

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. 3

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 (Stb. 2013, 289; hierna: de Kieswetwijziging) is onder meer voorzien in de toekenning van het actief en passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad.

Het onderdeel met betrekking tot het actief kiesrecht strekt tot codificatie van een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof) van 10 januari 2011. In deze uitspraak bepaalde het Hof dat artikel Ya 14 van de Kieswet, waarin was vastgelegd dat het kiesrecht voor de eilandsraadverkiezingen alleen toekwam aan Nederlanders, buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de artikelen 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. De uitspraak van het Hof heeft geen betrekking op het in artikel 11 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba neergelegde passief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad. Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad is in artikel V van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Kieswetwijziging (hierna: wetsvoorstel 33 268) niettemin het passief kiesrecht toegekend aan niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Kiesraad adviseerde hiertoe, aangezien het actief en passief kiesrecht in relatie tot alle overige verkiezingen in ons land op één lijn staan.

In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 33 268 is opgemerkt dat indien de Grondwet zal zijn gewijzigd en aan de leden van de eilandsraad

het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer zal zijn toegekend,¹ de regering zal bezien of alsdan de regeling met betrekking tot het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad moet worden aangepast (Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 16).

Bij de behandeling van wetsvoorstel 33 268 in de Eerste Kamer sprak een groot deel van die Kamer zich uit tegen deze onderdelen van dat wetsvoorstel. De tegenstanders stelden zich op het standpunt dat de regeling met betrekking tot het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad dient te vervallen indien de Grondwet aldus wordt gewijzigd, aangezien niet-Nederlandse ingezetenen direct noch indirect invloed zouden moeten hebben op de samenstelling van de beide Kamers der Staten-Generaal. Tegen deze achtergrond spraken zij een voorkeur uit voor een regeling waarmee uitsluitend uitvoering wordt gegeven aan de hiervoor genoemde uitspraak van het Hof. Dit betekent dat slechts voor het actief kiesrecht een regeling wordt getroffen, die bovendien van rechtswege vervalt bij inwerkingtreding van het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Het kabinet is van oordeel dat niet-Nederlanders geen invloed moeten krijgen op het op nationaal niveau gevoerde beleid, waaronder het buitenlands- en defensiebeleid. Daarom deelt het kabinet het standpunt dat niet-Nederlandse ingezetenen direct noch indirect invloed zouden moeten hebben op de samenstelling van de beide Kamers der Staten-Generaal. Binnen de kaders van het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft dit tot gevolg dat de niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar het oordeel van het kabinet geen actief en passief kiesrecht dienen te krijgen voor de verkiezingen van de leden van de eilandsraad. Aldus ontstaat wel een ongelijkheid tussen niet-Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van Nederland en niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De eerste groep heeft immers wel kiesrecht voor de gemeenteraden, terwijl de tweede groep geen kiesrecht heeft voor de eilandsraden. Deze ongelijkheid is naar het oordeel van het kabinet gerechtvaardigd, aangezien de leden van de gemeenteraad geen kiesrecht hebben of zullen krijgen voor de Eerste Kamer. Alles afwegend weegt het uitgangspunt dat de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer uitsluitend beïnvloed mag worden door Nederlanders voor het kabinet zwaarder dan 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.

Tegen deze achtergrond heb ik tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 33 268 toegezegd een wetsvoorstel in procedure te brengen waarin slechts voor het actief kiesrecht een regeling wordt getroffen, die bovendien van rechtswege vervalt indien het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de Grondwet in werking treedt. Dat wetsvoorstel is voorgelegd aan de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare

¹ Zoals is voorgesteld in 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 I 2012/13, 33 131, A).

lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba merkt in zijn reactie van 29 augustus 2013² op dat het kiesrecht van niet-Nederlanders bij de eilandsraadsverkiezingen is verruimd en wenst dat dit recht behouden blijft.³ Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de uitspraak van het Hof met betrekking tot het actief kiesrecht van de niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen en leidt dus niet tot een beperking van het kiesrecht van deze categorie ingezetenen.

De Kiesraad heeft op 3 september 2013 advies uitgebracht⁴. De Kiesraad adviseert om, zolang de hiervoor genoemde wijziging van de Grondwet niet in werking is getreden, niet-Nederlanders niet alleen het actief, maar ook het passief kiesrecht toe te kennen voor de eilandsraadsverkiezingen. Het kabinet heeft het advies van de Kiesraad aanvankelijk niet overgenomen, vanuit de gedachte 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 de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het passief kiesrecht toe te kennen voor de naar verwachting korte periode tot de inwerkingtreding van het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de Grondwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht deze overwegingen in haar advies van 13 december 2013 echter 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. Tegelijkertijd merkt de Afdeling advisering 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 oorspronkelijke wetsvoorstel – dat betrekking heeft op het passief kiesrecht – te schrappen en artikel V van de Kieswetwijziging zonder meer 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. Indien deze wijziging van de Grondwet niet in werking treedt, is er geen reden het actief en het passief kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de eilandsraden te laten vervallen.

Het kabinet is voornemens de onderdelen van de Kieswetwijziging die betrekking hebben op de toekenning van het actief en passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire,

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Van de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius is geen reactie ontvangen.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Sint Eustatius en Saba voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad, die thans nog niet in werking zijn getreden,⁵ in werking te laten treden indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

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

⁵ Stb. 2013, 378.