

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juni 2014

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over dit wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun vragen, die mij de gelegenheid geven het wetsvoorstel nader toe te lichten. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp heb ik deze in de beantwoording waar mogelijk samen genomen.

De leden van de SP-fractie constateren dat met de inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam en het ontbreken van een provinciaal verband het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer zal toekomen aan de leden van de eilandsraden. Volgens de leden van de SP-fractie biedt de kleine schaal van de openbare lichamen mogelijkheden om praktische oplossingen te vinden en deze leden vragen hoe de regering met de eilandsbesturen overleg heeft gevoerd over praktische oplossingen. Zij vragen bijvoorbeeld of is overwogen om bij de verkiezing van de eilandsraden verschillende biljetten uit te reiken aan Nederlanders en niet-Nederlandse ingezetenen.

Deze leden doelen met hun voorbeeld waarschijnlijk op de mogelijkheid om één stemming te houden voor zowel de eilandsraad als het kiescollege voor de Eerste Kamer. Aan de ene groep kiezers (de Nederlanders) zou dan een stembiljet met bijvoorbeeld een andere kleur worden uitgereikt dan aan de andere groep kiezers (de niet-Nederlanders). De door de Nederlandse kiezers uitgebrachte stemmen zouden gelden voor de eilandsraad én het kiescollege en de door de niet-Nederlandse kiezers uitgebrachte stemmen alleen voor de eilandsraad. Het uitbrengen van één stem veronderstelt echter dat er slechts één kandidatenlijst is. Aangezien op basis van de stemming ook de samenstelling van het kiescollege voor de Eerste Kamer moet worden bepaald en het niet wenselijk is dat niet-Nederlanders invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, moet het passief kiesrecht voorbehouden blijven aan Neder-

landers. Een dergelijke benadering betekent dat niet-Nederlanders dan alsnog, anders dan bij de gemeenteraadsverkiezingen, slechts actief kiesrecht voor de eilandsraadsverkiezingen zouden kunnen krijgen. Over praktische oplossingen is geen overleg met de eilandsbesturen gevoerd, omdat die oplossingen steeds toch de invoering van een kiescollege impliceren. Zoals bekend, kan van de introductie van een kiescollege volgens de regering geen sprake zijn. Een wijziging van de Grondwet om te komen tot 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, ook na het wegen van de verschillende argumenten, voor de regering de enige oplossing die tegelijkertijd recht doet aan het principiële uitgangspunt dat Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland invloed moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer (en niet-Nederlandse ingezetenen die invloed moet worden onthouden) en die ook proportioneel is.

2. Actief en passief kiesrecht

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hun standpunt deelt dat niet-Nederlanders geen actief of passief kiesrecht voor de eilandsraden dienen te bezitten op het moment dat de eilandsraden mede de leden van de Eerste Kamer kiezen.

De regering deelt dit standpunt. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er ook toe hieraan gevolg te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, alsnog (tijdelijk) actief én passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland wordt toegekend, en vragen naar de precieze bedoeling van het wetsvoorstel.

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de betreffende artikelen van de Kieswet (artikel Ya 14) en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 11) zodanig dat het actief kiesrecht respectievelijk het passief kiesrecht voor de eilandsraden niet (meer) toekomt aan de niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland op het moment dat de leden van de eilandsraden mede de leden van de Eerste Kamer kiezen. Het moment dat de leden van de eilandsraden mede de leden van de Eerste Kamer kiezen, ligt in de toekomst omdat daarvoor eerst wijziging van de Grondwet nodig is.¹ Het kabinet ziet inderdaad voor zich dat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden voorafgaand aan de grondwetswijziging (derhalve tijdelijk) wordt toegekend aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland. Dat kan worden bewerkstelligd door de bepalingen die dat regelen – namelijk in de vorig jaar tot wet verheven wijziging van de Kieswet – bij koninklijk besluit alsnog in werking te laten treden.² De inwerkingtreding kan gerealiseerd worden zodra het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering het – op termijn – ontzeggen van het kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de eilandsraden rechtvaardigt met een beroep op de bijzondere positie van de eilandsraden. Deze leden vragen een nadere toelichting.

¹ 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 I 2013/14, 33 131).

² 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).

De positie van de openbare lichamen is in zoverre bijzonder dat zij niet provinciaal zijn ingedeeld. Dat roept (steeds) de vraag op welke organen de bevoegdheden uitoefenen die in het Europese deel van Nederland aan de provinciale organen toekomen. Het ligt in de rede, dat het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de bestaande eilandsraden toekomt. De bijzondere positie van eilandsraden is dan ook gelegen in het kiesrecht voor de Eerste Kamer. Ook uit de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 januari 2011 is af te leiden dat de eilandsraden en gemeenteraden niet op één lijn te stellen zijn zodra aan de eilandsraden het kiesrecht voor de Eerste Kamer toekomt.³

3. De relatie met andere wetsvoorstellen

De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen naar het verschil tussen het onderhavige wetsvoorstel en de relevante onderdelen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Kieswet (TK 33 268). De leden van de PvdA-fractie vragen tevens naar de precieze wetteksten zoals deze komen te luiden als het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven.

Het aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet dat actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland geeft, waarnaar deze leden verwijzen, is inmiddels tot wet verheven, maar de bepalingen met betrekking tot het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen zijn nog niet in werking getreden.⁴ Die bepalingen zorgen ervoor dat in de Kieswet (artikel Ya 14) en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 11) het actief kiesrecht respectievelijk het passief kiesrecht voor de eilandsraden niet langer is gekoppeld aan de eis dat een ingezetene van Caribisch Nederland ook Nederlander is.

Het onderhavige wetsvoorstel daarentegen, gaat juist weer uit van dat vereiste zodat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden alleen toekomt aan de Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland. Die koppeling is nodig op het moment dat de leden van de eilandsraden mede de leden van de Eerste Kamer kiezen om te zorgen dat niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland geen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Voor een uitspraak over precieze wetteksten die voortkomen uit (het tot wet verheffen van) het onderhavige wetsvoorstel, moet ik het voorbehoud maken dat het wetgevingsproces in de Kamers uiteraard tot verandering van door de regering voorgestelde wetteksten kan leiden. Als het wetsvoorstel echter ongewijzigd de eindstreep haalt, dan ziet het kabinet inderdaad voor zich dat de wet waarbij het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland wordt mogelijk gemaakt als eerste ingaat.⁵ De tekst voor het actief kiesrecht is in die wet opgenomen in artikel I, onderdeel EL, en voor het passief kiesrecht in artikel V. Pas als de leden van de eilandsraden door wijziging van de Grondwet mede de leden van de Eerste Kamer kunnen kiezen, zullen de wetteksten zoals opgenomen in de artikelen van het onderhavige wetsvoorstel voor het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden gaan gelden.

³ Deze uitspraak is als bijlage bijgevoegd bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 januari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 IV, nr. 25.

⁴ 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).

⁵ Idem.

De leden van de D66-fractie vragen wat de motivering is om dit wetsvoorstel op dit moment in te dienen, gelet op de samenhang met de recente – maar nog niet in werking getreden uitbreiding van het actief en passief kiesrecht op de BES-eilanden, de lopende procedure om te komen tot een grondwetswijziging om de leden van de eilandsraad mede de leden van de Eerste Kamer te laten verkiezen en de door de Eerste Kamer geformuleerde wens te komen tot een kiescollege BES. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet logischer is om dit wetsvoorstel tegelijk met de tweede lezing van de grondwetswijziging met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer in te dienen.

De vroegtijdige indiening van het wetsvoorstel, zoals in het vooruitzicht is gesteld aan de Eerste Kamer, is bedoeld om Caribisch Nederland voor 2015 duidelijkheid te geven over het kiesrecht voor de eilandsraden. Het onderhavige wetsvoorstel hangt bovendien samen met de grondwetswijziging, zoals deze leden terecht opmerken. Een groot deel van de Eerste Kamer hecht eraan dat, met het oog op verdere behandeling van genoemde grondwetswijziging, eerst wordt geregeld dat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland komt te vervallen als de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer kiezen.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt hierin voorzien.

De leden van de D66-fractie voorzien dat de kieswetgeving meerdere keren in tegenovergestelde richtingen zou moeten worden aangepast in het geval dat naar aanleiding van het gelijktijdige schriftelijk overleg over de mogelijkheid van een Kiescollege BES-eilanden, besloten wordt te komen tot een ontvlechting van de eilandsraad en het verkiezen van leden van de Eerste Kamer.

Deze leden wil ik aangeven dat aanpassing van de desbetreffende wetgeving in dat geval niet nogmaals nodig zal zijn. Uit de inwerkingtreddingsbepaling van het onderhavige wetsvoorstel volgt dat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders slechts vervalt als in de Grondwet is bepaald dat de eilandsraden de Eerste Kamer kiezen. Als dat niet gebeurt (bijvoorbeeld omdat voor een andere (grond)wettelijke regeling wordt gekozen) wordt aan de voorwaarde van grondwetswijziging niet voldaan, en blijft de regeling voor het actief en het passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders dus gewoon gelden.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie of de regering bereid is een totaalvisie op het kiesrecht op de BES-eilanden aan de Kamer te sturen. De visie van de regering wordt naar mijn mening voldoende weergegeven met het onderhavige wetsvoorstel, in samenhang met het eerdergenoemde voorstel voor wijziging van de Grondwet en de toelichtingen die daarbij zijn opgenomen. Zoals ook blijkt uit overleg met de Eerste Kamer zijn de regeringsvoorstellen erop gericht dat aan niet-Nederlanders het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden toekomt tot het moment dat de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer verkiezen.⁷ De introductie van een kiescollege in Caribisch Nederland voor het mede verkiezen van de leden van de Eerste Kamer wordt niet proportioneel geacht. Het uitgangspunt dat niet-Nederlandse ingezetenen invloed moeten hebben op de samenstelling van de meest nabije bestuurslaag is, alles afwegende, ondergeschikt aan de andere uitgangspunten: Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland moeten invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer en niet-Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland mogen geen invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

⁶ Handelingen EK 2012/13, nr. 33, item 5, blz. 19–20, nr. 32, item 9, blz. 29–39 en nr. 32, item 7, blz. 18–23.

⁷ Kamerstukken I 2012/13, 33 131, B, en Kamerstukken I 2013/14, 33 268, I, K, L, M.

De leden van de SGP-fractie vragen of onder handhaving van de rechterlijke uitspraak een alternatieve, duurzame oplossing mogelijk is. Tevens vragen zij of is overwogen het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de gemeenteraden ter discussie te stellen.

De regering ziet, omdat zij geen voorstander is van het vormen van een afzonderlijk kiescollege, geen andere oplossing dan het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlanders voor de eilandsraden te laten vervallen op het moment dat de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer verkiezen. Er is geen aanleiding gezien om het kiesrecht dat sinds 1985 toekomt aan niet-Nederlanders voor de gemeenteraden, ter discussie te stellen. Dat kiesrecht betreft een verdragsrecht.⁸

4. De haalbaarheid van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de verwachting heeft dat de Eerste Kamer met het onderhavige wetsvoorstel zal instemmen. Deze verwachting is er zeer zeker. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is immers het gegeven dat een groot deel van de Eerste Kamer eraan hecht dat, met het oog op verdere behandeling van de eerdergenoemde grondwetswijziging, eerst wordt geregeld dat het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders komt te vervallen als de eilandsraden de leden van de Eerste Kamer kiezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de juridische houdbaarheid van het voorstel zolang de Grondwet niet gewijzigd is, nu de regering aangeeft dat slechts voor het actief kiesrecht een regeling wordt getroffen. Deze leden lijken ten onrechte uit te gaan van de veronderstelling dat alleen het actief kiesrecht onderdeel uitmaakt van het regeringsvoorstel. Ook het passief kiesrecht is daarvan een onderdeel. Ik wijs deze leden verder op de beantwoording van hun eerdere vragen, in de paragrafen 2 en 3.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering dit besluit nu voorlegt, terwijl nog niet is besloten over de wijziging van de Grondwet, de evaluatie van de nieuwe staatkundige verhoudingen en de door de Eerste Kamer geformuleerde wens te komen tot een kiescollege BES. Verder vragen deze leden waarom de regering de geringe schaal van de eilanden, in de discussie over een kiescollege, zo van belang vindt. Voor beantwoording van de vragen van deze leden wijs ik op de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de D66-fractie en van de SGP-fractie in paragraaf 3.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt, dat het niet toekennen van het passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden een inbreuk vormt 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.

De overweging van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geleid tot een wetsvoorstel dat, anders dan het voorstel dat aan de Raad was voorgelegd, uitgaat van een regeling die tot aan een grondwetswijziging, zowel het actief als het passief kiesrecht voor de eilandsraden aan niet-Nederlanders in Caribisch Nederland mogelijk maakt. De Afdeling

⁸ Op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, komt EU-burgers het actief en passief kiesrecht toe voor de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Zie ook artikel 6 van het Verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau, van de Raad van Europa.

advisering van de Raad van State merkt echter ook op dat bij grondwetswijziging onderscheid tussen de eilandsraden en de gemeenteraden mogelijk gerechtvaardigd kan worden, omdat de gemeenteraden geen stemrecht hebben voor de Eerste Kamer. Die lijn volgt het onderhavige wetsvoorstel.

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