar de Tweede Kamer, wat betekent dat er voor een meerderheid bij besluitvorming 77 stemmen nodig zijn (in plaats van de huidige 76, de getalsmatige wijziging is dan ook miniem).⁶⁰ Deze drie bijzondere Tweede Kamerleden uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden derhalve alleen deelnemen aan debatten en stemmen in de Tweede Kamer aangaande aangelegenheden van het Koninkrijk en andere aangelegenheden die hun land raken, en zijn hierin vertegenwoordigd met stemrecht wanneer deze Kamer rijkswetgeving wil initiëren en/of amenderen. Een vergelijkbare benadering kan worden bepleit voor de Eerste Kamer, die indirect wordt gekozen door de leden van de Provinciale Staten en vier kiescolleges: van Bonaire, Sint Eustatius, Saba en tot slot van niet-ingezetenen Nederlanders.⁶¹ Om te garanderen dat elk Caribisch land minstens één vertegenwoordiger heeft, zou men kunnen overwegen dat de Nederlandse ingezetenen

49. Ibid.

50. Ibid.

51. Art. 8 lid 1 Statuut.

52. De Commissie Democratisch Deficit gaat in 2009 enkel in op kiesrechtuitbreiding voor de Tweede Kamerverkiezingen. Commissie Democratisch Deficit 2009, Hoofdstuk 10.

53. Art. 41 lid 1 Statuut.

54. M.M. Bense. ‘Democratisch deficit in het Koninkrijk’, in: Bovend’Eert e.a. (red.), *De Verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 165.

55. *Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50*, p. 14.

56. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 104.

57. Waar Van Helsdingen stelt dat er formeel één college is, stellen Borman en Wawoe dat er formeel twee colleges zijn. Borman 2012, p. 105; G.R. Wawoe, ‘De Raad van State van het Koninkrijk’, in: *De Raad van State; een stand van zaken 1997*,

p. 74-75.

58. Borman 2012, p. 106.

59. Ibid.

60. *Kamerstukken II 2007/08, 30945, nr. 8*, p. 4; Karapetian 2019, p. 413 e.v.

61. Art. 55 Gw.

van Aruba, Curaçao en Sint Maarten ieder een eigen kiescollege vormen. Deze kiescolleges zouden dan elk één persoon kiezen die zitting neemt in de Eerste Kamer. Net als in de Tweede Kamer zou deze vertegenwoordiger alleen deelnemen aan beraadslagingen en stemmingen wanneer het Koninkrijksaangelegenheden betreft dan wel op basis van artikel 11 Statuut de Caribische landen raakt. Voor de besluitvorming in de Eerste Kamer over Koninkrijkszaken zou dan een meerderheid van 40 stemmen nodig zijn (in plaats van de huidige 38 stemmen).⁶² Hoewel de Raad van State een heel ander instituut is dan een parlement, kan als eerste stap voor de interne organisatie van beide Kamers inspiratie worden gehaald uit de structuur en het onderscheid tussen de agenda's van de Raad van State en die van de Raad van State van het Koninkrijk.⁶³

Hierbij rijzen twee vragen: ten eerste, is het voorgaande geen schending van het grondwettelijke uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging? Ten tweede, zou de vertrouwensregel moeten gelden tussen de Staten-Generaal van het Koninkrijk en de Koninkrijksministers? Wat betreft de eerste vraag is er geen sprake van een schending van het grondwettelijke principe van evenredige vertegenwoordiging, aangezien de regeling niet van toepassing is op landsaangelegenheden. In deze gevallen blijven de Staten-Generaal exclusief bevoegd, zonder betrokkenheid van de politieke vertegenwoordigers uit de overzeese landen.

Voor wat betreft de gelding van de vertrouwensregel, merkte staatssecretaris Bijleveld-Schouten in haar notitie uit 2007 terecht op dat een Koninkrijksparlement pas werkelijk effectief kan functioneren als de vertrouwensregel tussen het parlement en de Koninkrijksministers wordt toegepast. Zonder deze regel zou de controle op de Koninkrijksministers weinig betekenis hebben. Immers, wat zou het nut zijn van parlementaire controle als het parlement niet de bevoegdheid heeft om het vertrouwen in de ministers op te zeggen via een motie van wantrouwen? In dit kader is het belangrijk om te bedenken dat de stemverhoudingen in beide Kamers veranderen wanneer het om Koninkrijksaangelegenheden gaat. In de Tweede Kamer zou bij Koninkrijksaangelegenheden een meerderheid van 77 stemmen nodig zijn, terwijl in de Eerste Kamer een meerderheid van 40 stemmen vereist zou zijn. Bij de formatie van een Nederlands kabinet zou hiermee rekening moeten worden gehouden, zodat voldoende steun kan worden verkregen voor besluiten die betrekking hebben op het Koninkrijk. Dit dwingt politieke partijen om tijdens het formatieproces expliciet aandacht te besteden aan Koninkrijksaangelegenheden en ervoor te zorgen dat het kabinet ook op dit niveau voldoende draagvlak heeft. Het toepassen van de vertrouwensregel tussen de Staten-Generaal van het Koninkrijk en de Koninkrijksministers zou er bovendien voor zorgen dat de politieke onderwerpen die het gehele Koninkrijk aangaan, tijdens het formatieproces grondig worden besproken. Op deze manier kunnen Caribische kwesties niet alleen op regionaal niveau, maar ook binnen de nationale en Koninkrijkscontext de nodige aandacht krijgen, waarbij de mogelijkheid om het vertrouwen in Koninkrijksministers op te zeggen een belangrijke waarborg biedt voor democratische controle. Deze oplossing lijkt vanuit systematisch

oogpunt beter in het constitutionele Koninkrijksrecht te passen, omdat dan niet alleen bij de rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk, maar ook bij het parlementaire instituut de gedachte is dat Nederlandse organen worden aangevuld met Caribische vertegenwoordigers.

5. Conclusie

Er zijn in het verleden verschillende voorstellen gedaan om het democratisch deficit in het Koninkrijk der Nederlanden te verminderen of op te heffen. De eerste twee opties – het beter benutten van bestaande instrumenten en het instellen van een interparlementaire commissie – kunnen bijdragen aan het verminderen van dit tekort. Niettemin lossen deze opties het fundamentele probleem van het democratisch tekort niet op. Het democratisch deficit blijft bestaan, omdat deze maatregelen niet voorzien in een

Dit dwingt politieke partijen om tijdens het formatieproces expliciet aandacht te besteden aan Koninkrijksaangelegenheden

structurele vorm van politieke vertegenwoordiging van de burgers uit de Caribische landen in het parlement dat beraadslaagt over Koninkrijkszaken. De derde optie, de uitbreiding van het actieve kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer aan Nederlanders in de Caribische landen, kan het deficit doen verdwijnen. Deze optie is recentelijk door de Raad van State van het Koninkrijk omarmd. Bezwaarlijk aan deze optie is echter dat Nederlanders uit de Caribische landen hiermee zullen meebeslissen in de autonome aangelegenheden van het land Nederland. Het is de vraag of dit conform het Statuut is, aangezien het Statuut de autonomie van de landen garandeert. Bovendien past deze derde optie uit systematisch oogpunt minder goed in de statutaire praktijk aangezien het Statuut in de regel de Nederlandse organen aanvult met afzonderlijke vertegenwoordigers per Caribisch land, zoals het geval is bij de rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk. De vierde optie is de installatie van een Koninkrijksparlement. Hoewel deze optie een meer structurele en duurzame oplossing biedt, wordt zij doorgaans niet overwogen omdat dit een herziening van het Statuut vereist. Een dergelijk instituut zou echter kunnen garanderen dat de politieke representanten van Nederlanders in de Caribische landen daadwerkelijk meebeslissen over Koninkrijksaangelegenheden of andere aangelegenheden die de Caribische landen raken. Deze optie vraagt om grondig onderzoek en nadere overweging. In deze bijdrage is gewezen op de interessante structuur van de Raad van State van het Koninkrijk als mogelijk voorbeeld voor de inrichting van een Staten-Generaal 'van het Koninkrijk'. De statutaire positie van de drie Caribische staatsraden in de Raad van State van het Koninkrijk biedt een basis voor hoe de Staten-Generaal van

Een fundamenteel probleem als een democratisch deficit laat zich niet altijd eenvoudig oplossen

het Koninkrijk zouden kunnen worden vormgegeven, waarbij de politieke vertegenwoordigers van de Caribische landen een stem krijgen in zaken die hun direct aangaan. Een soortgelijke opzet voor de Staten-Generaal van het Koninkrijk zou kunnen betekenen dat politieke representanten uit

de Caribische landen zitting nemen in de Tweede en Eerste Kamer en uitsluitend deelnemen aan debatten en stemmingen die betrekking hebben op Koninkrijksaangelegenheden of andere aangelegenheden die de Caribische landen betreffen. Hoewel zo een aanpassing veel inspanning vergt, blijkt uit de discussies in de afgelopen zeventig jaar dat dit noodzakelijk is. Een fundamenteel probleem als een democratisch deficit laat zich namelijk niet altijd eenvoudig oplossen. •

62. *Kamerstukken II 2007/08*, 30945, nr. 8, p. 4; Karapetian 2019, p. 413 e.v.

J.H.A. Logemann, 'Wat moet bij rijkswet worden geregeld?', *NJB* 1956, p. 141-149.

63. *Wawoe* 1997, p. 76; zie ook