

Vergaderjaar 2015–2016

34 341

Wijziging van de 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 (kiescollege Eerste Kamer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 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 (33 131) is gebleken dat een van de onderdelen van dit wetsvoorstel bij de Eerste Kamer op overwegende bezwaren stuit.¹ Het betreft het voorstel om het kiesrecht voor de Eerste Kamer mede toe te kennen aan de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen (eilandsraden) van de Caribische openbare lichamen. Gelet op het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, zou toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden betekenen dat ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit niet langer het kiesrecht voor de eilandsraden kunnen uitoefenen. Om deze consequentie te voorkomen stelt de regering voor om in de Caribische openbare lichamen naast de eilandsraden aparte kiescolleges te vormen, waarvan de leden – tezamen met de leden van provinciale staten – de leden van de Eerste Kamer kiezen. Gebleken is dat een dergelijke wijziging in zowel de Eerste als de Tweede Kamer op steun kan rekenen.²

Voor de regering is van groot belang dat de Nederlandse ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zo spoedig mogelijk in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 268, M.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 131, nr. 15 en Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12.

Al in 2006 is met de eilanden afgesproken dat een voorziening zal worden getroffen voor deelname aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De verplichting hiertoe vloeit tevens voort uit internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is.³ Daarnaast is het van belang dat de Grondwet voorziet in een expliciete basis voor de Caribische openbare lichamen, nu artikel 134 van de Grondwet slechts tijdelijk als basis kan dienen.⁴

Met het onderhavige wetsvoorstel, een novelle bij het thans bij de Eerste Kamer aanhangige verklaringswetsvoorstel, beoogt de regering te bereiken dat de grondwetswijziging vóór de eerstkomende reguliere verkiezingen voor de Eerste Kamer in mei 2019 afgerond kan worden. Hiertoe dient zowel de novelle als de verklaringswet tijdig vóór de kandidaatstelling voor de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen (kandidaatstelling gepland op 30 januari 2017) bekendgemaakt te worden.

Benadrukt zij dat met deze novelle niet vooruit wordt gelopen op de evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁵ Evenals de verklaringswet voorziet de novelle in een regeling voor Caribische openbare lichamen in het algemeen, zonder dat de status van Bonaire, Sint Eustatius of Saba in de Grondwet wordt vastgelegd. De grondwetswijziging laat daarmee ruimte voor het kiezen van een andere status.⁶ Er evenwel rekening mee houdend dat er een of meerdere Caribische openbare lichamen zullen blijven, dient de grondwetswijziging zo spoedig mogelijk gestalte te krijgen. De regering spreekt dan ook de hoop uit dat de beide kamers der Staten-Generaal de parlementaire behandeling voortvarend ter hand zullen nemen.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de wenselijkheid van een apart Caribisch kiescollege voor de Eerste Kamer. Vervolgens komen de vormgeving van de voorgestelde regeling, procedurele aspecten, gevolgen en reacties op het wetsvoorstel aan bod.

2. De wenselijkheid van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer naast de eilandsraad

Achtergrond van de onderhavige novelle zijn bezwaren tegen de toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden. Gezien het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, zou toekenning van het kiesrecht voor de Eerste Kamer aan de leden van de eilandsraden betekenen dat ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit niet langer het kiesrecht voor de eilandsraden kunnen uitoefenen. Anders zouden niet-Nederlandse ingezetenen via de eilandsraden invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het is echter ook een principieel uitgangspunt van het Nederlandse kiesrecht dat niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht moeten hebben voor de meest

³ Uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit voort dat de Nederlandse ingezetenen van de eilanden het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen. Bovendien is het op grond van onder meer artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM niet toelaatbaar om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken tussen Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van Nederland en Nederlandse ingezetenen in het Caribische deel van Nederland.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 3, blz. 2.

⁵ Het rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland is op 12 oktober 2015 aangeboden aan beide kamers (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 23 en Kamerstukken I 2015/16, 34 300 IV, B).

⁶ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 7, blz. 1–2.

nabije bestuurslaag, mits zij voldoen aan de vereisten die gelden voor Nederlandse ingezetenen.⁷ Het zou met dit uitgangspunt op gespannen voet staan om vreemdelingen in Caribisch Nederland het kiesrecht voor de eilandsraad te ontnemen.

Het onderhavige wetsvoorstel komt tegemoet aan beide uitgangspunten. Voorgesteld wordt om in de Caribische openbare lichamen naast de eilandsraden een of meer aparte kiescolleges te vormen, waarvan de leden uitsluitend tot taak hebben om de leden van de Eerste Kamer te verkiezen. Het kiesrecht voor een dergelijk kiescollege wordt uitsluitend toegekend aan ingezetenen van de Caribische openbare lichamen met de Nederlandse nationaliteit. Aldus kunnen ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit het kiesrecht voor de eilandsraden behouden.

3. De voorgestelde regeling

Voorgesteld wordt om in de Grondwet te bepalen dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van een of meer Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer. Bij wet in formele zin zal bepaald moeten worden of voor de Caribische openbare lichamen één gezamenlijk kiescollege dan wel meerdere kiescolleges worden ingesteld.

Wat betreft de grondwettelijke voorschriften over de verkiezing van een Caribisch kiescollege voor de Eerste Kamer wordt aangesloten bij de grondwettelijke voorschriften over de verkiezing van provinciale staten. Dit betekent dat de leden van een dergelijk kiescollege rechtstreeks worden gekozen door en uit de Nederlandse ingezetenen van het betreffende openbaar lichaam die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Voorts gelden, evenals ten aanzien van provinciale staten, de volgende voorschriften:

- De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
- De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.
- De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte.
- De zittingsduur is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.
- De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.
- De leden stemmen zonder last.
- Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.

De kiezers van een Caribisch kiescollege voor de Eerste Kamer worden op deze wijze zoveel mogelijk in vergelijkbare condities gesteld als de kiezers van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in het Europese deel van Nederland (provinciale staten). Een verschil is wel dat de kiesgerechtigde Nederlanders in Caribisch Nederland, anders dan de kiesgerechtigde Nederlanders in Europees Nederland, hun voorkeuren voor de samenstelling van de Eerste Kamer via een aparte stem tot uitdrukking kunnen brengen.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 4, blz. 8–9.

Voor een toelichting op de formulering van de voorgestelde bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B, onder 1 en 2.

4. Procedurele aspecten

Grondwetsherziening geschiedt op grond van artikel 137 Grondwet in twee lezingen. In de eerste lezing wordt een zogeheten verklaringswet tot stand gebracht, waarin de wetgever verklaart dat er grond bestaat om een bepaald voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. Na de bekendmaking van de verklaringswet wordt de Tweede Kamer ontbonden en wordt een nieuw wetsvoorstel ingediend (de tweede lezing). Daarin wordt bepaald dat de Grondwet de in de verklaringswet omschreven verandering ondergaat. Indien het wetsvoorstel in de tweede lezing in beide Kamers met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen en tot wet wordt verheven, treedt de wijziging van de Grondwet terstond na de bekendmaking in werking (artikel 139 Grondwet).

Het onderhavige wetsvoorstel betreft een novelle bij de voorgestelde verklaringswet over de Caribische openbare lichamen die thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de voorgestelde verklaringswet indien deze tot wet wordt verheven. Uit de parlementaire geschiedenis bij de algehele grondwetsherziening van 1983 blijkt dat een novelle bij een verklaringswet mogelijk is.⁸ Een verklaringswet komt immers tot stand volgens de gewone wetgevingsprocedure. Aangezien slechts één onderdeel van de voorgestelde verklaringswet wijziging behoeft, acht de regering het niet aangewezen een geheel nieuwe verklaringswet in procedure te brengen. Er bestaat geen aanleiding om de overige onderdelen van het aanhangige voorstel, dat de Tweede Kamer met ruime meerderheid van stemmen heeft aanvaard en waarvan de behandeling in de Eerste Kamer reeds ver gevorderd is, opnieuw aan beide Kamers voor te leggen.

Om te voorkomen dat onduidelijkheid kan ontstaan over de verklaring van de wetgever in eerste lezing, dient de novelle in werking te treden voordat de voorgestelde verklaringswet wordt bekrachtigd. Aldus komt één (gewijzigde) verklaringswet in de zin van artikel 137 Grondwet tot stand. In tweede lezing zal de regering dan één wetsvoorstel indienen, waarin de in de (gewijzigde) verklaringswet omschreven verandering is opgenomen.

5. Gevolgen

Dit wetsvoorstel ziet alleen op de verklaring van de wetgever dat er grond bestaat om de Grondwet zo te wijzigen dat de Eerste Kamer mede wordt gekozen door de leden van een of meer aparte kiescolleges van de Caribische openbare lichamen. De concrete vormgeving zal bij wet in formele zin moeten worden uitgewerkt.⁹ De desbetreffende uitvoeringswetgeving kan tegelijk met de tweede lezing van de grondwetswijziging behandeld worden.

⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13 871, nr. 1, blz. 7.

⁹ Zie voor een inventarisatie van de mogelijke gevolgen, waaronder de financiële gevolgen, de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2014 over mogelijke kiescolleges voor de Eerste Kamer, Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10.

In 2010 is reeds een wettelijke regeling tot stand gekomen over de destijds voorziene verkiezing van de leden van Eerste Kamer door de leden van de eilandsraden.¹⁰ Deze regeling is niet in werking getreden, in afwachting van de grondwetswijziging over de Caribische openbare lichamen. Indien de onderhavige novelle wordt vastgesteld, zal de in 2010 tot stand gekomen regeling moeten vervallen.

6. Consultatie en advisering

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, alsmede aan de Kiesraad. Ook kon in de periode van 1 mei 2015 tot en met 15 juli 2015 via internet op het ontwerp gereageerd worden.

Het bestuurscollege van Bonaire wenst zijn mening over het wetsvoorstel pas kenbaar te maken na de voor eind december 2015 voorgenomen volksraadpleging omtrent de status van Bonaire als openbaar lichaam, alsook nadat de resultaten van de evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bekend zijn¹¹. Het bestuurscollege van Sint Eustatius verzoekt de regering om het wetsvoorstel aan te houden tot na de genoemde evaluatie¹². De regering betreurt dat deze bestuurscolleges geen inhoudelijke reactie op het wetsvoorstel hebben gegeven. Zoals meermaals benadrukt, is spoedige voortgang van de onderhavige grondwetswijziging noodzakelijk om het mogelijk te maken dat de Nederlandse inwoners van het Caribische deel van Nederland bij de eerstkomende reguliere verkiezingen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De grondwetswijziging staat bovendien niet in de weg aan een eventuele keuze voor een andere status (zie § 1). De regering hoopt alsnog zo spoedig mogelijk – in ieder geval tijdig voor de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel – de opvattingen van de bestuurscolleges van Bonaire en Sint Eustatius over de voorgestelde regeling te mogen vernemen.

Het bestuurscollege van Saba stemt in met het wetsvoorstel, omdat het veel waarde hecht aan het behouden van het actief kiesrecht van niet-Nederlanders voor de eilandsraad¹³. Dit bestuurscollege wenst graag nauw betrokken te worden bij de verdere implementatie van het voorstel als het wordt aangenomen, om praktische risico's te helpen mitigeren. De uitvoeringswetgeving zal vanzelfsprekend ter consultatie aan de bestuurscolleges voorgelegd worden.

Voorts is een reactie ontvangen van de leden van de in de eilandsraad van Bonaire vertegenwoordigde oppositiefraction Movementu di Pueblo Boneriano (MPB)¹⁴. Zij verzoeken de regering al het mogelijke te doen om het aan de Bonairiaanse burger toekomend grondrecht op invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer van een wettelijke grondslag te voorzien.

De Kiesraad kan zich vinden in de introductie van de rechtsfiguur kiescollege voor het Caribische deel van Nederland ten behoeve van de Eerste Kamerverkiezing¹⁵. Aan zijn advies om in de toelichting een passage op te nemen over de verhouding van deze novelle tot (de

¹⁰ Hoofdstuk Ya, paragraaf 4, van de wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Stb. 2010, 347).

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

uitkomsten van) de evaluatie is gevolg gegeven (zie § 1). Ook het advies om open te laten of er een gezamenlijk kiescollege dan wel meerdere kiescolleges komen, is overgenomen.

Tot slot zijn via internetconsultatie twee reacties ontvangen.¹⁶ Daarin wordt onder meer opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel niet voorziet in een kiescollege voor kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland (niet-ingezetenen). Op de redenen om dat onderwerp niet te betrekken bij het onderhavige voorstel is reeds ingegaan in de notitie van 18 december 2014 over mogelijke kiescolleges voor de Eerste Kamer.¹⁷

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel brengt het opschrift en de considerans (beweegreden) van de voorgestelde verklaringswet in overeenstemming met de onderhavige wijzigingen. Daarbij wordt tevens verduidelijkt dat de status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet in de Grondwet wordt vastgelegd.

Artikel I, onderdeel B, aanhef, en artikel II

Een uitvloeisel van de herzieningsprocedure van artikel 137 Grondwet is dat een verklaringswet – anders dan gewone wetten – niet in haar inwerkingtreding voorziet. De verklaringswet over de Caribische openbare lichamen wordt op grond van artikel I gewijzigd op het moment van bekrachtiging. De onderhavige novelle dient vóór dit moment in werking te treden. Het tijdstip van inwerkingtreding zal dan ook gelegen zijn vóór het moment waarop de voorgestelde verklaringswet wordt bekrachtigd.

Op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr) is geen referendum mogelijk over wetten tot verandering in de Grondwet en wetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen (artikel 5, aanhef en onder d, Wrr). Strikt genomen geldt deze uitzondering niet voor de onderhavige novelle, die een verklaringswet *wijzigd*. Dit zou betekenen dat over één onderdeel van de verklaringswet – de regeling van het kiesrecht voor de Eerste Kamer – een referendum kan worden gehouden, terwijl de verklaringswet zelf niet referendabel is. De mogelijkheid van een referendum is daarom in artikel II, tweede lid, expliciet uitgesloten. Om ervoor te zorgen dat deze uitzondering effect sorteert, treedt de novelle op grond van artikel II, eerste lid, onder verwijzing naar artikel 12 Wrr onmiddellijk in werking. Zo wordt voorkomen dat de inwerkingtreding van de novelle – inclusief de uitzondering van de Wrr – door artikel 8, tweede lid, Wrr wordt opgeschort.¹⁸

Artikel I, onderdeel B, onder 1 en 2

In artikel 55 Grondwet wordt bepaald dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van «een kiescollege als bedoeld in artikel 132a, derde lid». Deze formulering laat in het midden of in de Caribische openbare lichamen één gezamenlijk kiescollege voor de Eerste Kamer wordt gekozen, dan wel meerdere kiescolleges. Verdere voorschriften over dit kiescollege dan wel deze kiescolleges worden opgenomen in het nieuwe artikel 132a Grondwet, dat ziet op de instelling en inrichting van de Caribische openbare lichamen.

¹⁶ De reacties zijn te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/kiescollegenovelle.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10, blz. 19–20.

¹⁸ Zie hierover ook Kamerstukken II 2002/03, 28 739, A, blz. 1–2.

Voor deze voorschriften wordt aangesloten bij de voorschriften over provinciale staten (zie § 3). Artikel 129 Grondwet wordt daartoe van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt onder meer dat het Nederlanderschap en het ingezetenschap ook vereist zijn voor het lidmaatschap van het kiescollege.¹⁹

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

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

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 3, blz. 8.