

Vergaderjaar 2013–2014

33 900

Wijziging van de Kieswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, houdende aanpassing van de regeling met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders bij eilandsraadsverkiezingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 december 2013 en het nader rapport d.d. 18 maart 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 november 2013, no. 13.002291, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet en de wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289) houdende aanpassing van de regeling met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders bij eilandsraadsverkiezingen, met memorie van toelichting.

In de wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (hierna: de wet) is onder meer geregeld dat niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het actief en passief kiesrecht krijgen voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad. In het voorliggende voorstel wordt het toekennen van het passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen weer geschrapt. Daarnaast wordt geregeld dat het actief kiesrecht voor deze personen van rechtswege vervalt bij inwerkingtreding van het voorstel tot wijziging van de Grondwet

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

strekken tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.²

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel ten eerste opmerkingen over het niet toekennen van het passief kiesrecht. Zij merkt op dat het niet toekennen van passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezing van de eilandsraden leidt tot een onderscheid, nu niet-Nederlandse ingezetenen wel passief kiesrecht voor de – vergelijkbare – gemeenteraadsverkiezingen hebben. Zo'n onderscheid kan in strijd zijn met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, indien daarvoor geen rechtvaardiging bestaat. Ditzelfde juridisch kader lag ten grondslag aan de uitspraak in 2011 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin geoordeeld werd dat het toekennen van (actief) kiesrecht voor de eilandsraadverkiezingen aan uitsluitend Nederlanders een ongerechtvaardigd onderscheid vormt.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt daarnaast een onderscheid tussen het actieve en het passieve kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden, in de zin dat het actief kiesrecht voorshands (tot de grondwetsherziening) wel aan niet-Nederlanders wordt toegekend, maar het passief kiesrecht niet. Met dit voorstel wordt derhalve ook afstand genomen van het eerdere standpunt dat actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden gelijkelijk plaats zou moeten vinden.

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de regering haar eerdere standpunt dat beide vormen van onderscheid niet gerechtvaardigd waren tot het moment van de grondwetsherziening heeft herzien. Daarnaast wordt geen nieuwe rechtvaardiging gegeven voor het gemaakte onderscheid. Indien een dergelijke rechtvaardiging niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

Verder wijst de Afdeling erop dat het in procedure brengen van een wetsvoorstel met betrekking tot afschaffing van het actief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraadverkiezingen, vooruitlopend op een besluit (in eerste lezing) over de wijziging van de Grondwet en op de evaluatie van de staatkundige structuur, zonder dat gezocht is naar een in samenspraak met de eilanden tot stand gekomen breed gedragen oplossing, prematuur is. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 november 2013, nr. 13.002291, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 december 2013, nr. W04.13.0392/I, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Over de vraag of niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het actief en passief kiesrecht zouden moeten hebben voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad is sinds de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk

² Kamerstukken I 2012/13, 33 131, A.

diverse malen discussie gevoerd. In het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland was opgenomen dat niet-Nederlandse ingezetenen het actief en passief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad zouden krijgen.³ Tijdens de behandeling van dit voorstel werd door het lid Remkes een amendement ingediend, waarmee deze toekenning uit het voorstel werd geschrapt.⁴ De belangrijkste overweging voor dat amendement was dat in dat wetsvoorstel ook geregeld werd dat de leden van de eilandsraden kiesrecht zouden krijgen voor de Eerste Kamer. Dit zou betekenen dat niet-Nederlanders invloed zouden krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De overweging om niet-Nederlanders geen kiesrecht voor verkiezingen van Provinciale Staten toe te kennen is dan ook steeds geweest om hen geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer te geven. Het amendement werd aanvaard.⁵ Ondertussen besloot de regering echter naar aanleiding van een motie van het lid-Remkes c.s.⁶ dat de regeling over het kiesrecht van de eilandsraden voor de Eerste Kamer niet via de gewone wet, maar via een wijziging van de Grondwet zou moeten worden geregeld.⁷ Dit voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is in eerste lezing door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft aangegeven de behandeling daarvan aan te houden tot de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur is afgerond.⁸

In 2011 heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof) geoordeeld dat artikel Ya 14 van de Kieswet, waarin was vastgelegd dat het actief kiesrecht voor de eilandsraadverkiezingen alleen toekwam aan Nederlanders, buiten toepassing moest worden gelaten wegens strijd met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM).

Het Hof constateerde dat de eilandsraden, gezien het oogmerk van de wetgever om wat betreft de bestuurlijke structuur en bevoegdheden van de openbare lichamen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de inrichting van de Nederlandse gemeenten, voor deze kwestie op één lijn moeten worden gesteld met gemeenteraden. Niet-Nederlandse ingezetenen hebben kiesrecht voor de gemeenteraden. Het niet toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden leidt daarmee tot ongelijke behandeling, waarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging gegeven moet kunnen worden. Omdat het argument dat in het amendement-Remkes werd aangevoerd zag op de situatie waarin de eilandsraden het kiesrecht voor de Eerste Kamer hebben en deze situatie niet ingaat zolang de Grondwet niet is aangepast, bestond er naar het oordeel van het Hof voor deze ongelijke behandeling vooralsnog geen rechtvaardiging. Het Hof concludeerde dat artikel Ya 14 van de Kieswet buiten toepassing moest worden gelaten en dat niet-Nederlandse

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 956, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 9.

⁵ Het actief kiesrecht, geregeld in artikel Ya 14 van de Kieswet, en het passief kiesrecht, geregeld in artikel 11 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en is daarin derhalve alleen toegekend aan Nederlanders.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 12

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 31 956, nr. 12.

⁸ Kamerstukken I 2012/13, 33 131, D en F.

ingezetenen van de openbare lichamen op dezelfde voet kiesrecht voor de eilandsraad dienden te krijgen als niet-Nederlandse ingezetenen dat hebben voor de gemeenteraadsverkiezingen.⁹

Deze uitspraak was aanleiding tot wijziging van de Kieswet door middel van de bovengenoemde wet van 3 juli 2013. Hierin worden zowel het actieve als het passieve kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen op de openbare lichamen toegekend. Tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel gaf een groot deel van de Eerste Kamer aan bezwaar te hebben tegen deze onderdelen van het voorstel. Het argument hiervoor was dat niet-Nederlandse ingezetenen direct noch indirect invloed zouden moeten hebben op de samenstelling van de beide Kamers der Staten-Generaal. Door nu het kiesrecht voor de eilandsraden toe te kennen, zou, gelet op dit standpunt, de Kieswet opnieuw gewijzigd moeten worden indien de bovengenoemde wijziging van de Grondwet in werking treedt. Dit werd onwenselijk geacht.¹⁰ De Minister heeft naar aanleiding van dit standpunt toegezegd met een daartoe strekkend wetsvoorstel te komen. Met het voorliggende voorstel doet hij deze toezegging gestand.

1. Inleiding

2. Niet toekennen passief kiesrecht

Het onderdeel van de wet van 3 juli 2013 dat het passief kiesrecht voor de eilandsraad toekent aan niet-Nederlandse ingezetenen is nog niet in werking getreden.¹¹ In het voorstel wordt dit onderdeel van de wet geschrapt.¹² Dat betekent dat niet-Nederlandse ingezetenen bij de eilandsraadverkiezingen van 2015 geen passief kiesrecht zullen hebben. In de toelichting wordt hierover gesteld dat de uitspraak van het Hof geen betrekking heeft op het passief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad, maar dat op advies van de Kiesraad bij de wet van 3 juli 2013 in artikel V niettemin het passief kiesrecht is toegekend aan niet-Nederlandse ingezetenen. Blijkens de toelichting adviseerde de Kiesraad hiertoe omdat het actief en passief kiesrecht in relatie tot alle overige verkiezingen in Nederland op één lijn staan.¹³

In de toelichting wordt verder als rechtvaardiging voor het niet toekennen van het passief kiesrecht gesteld dat de niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen op dit moment wel het actief maar niet het passief kiesrecht bezitten en dat het niet wenselijk is dit toe te kennen voor de naar verwachting korte periode tot de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wijziging van de Grondwet.¹⁴

Het valt de Afdeling op dat door de regering in de toelichting thans een ander standpunt ingenomen over de toepasselijkheid van de uitspraak van het Hof op het passief kiesrecht dan in eerdere stukken het geval was. Zo werd eerder onder meer gesteld: «Over het passief kiesrecht van vreemdelingen in Caribisch Nederland is tot op heden nog geen rechterlijke uitspraak geweest, maar hier geldt hetzelfde juridische kader inzake het gelijkheidsbeginsel als voor het actief kiesrecht. Om deze reden wordt in het wetsvoorstel ook het passief kiesrecht gegeven aan vreemdelingen die vijf jaar legaal in Caribisch Nederland verblijven. Hiermee wordt onduidelijkheid over het passief kiesrecht voorkomen».¹⁵

⁹ Uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 januari 2011, HLAR 044/10.

¹⁰ Toelichting, vierde alinea.

¹¹ Artikel V van de wet.

¹² Artikel II.

¹³ Toelichting, tweede alinea.

¹⁴ Toelichting, zevende alinea.

¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 7, blz. 11.

Op 19 februari 2013 gaf de Minister naar aanleiding van vragen van de Eerste Kamer aan: «De uitspraak van het Hof waarnaar de vraagstellers verwijzen, heeft inderdaad slechts betrekking op het actieve kiesrecht, omdat in die zaak alleen het niet hebben van het actief kiesrecht werd aangevochten. De daarin gevolgde redenering is evenwel naar het oordeel van de regering onverkort van toepassing op het passieve kiesrecht. In het wetsvoorstel «Eerste Tranche wijziging Kieswet» stelt de regering daarom voor, in elk geval totdat de Grondwet is gewijzigd, naast het actieve kiesrecht ook het passieve kiesrecht voor de eilandsraden toe te kennen aan vreemdelingen.»¹⁶

De Afdeling merkt op dat, ongeacht de hierboven gestelde vraag of de uitspraak van het Hof van toepassing is op het passief kiesrecht, hetzelfde juridische kader dat aan die uitspraak ten grondslag lag ook op het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is. Het niet toekennen van passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezing van de eilandsraden leidt tot onderscheid, nu niet-Nederlandse ingezetenen wel passief kiesrecht voor de – vergelijkbare – gemeenteraadsverkiezingen hebben. Zo’n onderscheid is in strijd met artikel 26 IVBPR en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, indien daarvoor geen rechtvaardiging bestaat. De Minister heeft hierover eerder gesteld: «Zolang de eilandsraden niet het recht hebben om de Eerste Kamer te kiezen, is er geen reden om op dit punt een onderscheid te maken met gemeenteraden. Dit betekent dat de regering voorstelt, in elk geval totdat het kiesrecht voor de eilandsraden voor de Eerste Kamer is vastgelegd in de Grondwet, in de WolBES te regelen dat vreemdelingen ook het passieve kiesrecht krijgen.»¹⁷

Deze met de rechtspraak van het Gemeenschappelijk Hof overeenstemmende stellingname houdt in, dat eerst in de situatie dat de eilandsraden stemrecht hebben voor de Eerste Kamer, het uitgangspunt dat de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer uitsluitend beïnvloed mag worden door Nederlanders relevant wordt.¹⁸ Pas dan is er mogelijk een rechtvaardiging om bij de toekenning van het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen onderscheid te maken tussen de eilandsraden en de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben immers geen stemrecht voor de Eerste Kamer. Voorafgaand aan het moment dat de eilandsraden stemrecht hebben voor de Eerste Kamer is er echter, net als ten aanzien van het actief kiesrecht, geen rechtvaardiging voor verschillende behandeling van niet-Nederlandse ingezetenen bij de verkiezing van de eilandraadsverkiezingen en niet-Nederlandse ingezetenen bij de gemeenteraadsverkiezingen, aldus het eerder ingenomen standpunt van de Minister. Indien conform dat standpunt van de Minister zou moeten worden aangenomen dat er geen andere rechtvaardiging is voor een zodanig verschillende behandeling is het niet toekennen van het passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandraadsverkiezingen in strijd met artikel 26 IVBPR en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Het feit dat dit ongerechtvaardigde onderscheid naar verwachting van de regering mogelijk slechts bij één verkiezing gemaakt zal worden, doet daaraan niet af. Derhalve zal de regering in het licht van voornoemde verdragsbepalingen alsnog, zolang in de Grondwet nog niet is vastgelegd dat het kiesrecht voor de eilandsraden medebepalend is voor de samenstelling van de Eerste Kamer, een andere rechtvaardiging moeten geven voor het onderscheid tussen het

¹⁶ Kamerstukken I 2012/13, 33 131, B, blz. 3.

¹⁷ Kamerstukken I 2012/13, 33 131, B, blz. 4. Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, blz. 16.

¹⁸ Kamerstukken II 1976/77, 13 991, nr. 6, blz. 5.

kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden en de gemeenteraden.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt daarnaast een onderscheid tussen het actieve en het passieve kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden, in de zin dat het actief kiesrecht voorshands (tot de grondwetsherziening) wel aan niet-Nederlanders wordt toegekend, maar het passief kiesrecht niet. Met dit voorstel wordt derhalve ook afstand genomen van het eerdere standpunt dat actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden gelijkelijk plaats zou moeten vinden.

In de toelichting wordt niet dragend gemotiveerd waarom de regering van standpunt is veranderd. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de reden waarom nu fundamenteel anders geoordeeld wordt over de toepasselijkheid van de uitspraak van het Hof en van de daarin gegeven verdragsuitleg op het passieve kiesrecht. De Afdeling merkt op dat de noodzakelijke rechtvaardiging waarnaar hierboven wordt gevraagd niet enkel gebaseerd kan zijn op de stelling dat de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof slechts ziet op het actieve kiesrecht. De vraag die beantwoording behoeft is waarom de interpretatie van artikel 26 IVBPR en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM zoals deze blijkt uit de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof, wel van toepassing is op het actieve maar niet op het passieve kiesrecht.

De Afdeling adviseert, indien niet alsnog dragend gemotiveerd kan worden waarom het wetsvoorstel een gerechtvaardigd onderscheid maakt bij het niet toekennen van het passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden en derhalve niet leidt tot strijd met artikel 26 IVBPR en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel II van het voorstel te schrappen en artikel V van de wet in werking te laten treden.

2. Niet toekennen passief kiesrecht

De Afdeling advisering wijst er terecht op dat het niet toekennen van passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezing van de eilandsraden tot onderscheid leidt, nu niet-Nederlandse ingezetenen wel passief kiesrecht hebben voor de – vergelijkbare – gemeenteraadsverkiezingen. Ter rechtvaardiging van dit onderscheid was in de memorie van toelichting opgemerkt dat er geen rechterlijke uitspraak is die tot wettelijke regeling van het passief kiesrecht noopt en het bovendien niet wenselijk is om de niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland het passief kiesrecht toe te kennen voor de naar verwachting korte periode tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2012/13, 33 131, A). De Afdeling advisering acht deze overwegingen onvoldoende om een inbreuk op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden te rechtvaardigen.

De Afdeling advisering merkt echter ook op dat indien de hiervoor genoemde grondwetswijziging in werking treedt het maken van een onderscheid tussen de eilandsraden en de gemeenteraden bij de toekenning van het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen mogelijk kan worden gerechtvaardigd, aangezien de gemeenteraden immers geen stemrecht hebben voor de Eerste Kamer.

Het kabinet volgt dan ook niet het advies van de Afdeling advisering om artikel II van het wetsvoorstel te schrappen en artikel V van de wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289) in werking te laten treden.

Wel is het kabinet van oordeel dat het advies noopt tot het ongedaan maken van het onderscheid dat in het wetsvoorstel werd gemaakt tussen het actief en het passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden en ook ten aanzien van het passief kiesrecht te bepalen dat dit vervalt op het tijdstip waarop een wijziging van de Grondwet die voorziet in het kiesrecht van de leden van de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in werking treedt.

3. Vervallen actief kiesrecht; prematuur

In het voorstel wordt geregeld dat het actieve kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandraadsverkiezingen vervalt op het tijdstip waarop de wijziging van de Grondwet die voorziet in het kiesrecht van de leden van de eilandsraden voor de verkiezing van de Eerste Kamer in werking treedt.¹⁹

Zoals hierboven opgemerkt, heeft de Eerste Kamer besloten de eerste lezing van deze wijziging van de Grondwet aan te houden in afwachting van de evaluatie van de staatkundige structuur.²⁰ De Afdeling heeft er in het advies over deze wijziging van de Grondwet met betrekking tot het al dan niet van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 130 van de Grondwet, dat ziet op het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders, op gewezen dat de wetgever onder meer in het licht van de evaluatie zal moeten bezien of er modaliteiten zijn om niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht te geven, zonder dat zij invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer, dan wel om de keuze te maken het kiesrecht ook aan niet-Nederlandse ingezetenen toe te kennen, dan wel geen gebruik te maken van de door de Grondwet gegeven bevoegdheid.²¹

Daarnaast is zowel van de kant van het parlement als van de kant van de regering betoogd dat getracht moet worden om in deze kwestie te komen tot een uitgekristalliseerde en breed gedragen oplossing, die in samenspraak met de bewoners van de eilanden en de vertegenwoordigers van die bewoners in de eilandsraden moet worden gezocht.²² Noch uit de toelichting, noch uit de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de opties om niet-Nederlandse ingezetenen ook na inwerkingtreding van de Grondwet kiesrecht te geven voor de eilandsraden²³ blijkt dat er gezocht is naar een breed gedragen oplossing die in samenspraak met de eilanden tot stand is gekomen. Het bestuurs-

¹⁹ Artikel I in samenhang met artikel III, eerste lid.

²⁰ Kamerstukken I 2012/13, 33 131, D en F.

²¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 4, blz. 10.

²² Handelingen II 9 oktober 2012, 10-16-48, Handelingen I, 25 juni 2013, 32-9-29-39.

²³ Kamerstukken I 2013/14, 33 268, I.

college van het openbaar lichaam Saba heeft aangegeven dat zij niet akkoord is met het voorstel.²⁴

De Afdeling wijst erop dat de keuzes die gemaakt moeten worden met betrekking tot de inrichting van het kiesrecht voor de eilandsraden, mede gelet op het besluit van de Eerste Kamer de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet tot de afronding van de evaluatie aan te houden, afhangen van de uitkomsten van het debat over de precieze staatkundige vormgeving van de openbare lichamen.²⁵ Het kan immers zijn dat dit debat, op basis van de uitkomsten van de evaluatie, zal leiden tot een andere staatkundige vormgeving dan welke nu in het voorstel tot wijziging van de Grondwet is opgenomen.²⁶ Ook kan dit debat aanleiding zijn om de afweging tussen de twee uitgangspunten die in het geding zijn, te weten het uitgangspunt dat de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer uitsluitend beïnvloed mag worden door Nederlanders en het uitgangspunt dat gevestigde niet-Nederlandse ingezetenen, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn, actief en passief kiesrecht moeten hebben voor de meest nabije bestuurslaag anders te bezien.

Het in procedure brengen van een wetsvoorstel met betrekking tot afschaffing van het actief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandraadsverkiezingen, vooruitlopend op een besluit (in eerste lezing) over de wijziging van de Grondwet en op de evaluatie van de staatkundige structuur, zonder dat gezocht is naar een in samenspraak met de eilanden tot stand gekomen breed gedragen oplossing, is in dat licht prematuur. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel van het voorstel te schrappen en deze kwestie te betrekken bij het debat over de staatkundige vormgeving van de openbare lichamen naar aanleiding van de evaluatie hiervan.

3. Vervallen actief kiesrecht; prematuur

Het onderhavige wetsvoorstel loopt niet vooruit op de uitkomst van de discussie over de hiervoor genoemde grondwetswijziging. Het wetsvoorstel regelt slechts dat indien de Grondwet zo wordt gewijzigd dat de eilandsraden de Eerste Kamer kiezen, het kiesrecht van niet-Nederlanders weer vervalt. Met het handhaven van deze horizonbepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat het naar het oordeel van het kabinet hoe dan ook niet wenselijk is dat niet-Nederlandse ingezetenen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, los van de vraag op welke wijze de Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland invloed krijgen op de samenstelling van die Kamer. Met de horizonbepaling wordt de niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland bij voorbaat duidelijkheid geboden over hun kiesrechtelijke positie in de toekomst.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

²⁴ Advies van het bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba inzake het voorstel tot regeling van het kiesrecht van niet-Nederlanders bij de eilandraadverkiezingen van 29 augustus 2013.

²⁵ Zie in dit verband ook Handelingen II 9 oktober 2012, 10-16-49.

²⁶ Zie in dit verband ook Handelingen I 25 juni 2013, 32-9-36.

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 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk