

Annotatie bij ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:176

Prof. dr. A. van Rijn*

Noot

In deze zaak gaat het om een proefprocedure die de Arubaanse ingezetene (en Statenlid) Andin Bikker had aangespannen om deel te mogen nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hij beriep zich op het in de verdragen gegarandeerde kiesrecht en op het discriminatieverbod. Op zichzelf mogen ook Nederlanders die niet in Nederland wonen aan die verkiezingen meedoen, mits zij tien jaar of langer ingezetene van Nederland zijn geweest. Maar als dat niet het geval is, zijn ze van het kiesrecht voor de Tweede Kamer uitgesloten. Nederlanders die in Aruba, Curaçao of Sint Maarten wonen, worden in dit opzicht gelijk behandeld aan Nederlanders elders in de wereld, dus in zoverre maakt de Kieswet geen verschil. Bikker wilde dat de wet nu juist wel dat verschil maakte. Hij vond dat de Tweede Kamer als het orgaan dat de koninkrijksregering en de rijksministerraad controleert grote invloed heeft op handelingen en besluiten van die organen, die ook de rechtsordes van de Caribische landen raken, en dat daarom ook Nederlandse ingezetenen van Aruba (en daarmee ook die van de twee andere Caribische landen) inspraak zouden moeten krijgen in de samenstelling en de besluitvorming van de Tweede Kamer. Bikker ging in dit verband zover om de rijksministerraad als ‘wetgevende macht’ te bestempelen, teneinde dit orgaan onder de reikwijdte van artikel 3 Eerste Protocol EVRM (hierna: EP EVRM) te brengen. Dit artikel draagt de verdragspartijen op om

periodiek vrije verkiezingen te organiseren ‘*under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature* [onderstreping AvR]’.

Zoals te verwachten heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het beroep afgewezen. Na de preliminaire overweging dat de koninkrijksregering vanwege haar beperkte autonome wetgevende bevoegdheden niet als wetgevende macht in de zin van artikel 3 EP EVRM valt te beschouwen, luidde de stapsgewijze redenering als volgt. Elk van de landen beschikt over een eigen parlementair-vertegenwoordigend orgaan. Daarmee is het in artikel 46 lid 1 Statuut gewaarborgde kiesrecht voor eenieder verzekerd. Voor wat betreft het deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer eist de Kieswet dat er een voldoende band met Nederland bestaat, hetgeen tot uiting komt in de tienjaareis. Dat is een gerechtvaardigde voorwaarde. Het terrein aan koninkrijksaangelegenheden waarmee de Staten-Generaal zich bezighouden is relatief klein in vergelijking tot de interne aangelegenheden van de landen. Dit rechtvaardigt geen algemeen kiesrecht voor de Staten-Generaal voor alle Nederlanders in de Caribische landen. Het Statuut voorziet immers in waarborgen en voorzieningen ten behoeve van de inbreng van die landen op dat vlak: in de rijksministerraad via de gevolmachtigde ministers; via de gevolmachtigde ministers en bijzondere gedelegeerden is ook de democratisch gelegitimeerde inbreng van de ingezetenen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op de rijkswetgeving door de vertegenwoordigende lichamen van de verschillende landen gewaarborgd. Dit alles heeft de Afdeling in een uitspraak van 21 november 2006 al eens eerder overwogen. Sindsdien hebben geen ont-

* Prof. dr. A. van Rijn is advocaat-partner bij De Clercq advocaten notariaat en hoogleraar Staatsrecht en staatkundige vernieuwing aan de University of Curaçao. Hij adviseert, procedeert en beoefent de rechtswetenschap.

wikkelingen plaatsgevonden die reden vormen om van die uitspraak af te wijken.

Daar is op zichzelf geen speld tussen te krijgen. Wat de Afdeling zegt klopt en reflecteert inderdaad de bedoelingen van de Statuutwetgever van destijds. Voor de Afdeling maakt het kennelijk geen verschil dat er al sinds een jaar of twintig een brede discussie wordt gevoerd over het democratisch tekort waaronder de koninkrijksbesluitvorming lijdt. Als in dat opzicht vernieuwing nodig is en er keuzes moeten worden gemaakt, is dit aan de wetgever en niet aan de rechter om te doen. Opvallend is overigens dat de Afdeling dit niet met zoveel woorden zegt, terwijl daarvoor alle reden was. Juist twee maanden vóór de uitspraak heeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk zich hierover namelijk uitgelaten. Dat gebeurde naar aanleiding van een actie van hetzelfde Statenlid Bikker, maar nu in diens hoedanigheid van bijzondere gedelegeerde in het kader van de behandeling van een initiatiefvoorstel van rijkswet tot wijziging van het Statuut, dat tot doel had de mogelijkheid te beperken om bij zelfstandige algemene maatregel van rijksbestuur wettelijke voorschriften uit te vaardigen (voorstel-Van Oven, *Kamerstukken II 2015/16, 27570 (R1672)*). Dit voorstel dateerde uit 2001, verdween daarna al snel in een la, maar werd in 2016 door het Kamerlid Van Laar afgestoft en is inmiddels in sneltreinvaart door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Bikker had in het kader van de behandeling van dat voorstel in juli 2016 een amendement ingediend dat tot doel had om voortaan alle leden van de Staten van de Caribische landen en niet alleen zoals tot dusver (zie art. 17 lid 2 Statuut) enkele aangewezen gedelegeerden het recht te geven de behandeling in de beide Kamers van de Staten-Generaal bij te wonen en dan ook alle bijbehorende rechten inclusief het initiatiefrecht uit te oefenen, met uitzondering van het stemrecht, dat aan de leden van de Staten-Generaal zelf zou blijven voorbehouden (*Kamerstukken II 2015/16, 27570 (R1672)*, 16). Bikker trok zijn amendement in nadat was toegezegd dat de Raad van State van het Koninkrijk een voorlichting over de constitutionele aspecten van het voorstel

zou geven. Die voorlichting lag er op 11 november 2016 (*Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R1672)*, 20). De voorlichting begroette de beweegredenen van het voorstel van Bikker, maar wees het af, omdat het al te ver ging in de richting van een koninkrijksparlement en daarmee zonder fundamentele discussie over de pro's en contra's van zo'n parlement de structuur en de verhoudingen binnen het Koninkrijk doorbrak waarvoor met het Statuut was gekozen. Bovendien achtte de Raad van State het reeds voorhanden instrumentarium nog niet voldoende benut. De Raad van State vroeg zich overigens af of het democratisch deficit wel ten gronde valt op te lossen, mede vanwege de extreme ongelijkheid in de getalsverhoudingen van het aantal inwoners in de verschillende landen. Die zijn 'zo ongelijk dat het niet goed mogelijk is de positie van de kleinere landen voldoende te versterken zonder het uitgangspunt van evenredigheid ernstig te verstoren'. Dit liet volgens de Afdeling 'onverlet dat er argumenten kunnen zijn om de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen kiesrecht voor de Tweede Kamer toe te kennen. Die uitbreiding van het kiesrecht is dan echter niet een manier om het vraagstuk van het democratisch deficit volledig op te lossen'. De vertegenwoordigers van de Caribische landen zouden getalsmatig een zeer marginale positie blijven innemen. Dat zou alleen maar tot teleurstelling leiden. Ook om die reden stond de Raad van State gereserveerd tegen het – veel minder vergaande – voorstel van Bikker:

'Het aantal voorstellen van Statenleden dat uiteindelijk het Staatsblad en de andere publicatiebladen van het Koninkrijk zou halen, zou – mede in het licht van het voorgaande en gelet op de steun die een voorstel bij een meerderheid van zowel Tweede als Eerste Kamer zou moeten verwerven – wellicht zeer gering kunnen zijn.'

In haar voorlichting volgde de Afdeling advisering uitdrukkelijk niet de voorstellen van de Commissie Democratisch Deficit (*Kiezen voor het Koninkrijk, Kamerstukken II 2009D56280*), p. 4-6). Deze commis-

sie was in 2009 ingesteld door het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (tegenwoordig het Interparlementair Koninkrijksoverleg), dat in 2000 al aanbevelingen had gedaan om het democratisch deficit op koninkrijksniveau aan te pakken. Naar aanleiding van de voorlichting door de Raad van State van het Koninkrijk zag de koninkrijksregering geen dringende noodzaak om een wijziging van het Statuut in procedure te brengen (*Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R1672)*, 21).

Opvallend is tevens dat de Afdeling bestuursrecht-spraak zich in haar uitspraak niet heeft uitgelaten over het voorstel-Van Oven. De Afdeling beroept zich op de 'beperkte autonome regelgevende bevoegdheden' van de koninkrijksregering. Hier vallen wel enige vraagtekens bij te zetten. Het voorstel-Van Oven probeert aan die autonome bevoegdheden vergaand een einde te maken en levert daarmee een belangrijk argument voor de stelling dat het met de wetgevende macht van de koninkrijksregering tenminste in de toekomst wel zal loslopen.

Wat de honorering van het beroep van Bikker moeilijker maakte is niet alleen dat politieke keuzes aan de orde zijn waar de rechter – in ieder geval de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – zich niet in wil mengen, maar ongetwijfeld ook dat door de geëiste deelname aan de verkiezingen niet slechts Caribische inbreng met betrekking tot de koninkrijksaspecten van de werkzaamheden van de Tweede Kamer zou zijn bewerkstelligd, maar ook met betrekking tot het puur Nederlandse deel, waar het dus gaat om de eigen aangelegenheden van Nederland die de Caribische landen niet aangaan. Hebben we het over het democratisch deficit binnen het Koninkrijk, dan gaat het om dit deficit in koninkrijksaangelegenheden. Dit op te heffen door het geven van stemrecht aan alle in de Caribische landen woonachtige Nederlanders, ook in Nederlandse autonome aangelegenheden, zou neerkomen op het uitdrijven van de duivel met Beëlzebub. De Caribische landen zouden net zomin willen dat alle in Nederland woonachtige Nederlanders voor hun Staten zouden mogen meestemmen. Autonomie heeft consequenties, naar beide kanten. Dat bete-

kent dat in de huidige verhoudingen een eventueel kiesrecht voor Caribische Nederlanders voor de Tweede Kamer hoe dan ook zou moeten worden beperkt tot de werkzaamheden van de Tweede Kamer als koninkrijksparlement. Een bredere benadering is uit democratisch oogpunt problematisch, want dan zouden de Caribische eilanden gaan mee-beslissen over wat er tussen Texel en Vaals gebeurt. Een exercitie over de manier waarop de invloed van de burgers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op de koninkrijksbesluitvorming structureel kan worden versterkt, is zeker het overwegen waard. Maar ik ben het met de Raad van State eens dat de Statuut-wetgever en niet de rechter hierover behoort te gaan. Als het dan ooit zover komt, verdient het overigens wel aanbeveling om eens dieper te graven naar mogelijkheden dan de Raad van State van het Koninkrijk in zijn voorlichting heeft gedaan. Die voorlichting kijkt niet werkelijk over de rand, maar blijft steken in vooral politiek getinte verkenningen, die in wetenschappelijke zin weinig toegevoegde waarde opleveren. Het zou met name zin hebben om te onderzoeken hoe de dilemma's elders worden aangepakt. Het probleem waarmee het Koninkrijk worstelt is niet uniek.