

Vergaderjaar 2008–2009

31 956

Wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 maart 2009 en het nader rapport d.d. 18 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2009, no. 09.000233, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt het kiesrecht voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de berekening van de stemwaarde bij de verkiezing van de Eerste Kamer, het stemmen bij volmacht, de wetssystematiek en de inrichting van het stembiljet. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 december 2008, nr. 08.003515, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 maart 2009, nr. W04.08.0523/I, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

1. Verkiezing van de Eerste Kamer

Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de provinciale staten. De openbare lichamen worden niet provinciaal ingedeeld. Daarom bepaalt het wetsvoorstel dat de leden van de Eerste Kamer in de openbare lichamen worden gekozen door de leden van de eilandsraden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden voor deze verkiezing tezamen beschouwd als een provincie.²

De regering is van oordeel dat deze constructie niet in strijd is met artikel 55 van de Grondwet. Daartoe verwijst zij naar de voorlichting van afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006 inzake de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Voorgesteld artikel Ya 23, eerste lid.

hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk.¹ De afdeling stelde dat de ingezetenen van de drie eilanden die Nederlander zijn – overeenkomstig artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen. Omdat de provinciale bevoegdheden deels door de eilanden zullen worden uitgeoefend, achtte de afdeling het aangewezen dat de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de Eerste Kamer worden gelijkgesteld met leden van provinciale staten. De afdeling achtte het wenselijk deze constructie op termijn in de Grondwet vast te leggen, tegelijk met een regeling in de Grondwet van de associatie tussen Nederland en de BES-eilanden.

De Kiesraad sluit zich aan bij de opvatting van de Raad van State in deze voorlichting.² De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de gemeentefinanciën geven in hun gezamenlijk advies als hun voorlopig oordeel dat de constructie niet in overeenstemming is met artikel 55 van de Grondwet. Als het voor de wetgever mogelijk wordt voor de toepassing van een grondwettelijke bepaling een orgaan in de plaats te stellen van of gelijk te stellen aan het in de Grondwet aangewezen orgaan, dan zouden in de toekomst op min of meer vergelijkbare eenvoudige manier belangrijke grondwettelijke waarborgen kunnen worden omzeild of uitgehouden.³

In reactie op deze adviezen merkt de regering op dat het toekennen van het kiesrecht aan de leden van de eilandsraad naar de letter van de Grondwet in strijd is met artikel 55. Gelet op de bijzondere situatie en het te waarborgen kiesrecht van de bewoners van de openbare lichamen beschouwt de regering de gekozen constructie, tot het moment dat artikel 55 van de Grondwet in overeenstemming wordt gebracht met de staatkundige veranderingen, als meest aangewezen.

De Raad van State meent dat deze reactie verder uitgewerkt zou kunnen worden. Hij merkt allereerst op dat artikel 55 niet de enige relevante grondwetsbepaling is. Twee andere grondwetsbepalingen dienen in de beschouwing te worden betrokken. Dit betreft artikel 4 (het grondrecht van alle Nederlanders om gelijkelijk de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen) en artikel 53, eerste lid (Eerste en Tweede Kamer worden binnen door de wet te stellen grenzen gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging).

Artikel 55

De letterlijke tekst van artikel 55 houdt in dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten; de letterlijke tekst biedt geen ruimte voor uitzonderingen. Naast de tekst van het artikel is ook de historie van belang.

Dat provinciale staten optreden als kiescolleges voor de Eerste Kamer is sinds 1848 in de Grondwet vastgelegd. Tot 1983 werd elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer gekozen. Omdat deze driejaarlijkse cyclus niet gelijkliep met de vierjaarlijkse cyclus voor de verkiezingen van provinciale staten, was het kiezersmandaat van Eerste-Kamerleden altijd min of meer verouderd. In 1983 is overgegaan op het huidige systeem, inhoudend dat de Eerste Kamer in haar geheel bijna direct (binnen drie maanden) na de verkiezingen van provinciale staten wordt gekozen.

Bij de grondwetsherziening 1983 is ook de getrapte verkiezing ter discussie gesteld. Binnen de staatscommissie-Cals/Donner stelde een meerderheid voor de Eerste Kamer rechtstreeks te laten kiezen. Zij achtte getrapte verkiezingen in strijd met het door de commissie aanvaarde streven de invloed van de kiezers te vergroten. Bovendien achtte zij het ongewenst aan provinciale colleges, die immers in wezen geheel andere taken hebben en allereerst met het oog op die taken moeten worden samengesteld, een bijkomende taak toe te kennen. Een minderheid binnen de staatscommissie constateerde dat de Eerste Kamer zich er altijd van bewust was geweest dat zij tegenover de Tweede Kamer als «volkskamer» een bescheiden rol moest spelen. Zij was van mening dat een op dezelfde wijze en waarschijnlijk op hetzelfde tijdstip verkozen Eerste Kamer even sterk zou zijn «gelegitimeerd» als de Tweede Kamer, en dat daardoor het eigen karakter van de Eerste Kamer zou verdwijnen. Zij onderkende dat provinciale staten niet bij uitstek gekwalificeerd waren voor die verkiezing.⁴

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, bijlage, blz. 23.

² Advies van de Kiesraad van 23 oktober 2008, kenmerk 2008-0000569970, bladzijde 3.

³ Advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de gemeentefinanciën van 23 september 2008, kenmerk 2008-0000442879, achtste bladzijde.

⁴ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie-Cals/Donner), 1971, blz. 103–105.

De regering sprak zich in 1974, met steun van de Raad van State, uit voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Haar argumenten ontleende zij grotendeels aan de meerderheid van de staatscommissie.¹ Een meerderheid van de Tweede Kamer was echter bevreesd dat een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer zich te weinig van de Tweede Kamer zou onderscheiden en haar terughoudendheid zou laten varen. Deze meerderheid sprak zich in een motie-De Kwaadsteniet uit voor handhaving van getrapte verkiezingen,² waar de regering zich bij neerlegde.

Artikel 4

Artikel 4 Grondwet bepaalt dat ieder Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen (en tot lid daarvan te worden verkozen), behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat het artikel mede betrekking heeft op de Eerste Kamer; de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer valt onder de beperkingsclausule.³

De regering achtte het kiesrecht van een zodanig gewicht dat opnemings van een zelfstandig grondrecht, naast de voorschriften inzake de desbetreffende vertegenwoordigende organen, gerechtvaardigd was. Het betreft hier een recht op participatie in de publieke zaak. Bovendien is opnemings van het kiesrecht onder de grondrechten ook in overeenstemming met de opzet van verschillende internationale documenten op het terrein van de grondrechten; de regering noemde onder meer artikel 21, eerste lid, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.⁴ De Raad merkt op dat ook artikel 3 van het eerste Protocol bij het EVRM, volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, algemeen kiesrecht voor de wetgevende macht garandeert. Zo achtte het Hof het in strijd met dit artikel dat het Verenigd Koninkrijk inwoners van Gibraltar geen kiesrecht gaf voor het Europees Parlement. Dat Gibraltar te weinig inwoners had om, in het Britse kiesstelsel, een eigen kiesdistrict te kunnen vormen, achtte het Hof niet doorslaggevend.⁵

Artikel 53, eerste lid

Artikel 53 is in zijn huidige vorm in de Grondwet vastgelegd in 1917; het markeerde de invoering van het algemeen kiesrecht op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, dat inmiddels een van de hoekstenen is van onze democratie. Bij de grondwetsherziening van 1917 ging de meeste aandacht uit naar de verkiezing van de Tweede Kamer, maar het heeft eveneens betekenis voor de Eerste Kamer.

De Eerste Kamer is, samen met de regering en de Tweede Kamer, belast met de taak om wetten tot stand te brengen; zij controleert voorts de regering. In een democratie is het van belang dat de leden van zo'n orgaan worden gelegitimeerd door de kiezers, zodat sprake kan zijn van een volksvertegenwoordiging. Zou de Eerste Kamer op dezelfde wijze worden gekozen, dan zou het politieke primaat van de Tweede Kamer worden aangetast, hetgeen als onwenselijk wordt beschouwd. Dat betekent dat de Eerste Kamer een legitimatie zal moeten hebben die minder sterk is dan die van de Tweede Kamer. De gevolgde constructie, waarbij provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen, moet vooral worden gezien als een hulpconstructie om de kiezerswil op een minder directe wijze te vertalen. Van provinciale vertegenwoordiging en behartiging van specifiek provinciale belangen is bij de Eerste Kamer nooit sprake geweest.

De Raad meent dan ook dat het grondrechtelijke aspect van het algemeen kiesrecht zwaarder zal moeten wegen dan de letterlijke tekst van artikel 55, nu verkiezing door middel van provinciale staten slechts een hulpconstructie is. De constructie waarbij de openbare lichamen voor de verkiezing van de Eerste Kamer tezamen worden beschouwd als een provincie acht de Raad dan ook in overeenstemming met het samenstel van de artikelen 4, 53 en 55 van de Grondwet.

De Raad adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen.

¹ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2, blz. 8, Naar een nieuwe Grondwet deel 12, blz. 21–22. Advies van de Raad van State van 3 april 1974, Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 6, 3.2, Naar een nieuwe Grondwet deel 12, blz. 81–83.

² Kamerstukken II 1974/75, 12 944, nr. 22, Naar een nieuwe Grondwet deel 13, blz. 539.

³ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 27, Naar een nieuwe Grondwet deel 1a, blz. 27.

⁴ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 26, Naar een nieuwe Grondwet deel 1a, blz. 26.

⁵ EHRM 18 februari 1999, 24 833/94, LJN: AD4560 (Matthews/Verenigd Koninkrijk), r.o. 60–65.

1. Verkiezing van de Eerste Kamer

Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting uitgebreid met een analyse van het samenstel van de artikelen 4, 53 en 55 van de Grondwet. Voor de motivering om de eilandsraden mede aan te merken als kiescollege voor de Eerste Kamer is aangesloten bij de onderscheidende aspecten van de provinciale staten als kiescollege voor de Eerste Kamer. De leden van de eilandsraden zijn, net als de leden van provinciale staten, volksvertegenwoordigers die rechtstreeks zijn gekozen; bovendien wordt hierdoor verzekerd dat in het hele land wordt deelgenomen aan de verkiezing van de Eerste Kamer. Tenslotte geldt ook voor de eilandsraden als voordeel dat zij, net als provinciale staten voor een belangrijk deel losstaan van de staatkundige rol van de Eerste Kamer; daardoor ontstaat er geen sterke onderlinge afhankelijkheid tussen beide organen.¹

Voorts is met een voorbeeld geïllustreerd dat andere oplossingen die ook aan de letter van artikel 55 van de Grondwet voldoen, slechts leiden tot gekunstelde en ingewikkelde constructies. Met de Raad concludeert het kabinet dat de gekozen constructie op korte termijn de meest aangewezen is, gelet op de bijzondere situatie en het te waarborgen kiesrecht van de inwoners van de openbare lichamen. Met deze keuze wordt recht gedaan aan het samenstel tussen en de gedachten achter de artikelen 4, 53 en 55 van de Grondwet.

2. Berekeningsmethode bij verkiezingen voor de Eerste Kamer

De leden van provinciale staten kiezen de leden van de Eerste Kamer. Het ledental van provinciale staten in de provincies is niet evenredig met het aantal inwoners: in kleinere provincies tellen provinciale staten relatief meer leden dan in grote. Bij verkiezingen voor de Eerste Kamer zou het dan ook onevenwichtig zijn om aan de stem van elk provinciale-statenlid evenveel gewicht toe te kennen. Dat is de reden dat aan elke stem van een lid van provinciale staten een stemwaarde wordt toegekend. Die komt overeen met het aantal inwoners van de provincie gedeeld door honderd keer het aantal zetels van provinciale staten, afgerond op een geheel getal.² Daarmee wordt voldaan aan artikel 53, eerste lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat de leden van beide kamers van de Staten-Generaal – binnen door de wet te stellen grenzen – worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. In het wetsvoorstel wordt deze systematiek ook toegepast op de openbare lichamen. Daarbij wordt uitgegaan van het aantal zetels van de eilandsraden, maar met een belangrijk verschil: voor het bepalen van de stemwaarde voor de openbare lichamen wordt het aantal inwoners van de drie openbare lichamen, evenals het aantal eilandsraadsleden, bij elkaar opgeteld.³ Daarmee worden de verschillen tussen de drie openbare lichamen niet verdisconteerd, zoals blijkt uit deze tabel:

openbaar lichaam	aantal inwoners ¹	aantal eilands- raadsleden	stemwaarde
Bonaire	11 500	9	13*
Sint Eustatius	2 700	5	5*
Saba	1 500	5	3*
BES	15 700	19	8**

* = fictieve berekening voor elk openbaar lichaam afzonderlijk

** = berekening volgens het wetsvoorstel, waarbij de openbare lichamen als één geheel worden behandeld

¹ Benadering van het aantal inwoners, genoemd in de toelichting (§ 7.3 (Tweede Kamerverkiezingen)).

Zoals uit deze tabel blijkt werkt de methode van het wetsvoorstel ongunstig uit voor Bonaire: zou de methode van de Kieswet worden toegepast, dan zou de stemwaarde voor een eilandsraadslid van Bonaire 13 bedragen. De eilandsraadsleden van Sint Eustatius en Saba krijgen een grotere stemwaarde toegekend dan waarop zij volgens het systeem van de Kieswet recht zouden hebben. Daarmee wordt niet voldaan aan het vereiste van evenredigheid, gesteld door artikel 53 van de Grondwet. De Raad adviseert de stemwaarde voor elk openbaar lichaam afzonderlijk te berekenen.

2. Berekeningsmethode bij verkiezingen voor de Eerste Kamer

¹ Kamerstukken II 2001/02, 26 976, nr. 2, blz. 16.

² Artikel U 2 van de Kieswet.

³ Voorgesteld artikel Ya 30.

Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel aangepast zodat de stemwaarde van de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor elk openbaar lichaam afzonderlijk wordt berekend. De toelichting is overeenkomstig aangepast.

3. Stemmen bij volmacht

Het stemmen bij volmacht wordt in de openbare lichamen op twee manieren beperkt in vergelijking met de geldende Kieswet. Ten eerste moet de volmacht schriftelijk worden aangevraagd; overdracht van de oproepingskaart is dus niet mogelijk. Ten tweede zal de aanvrager, aan de hand van reisbescheiden of een verklaring van een arts, moeten aantonen dat hij niet in staat is zelf zijn stem uit te brengen.¹ Deze beperkingen gelden niet in het Europese deel van Nederland.

De toelichting vermeldt dat stemmen bij volmacht tot nu toe in de openbare lichamen niet mogelijk was. De drie bestuurscolleges hebben, gezien eerdere negatieve ervaringen, ernstige bezwaren tegen stemmen bij volmacht; het toestaan van de volmachtstem onder strengere voorwaarden dan in het Europese deel van Nederland wordt gezien als een compromis. De toelichting meldt voorts dat, in lijn met het advies van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, het voornemen bestaat om de huidige volmachtpraktijk aan te scherpen door het invoeren van een identificatieplicht; die zal worden geregeld in het voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces.²

Nu de invoering van een identificatieplicht is aangekondigd, ziet de Kiesraad geen aanleiding om een voor de BES-eilanden afwijkende regeling te treffen voor het volmachtstemmen; de Kiesraad hecht aan een uniforme regeling op dit terrein.³

De Raad merkt op dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen. Bij de wet kunnen beperkingen en uitzonderingen worden gesteld;⁴ de voorwaarden bij de uitoefening van het kiesrecht zullen echter voor alle kiesgerechtigden hetzelfde moeten zijn. De nu voorgestelde beperkingen van het stemmen bij volmacht zijn, zo meent de Raad, aanvaardbaar bij de verkiezing van de eilandsraden, omdat zij dan gelijkelijk voor alle kiesgerechtigden zullen gelden, maar zij dienen zoveel mogelijk vermeden te worden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement, omdat zij dan alleen zullen gelden voor een deel van het electoraat.

De Raad merkt nog op dat het voornemen om de huidige volmachtpraktijk aan te scherpen geen rechtvaardiging kan vormen om op dit moment het stemmen bij volmacht op de openbare lichamen te beperken. De voorgenomen identificatieplicht is immers een andere beperking dan de beperkingen die nu worden voorgesteld.

De Raad adviseert de ongelijkheid in de regeling voor stemmen bij volmacht zoveel mogelijk weg te nemen en daartoe alternatieven voor de voorgestelde regeling te onderzoeken. Een mogelijkheid zou zijn de voorgestelde beperkingen van het stemmen bij volmacht in de openbare lichamen een tijdelijk karakter te geven door het opnemen van een expiratedatum. Een andere mogelijkheid zou zijn dat de voorzitter van het stembureau in de openbare lichamen bij volmachtstemmen een ruim gebruik maakt van de bevoegdheid om te vragen om identificatie.⁵

3. Stemmen bij volmacht

Ik heb naar aanleiding van het advies besloten de voorgestelde regeling, die alleen schriftelijke volmachtverlening mogelijk maakt, te beperken tot de eilandsraadverkiezingen. Voor de overige verkiezingen zal de regeling gelden zoals opgenomen in de Kieswet (waarbij dus ook onderhandse volmachtverlening mogelijk is). Met deze keuze wordt mijns inziens tegemoet gekomen aan enerzijds het bezwaar van de Raad van State inzake de gelijke behandeling binnen het electoraat en anderzijds het bezwaar van de eilandbestuurders tegen onderhandse volmachtverlening dat immers gebaseerd is op de in het verleden gebleken fraudegevoeligheid van deze regeling bij de eilandsraadverkiezingen. Ik hecht er aan er op te wijzen dat indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas naar keuze binnen de eigen gemeente (Kamerstukken II, 2005/06, 30 569) in werking treedt, daarmee de identificatieplicht in de Kieswet wordt ingevoerd. Voor het stemmen door middel van het verlenen van een (onderhandse) volmacht betekent dit dat de volmachtnemer – naast

¹ Voorgesteld artikel Ya 11 (voor de Tweede Kamerverkiezingen), dat voor de openbare lichamen afwijkt van de regeling voor volmacht in het geldende artikel L 2 van de Kieswet; idem voorgesteld artikel Ya 38 (verkiezingen voor het Europees Parlement).

² Toelichting, § 7.6.4 (Volmachten).

³ Advies van de Kiesraad van 23 oktober 2008, kenmerk 2008-0000509970, blz. 7.

⁴ Artikel 4 van de Grondwet.

⁵ Artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet.

diens eigen identiteitsbewijs – ook een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever dient over te leggen op het moment dat hij de stem uitbrengt. Deze regeling zal ook in Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden bij de Tweede Kamerverkiezing en de verkiezing voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

4. Wetssystematiek

Het wetsvoorstel regelt onder meer hoe het proces van kandidaatstelling en verkiezing voor de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement zal verlopen in de openbare lichamen. Er is voor gekozen deze – van de geldende Kieswet afwijkende – bepalingen niet onder te brengen in de hoofdstukken van de Kieswet waarop zij betrekking hebben, maar in een nieuw, afzonderlijk hoofdstuk Ya. In de toelichting wordt onderkend dat deze nieuwe regeling niet altijd eenvoudig te lezen zal zijn wegens de vele verwijzingen naar de relevante artikelen in andere delen van de Kieswet. Om dit te ondervangen zal een circulaire worden opgesteld.¹

De Raad van State constateert dat de gevolgde wetstechniek leidt tot een in hoge mate onleesbare wettekst. De verkiezingsprocedure in de openbare lichamen is niet volledig uitgeschreven, maar moet worden gereconstrueerd. Dit komt het sterkst tot uitdrukking bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. De algemene regels voor die verkiezingen zijn destijds – in hoofdstuk Y van de Kieswet – evenmin volledig uitgeschreven, zodat de gebruiker van de wet hoofdstuk Y moet lezen in samenhang met afdeling II van de wet; met de regels voor de Europese verkiezingen in de BES moet de gebruiker hoofdstuk Ya lezen in samenhang met hoofdstuk Y, dat op zijn beurt gelezen moet worden in samenhang met afdeling II (het patchwork-model). Bij sommige artikelen van hoofdstuk Ya ontbreekt een uitdrukkelijke verwijzing naar de bepalingen waarop zij betrekking hebben, waardoor de toegankelijkheid nog geringer is.²

De aangekondigde circulaire kan dit bezwaar niet ondervangen, omdat het streven altijd zal moeten zijn dat de wet zelf zo helder en toegankelijk mogelijk is, met vermindering van verwijzingen naar bepalingen die zelf verwijzingen bevatten.³ Alleen de wet heeft immers rechtskracht.

De Raad adviseert het relatief kleine aantal artikelen waarmee voor de openbare lichamen wordt afgeweken van de geldende Kieswet op te nemen in die onderdelen van de Kieswet waarop zij betrekking hebben.

4. Wetssystematiek

Het advies is geen aanleiding geweest om de keuze in het wetsvoorstel voor de plaatsing van de bepalingen die specifiek betrekking hebben op de (organisatie van de) verkiezingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba in een apart hoofdstuk achterin de Kieswet (maar vóór de straf-, slot- en overgangsbepalingen), aan te passen. Ik ben van mening dat met het opnemen van de artikelen die nu in hoofdstuk Ya staan, in de onderdelen van de Kieswet waarop zij betrekking hebben, de regeling niet veel duidelijker zou worden. De gebruikers van de Kieswet in Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden mogelijk gebaat zijn bij het in de bestaande bepalingen in de Kieswet telkens noemen van de bestuursorganen van de openbare lichamen (en daarbij dan uiteraard ook de afwijkende bepalingen). Voor deze optie is niet gekozen omdat daarmee – alhoewel voor de gebruikers in Bonaire, Sint Eustatius en Saba mogelijk beter – over het *geheel* genomen de leesbaarheid van de Kieswet minder zou worden. De gekozen indeling is bovendien in overeenstemming met de Handleiding voor aanpassing van wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ten slotte heeft ook de Kiesraad aangegeven het als een voordeel te zien dat de tekst van de Kieswet op deze wijze zoveel mogelijk intact blijft en dat de bepalingen die betrekking hebben op de openbare lichamen zoveel mogelijk zijn samengebracht in één hoofdstuk.

5. Inrichting van het stembiljet

De toelichting meldt dat op de huidige stembiljetten in de Nederlandse Antillen foto's van de lijsttrekkers worden opgenomen en dat de partijen met een kleur worden aangegeven; op stembiljetten in Bonaire worden de instructies in zowel in het Nederlands als het Papiaments gegeven. Het kabinet is bereid te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om soortgelijke aanpassingen mogelijk te maken. De toelichting vermeldt echter geen conclusie.⁴ De Kieswet

¹ Toelichting, § 5 (Opbouw wetsvoorstel), eerste tekstblok.

² Zo moet, zonder dat dat uit de tekst blijkt, voorgesteld artikel Ya 37, eerste lid, worden gelezen in samenhang met artikel I 10, eerste lid, en artikel Y 19, eerste lid (dat evenmin verwijst naar artikel I 10).

³ Zie ook de aanwijzingen 10 en 78 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Voorstel van Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zaak no.W04.08.0522/I, toelichting, § 7.6.3 (Stembiljetten).

gaat impliciet uit van het gebruik van het Nederlands; alle modellen, formulieren en toelichtingen zijn in het Nederlands gesteld.¹ De Raad merkt op dat het van belang is dat kiezers in ieder geval informatie over de wijze van stemmen krijgen in de talen die ter plaatse het meest gangbaar zijn. In Bonaire is dat vooral het Papiaments en Nederlands, in Sint Eustatius en Saba vooral het Engels. De Raad adviseert in de toelichting aan te geven op welke wijze hieraan tegemoet kan worden gekomen.

5. Inrichting van het stembiljet

In lijn met het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de wijze waarop tegemoet kan worden gekomen aan het belang van de kiezers in Bonaire, Sint Eustatius en Saba om in ieder geval informatie over de wijze van stemmen te krijgen in de talen die ter plaatse het meest gangbaar zijn. Ook aan de opmerking van de Raad dat de Kieswet impliciet uitgaat van het gebruik van het Nederlands (modellen, formulieren en toelichtingen zijn in het Nederlands gesteld) is in de memorie van toelichting meer aandacht besteed.

6. Toepasselijk bestuursrecht

Voorgesteld artikel Ya 42 stelt tegen enkele soorten beschikkingen beroep open op het Gemeenschappelijk Hof. Het tweede lid bepaalt dat de Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES) «voor zoveel nodig van overeenkomstige toepassing» is.

De Raad heeft in zijn advies over de IBES opgemerkt dat deze constructie geen aanbeveling verdient. Voorts acht hij de woorden «voor zoveel nodig» in artikel Ya 42 onnodig onnauwkeurig. Daarom adviseert de Raad ook in de hiervoor weergegeven situatie de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing te verklaren op beschikkingen.

6. Toepasselijk bestuursrecht

Als gevolg van het bepaalde in artikel 3 van de Invoeringswet BES, is de Wet administratieve rechtspraak BES automatisch van toepassing op de beschikkingen genoemd in artikel Ya 42 van het wetsvoorstel. Enkele onderdelen van de Wet administratieve rechtspraak BES worden van overeenkomstige toepassing verklaard op het beroep in eerste en enige aanleg bij het Gemeenschappelijk Hof omdat de Wet administratieve rechtspraak BES daarvoor geen specifieke bepalingen kent.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn op één na verwerkt in het wetsvoorstel. De Raad van State adviseert de artikelen «Y 13 en Y 14» in artikel Ya 32, vierde lid, van het wetsvoorstel te vervangen door «Y 12 en Y 13». Dit wordt niet overgenomen, omdat dit mijns inziens berust op een verkeerde lezing van de betreffende artikelen door de Raad. De artikelen Y 13 en Y 14 van de Kieswet hebben, evenals de andere in artikel Ya 32, vierde lid, van het wetsvoorstel genoemde artikelen, betrekking op stukken die bij de kandidatenlijsten moeten worden overgelegd. Artikel Y 12 van de Kieswet bepaalt dat de kandidatenlijsten voor de verkiezing van het Europees Parlement gelden voor het gehele land en waar deze moeten worden ingeleverd en hoort niet thuis in artikel Ya 32, vierde lid, van de Kieswet.

8. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is ten slotte gebruik gemaakt om nog een paar andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting aan te brengen. Er ontbrak nog een overgangsregeling voor de registratie van aanduidingen van politieke partijen in het geval dit wetsvoorstel in werking zou treden vrij kort voor de eilandsraadverkiezingen in 2011. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hiermee nu aangevuld. Voorts bleek het nodig – in verband met bestuurlijke afspraken – waar in de Kieswet bedragen in euro's worden vermeld, deze voor betalingen vanuit Bonaire, Sint Eustatius en Saba te voorzien van een equivalent in dollars. Ook dit is aangepast in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de redactionele opmerking van de Raad van State over artikel Ya 10 van het wetsvoorstel (thans artikel Ya 9), zijn vergelijkbare wijzigingen aangebracht

¹ Opgenomen in de regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 oktober 1989, Stcrt. Suppl. 1989, 210 («Modellen Kieswet en Kiesbesluit»).

in de artikelen Ya 26 (thans artikel Ya 23) en Ya 37 van het wetsvoorstel. In verband met het gewijzigde artikel 3 van het wetsvoorstel Invoeringswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zijn ten slotte een aantal beroepsbepalingen in het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd en zijn er een aantal toegevoegd. Onderhavig wetsvoorstel ging er tot nog toe vanuit dat tegen besluiten die op grond van de Kieswet worden genomen door bestuursorganen in het Europese deel van Nederland altijd en enkel beroep open zou moeten staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Conform het gewijzigde artikel 3 van het wetsvoorstel Invoeringswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba is nu bij deze besluiten ook voorzien in rechtsbescherming bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0523/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel L, schrappen, nu alleen het Europese deel van Nederland gemeenten kent.
- In de artikelen Ya 4, derde lid, Ya 6, vierde lid, Ya 10, tweede lid, Ya 24, eerste lid, Ya 25, vierde lid, Ya 26, tweede lid, Ya 32, vierde lid, Ya 34, vierde lid, en Ya 37, tweede lid, «originaliteit» vervangen door: authenticiteit, nu originaliteit opgevat zou kunnen worden in de betekenis van creativiteit.
- Artikel Ya 10 invoegen vóór artikel Ya 9, zodat de volgorde wordt aangehouden van de bepalingen uit de Kieswet waarop deze artikelen betrekking hebben. Voorts het eerste lid als volgt redigeren: De gemeenschappelijke verklaring, bedoeld in artikel I 10, eerste lid, kan tevens worden ingeleverd bij de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- In artikel Ya 13, derde lid, «deze» wijzigen in: dit.
- Artikel Ya 26 naar chronologie invoegen vóór artikel Ya 24.
- In artikel Ya 32, vierde lid, «Y 13 en Y 14» vervangen door: Y 12 en Y 13.
- In artikel Ya 44 de verwijzing naar artikel I 7, voor zover die betrekking heeft op het eerste en tweede lid, schrappen, nu in het daarin geregelde is voorzien in artikel Ya 44, eerste lid, en door de verwijzing naar artikel Ya 42, tweede tot en met vierde lid.