

Hoezo democratisch tekort? Met financiële wetgeving in koninkrijksaangelegenheden hebben de caribische landen zich blijkbaar niet te bemoeien

20 december 2024 door
Leonard Besselink

Vorige week bestond het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat Nederland en drie Caribische landen in verbinding brengt, zeventig jaar. Daar was nogal wat aandacht voor, en heel wat monden waren gevuld over het ‘democratisch tekort’ dat de Caribische landen nog steeds moeten ondergaan als gevolg van dat Statuut. En toch heeft de Tweede Kamer zojuist een wetsvoorstel [aangenomen](#) die ten onrechte geen rijkswet mocht zijn, om de simpele reden dat men niet wil dat de Caribische eilanden invloed uitoefenen, ook niet op meest indirecte wijze, op, in dit geval, het begrotingsrecht van het Nederlandse parlement. Indien er wel met een rijkswet zijn gewerkt, dan zou de inspraak van de Caribische landsdelen [beter zijn geborgd](#). Daarover gaat dit blog.

Laten we beginnen met een vaststelling: er is blijkbaar geen begroting voor het Koninkrijk, er zijn alleen door Nederland autonoom vastgestelde begrotingswetten, ook voor wat betreft financiering van koninkrijksaangelegenheden in de zin van het Statuut voor het Koninkrijk, zoals defensie en buitenlandse zaken (koninkrijksaangelegenheden in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b). De Raad van State vindt niet alleen dat dit zo moet blijven, maar de uitsluiting moet nog aanzienlijk verder gaan: elke financiële wetgeving, hoe symbolisch ook, die raakt aan zo’n begroting – dus in elk geval alle wetgeving over openbare financiën – moet gevrijwaard blijven van elke mogelijke invloed van de Caribische landen; daarom mag zulke wetgeving niet de vorm van een rijkswet aannemen. Dat vindt ook de Tweede Kamer, nadat de initiatiefnemers zich door de Raad van State hebben om laten praten, op grond van niet steekhoudende argumenten. Het is nu aan de Eerste Kamer om haar rol als hoeder van de Nederlandse constitutie – hier: het Statuut – te bewaken.

De initiatief-Rijkswet

Het standpunt dat de Caribische landen zich niet moeten bemoeien met financiële wetgeving ter uitvoering van koninkrijksaangelegenheden, blijkt uit het [advies van de Raad van State](#) van het Koninkrijk van vorig jaar over wat toen heette de ontwerp-Rijkswet financiële

defensieverplichtingen. Dit initiatief-voorstel bepaalt in hoofdzaak dat 'de defensie-uitgaven, overeenkomstig afspraken gemaakt binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), het equivalent van ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland' bedragen (art. 1, tweede lid, [Kamerstuk 36353-6](#)). De wet heeft als opschrift: 'Voorstel van wet van de leden Diederik van Dijk, [en anderen] houdende vaststelling van regels ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde alsmede het voldoen aan (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen'. Artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel herhaalt dit door te bepalen:

'Ten einde uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 97 van de Grondwet stellen de regering en de Staten-Generaal jaarlijks voldoende middelen ter beschikking op de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie.'

Men zou dus zeggen dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een koninkrijksaangelegenheid, en dus in beginsel de vorm van een rijkswet dient aan te nemen. Zo niet de Raad van State.

De redenering die deze volgt, bestendigt de uitsluiting van de parlementen van de Caribische landen van het Koninkrijk bij de financiering van koninkrijkstaken die mede deze landen betreffen, dus in de gewone betekenis van het woord gaan over het hele Koninkrijk; zelfs als krachtens het Statuut van die landen kan worden geveerd dat zij bijdragen aan de financiering van die taken (zie [art. 35 Statuut](#); hoewel tegenwoordig zo'n bijdrage niet wordt gevraagd, is het verre van uitgesloten dat de ministerraad een dergelijke verplichting ooit zal opleggen).

Wanneer is sprake van een koninkrijksaangelegenheid die inbreng van de Caribische landen rechtvaardigt?

Het Statuut bepaalt, kort gezegd, dat als een wet een koninkrijksaangelegenheid zoals defensie betreft en 'geldt' voor een Caribisch land het de vorm van een Rijkswet moet aannemen ([art. 14](#), eerste en derde lid Statuut); daarnaast neemt de gevolmachtigd minister van een Caribisch land deel aan de ministerraadvergadering als een defensieaangelegenheid de defensie van het grondgebied van de Caribische landen betreft en bovendien het betreffende land 'raakt', hetgeen een land zelf bepaalt ([art. 11](#), leden 2,4 en 6).

'Geldt' financiële wetgeving die bepaalt dat aan defensieuitgaven ten minste 2% van het bbp moet bedragen in de Caribische landen? Het begrip 'gelden' oogt in dit verband als een lastig begrip, omdat men dan de neiging heeft om te denken aan burgers die gebonden worden, terwijl een wet als deze zich alleen richt tot de overheid. Toch zou mijns inziens slechts in een staatsopvatting waarin overheidsactiviteit niet per definitie ten behoeve van de burger strekt – hetgeen in een democratie niet het geval zou moeten zijn – er in deze context een kwalitatief verschil kunnen zijn tussen de burgers bindende en de overheid bindende wetgeving. Het staat daarbij buiten kijf dat de omvang van de begrote uitgaven voor defensie de Caribische landen zonder meer raken.

Bovendien is het zo, dat de norm dat de overheidsuitgaven voor deze koninkrijksaangelegenheid een bepaald bedrag moeten bedragen uitgaven betreft die gedaan worden door de minister, hier de minister van defensie. De minister van defensie is echter in wezen altijd een koninkrijksorgaan (aldus Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, 3^e druk, [para. 5.3](#)).

Zijn er redenen om de democratische inbreng uit te sluiten overtuigend?

De Raad van State vertelt dat de wet toch niet een rijkswet mag zijn. De redenering is even kort als zwak. De Raad heeft als bezwaar,

‘dat door het voorliggende voorstel vorm te geven als voorstel van rijkswet, de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten invloed krijgen op de Nederlandse begrotingswetgeving. Zij zijn immers formeel betrokken bij de totstandkoming van rijkswetten en de wijziging daarvan. Doordat een rijkswet niet bij gewone wet kan worden gewijzigd, kan het Nederlandse parlement zijn budgetrecht niet effectueren. Als zodanig vormt dit, in tegenstelling tot hetgeen de toelichting stelt, een inbreuk op het grondwettelijk verankerde budgetrecht van het Nederlandse parlement.’

De redenering mist haar doel. Weliswaar betreft de Wet financiële defensieverplichtingen wel de begroting, maar het is niet een begrotingswet in de zin van de Grondwet. In wezen is de wet als elke andere wet die voor de begroting gevolgen kan hebben of beoogt te hebben. Dat het Nederlandse parlement door zo'n wet, om de reden dat andere democratische vertegenwoordigers dan het parlement zelf daar invloed op kunnen uitoefenen zijn budgetrecht niet kan effectueren, is even onzinnig als te zeggen dat een verdrag dat financiële verplichtingen schept ertoe leidt dat het parlement zijn begrotingsrecht niet kan uitoefenen. Als de Raad van State gelijk zou hebben, zouden Nederland het lidmaatschap van de Europese Unie moeten opzeggen omdat het indruist tegen het begrotingsrecht van het Nederlandse parlement, althans moeten we uit de economische en monetaire unie treden, en dientengevolge uit de Euro-regio.

De invloed die de Caribische landen op de begrotingswetgeving zou krijgen indien het zou gaan om een *Rijkswet* financiële defensieverplichtingen, is nauwelijks meer en per saldo minder dan de invloed die andere verdragspartijen en de EU instellingen hebben op het begrotingsrecht. De democratische invloed vanuit de Cariben op rijkswetgeving is notoir zwak. De landsparlementen mogen hun standpunt [kenbaar maken](#), en in voorkomend geval [mag het woord worden gevoerd](#) in de Tweede of Eerste Kamer; aan de stemming deelnemen kan niet. Als de gevolmachtigde minister of aanwezige volksvertegenwoordigers van een Caribisch land in de Kamer aangeeft tegen voorstel van rijkswet te zijn, vergt aanneming een meerderheid van drie vijfden van de stemmen; is bij stemming de meerderheid kleiner dan drie vijfden, dan wordt het overleg in de rijksministerraad voortgezet. Ook overigens kan de gevolmachtigde minister in de ministerraad aan de beraadslaging deelnemen en zijn standpunt kenbaar maken, bijvoorbeeld wanneer het gaat over de begroting en een Caribisch land meent geraakt te worden. Maar de gevolmachtigd minister kan in de rijksministerraad altijd *overruled* worden. Als de procedure van [artikel 12 van het Statuut](#) wordt gevolgd, dan kunnen gevolmachtigde ministers weliswaar een voortgezet overleg in kleiner verband afdwingen, maar de praktijk bij de zogenoemde '[rijst- en suikeraffaire](#)', en haar nasleep, bewijst dat Nederland van zijn overwicht gebruik maakt, ook als een besluit indruist naar Caribisch inzicht tegen de belangen indruisen en de landen menen ernstig benadeeld te worden.

De wetgeving over financiële defensieverplichtingen betreft geen begrotingswet. Zou het de vorm van rijkswet hebben gekregen, zoals de initiatiefnemers oorspronkelijk bedoelden, dan kan deze alleen bij rijkswet worden gewijzigd, zoals de Raad van State opmerkt. Maar nu deze amendering geen amendering van een begrotingswet is, kan het ook niet zo zijn dat het parlement zijn budgetrecht niet kan effectueren. De wijziging van een rijkswet die niet een begrotingswet is, waarbij een Caribisch land de aanneming wel korte tijd kan ophouden maar niet kan tegenhouden, kan immers moeilijk het budgetrecht frustreren.

Mogelijke duidingen en een vraag tot slot

Het blijkt dat de Raad van State, en de Tweede Kamer in zijn voetspoor, eenvoudigweg zelfs de meest geringe indirecte invloed van de Caribische landen op de verdediging van het Koninkrijk door de krijgsmacht van het Koninkrijk wil blokkeren. Men hoeft niet een 21^{ste} bril op te zetten om te denken dat dit in strijd is met het 70 jaar oude Statuut. Ook vanuit niet-juridisch standpunt is het bevreemdend dat na 70 jaar de Raad van State en de Tweede Kamer, die [de mond vol hebben](#) over het democratisch tekort van het jarige Statuut (zie ook [IPKO](#), p. 7), tot een uitleg komen die riekt naar koloniale verhoudingen.

Het zou kunnen helpen fundamenteel na te denken, en zich afvragen waarom er eigenlijk geen begroting is van het Koninkrijk, en waarom bij de begrotingen van defensie en buitenlandse zaken, ten minste als het gaat om onderdelen daarvan die de Caribische landen raken, hun volksvertegenwoordigingen niet worden geraadpleegd; rijkswetten of niet. Waarom is er niet eens een overzicht te vinden van uitgaven voor koninkrijksaangelegenheden die vragen om betrokkenheid vanuit alle landsbesturen?

Geopolitiek zijn de Cariben van enorm militair-strategische betekenis, zeker als men daar de politieke ontwikkelingen op het Westelijk Halfrond bij betreft. Defensie is een koninkrijksaangelegenheid. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten en kent één krijgsmacht. Die ene krijgsmacht gaat alle vier de landen aan, niet alleen Nederland. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben geen eigen krijgsmacht. Ook bestaat er geen begroting voor het Koninkrijk, dus hebben alle vier de landen, ook de drie Caribische landen belang bij de jaarlijkse begroting van het ministerie van Defensie.

Bij het maken en wijzigen van rijkswetten zijn alle landen van het Koninkrijk betrokken. Door in een rijkswet een begrotingsnorm op te nemen, zo kan men zeggen, krijgen de Caribische landen zeer indirect symbolische invloed op de Nederlandse begroting. Zoals aangegeven, is deze invloed nooit beslissend. De symbolische betekenis van een dergelijke invloed is niet die van machtsuitoefening – de macht berust bij Nederland alleen. De symbolische betekenis is van puur democratische aard – niets meer, en niets minder.

Het geeft uitdrukking aan het aloude beginsel, dat over wat allen raakt, gezamenlijk beraadslaagd en besloten dient te worden. *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*. Tot dusverre geeft de behandeling van de Wet financiële defensieverplichtingen geen blijk van de wil om wat alle vier de landen raakt tot voorwerp van gezamenlijk overleg te maken.

Zou de Eerste Kamer, ook nu het gaat om een gewone wet, die nochtans de belangen van de Caribische landen en hun inwoners raken, alsnog hun volksvertegenwoordigers over deze wetgeving willen horen?