

Advies Prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann

Vraag b

Wie is bevoegd tot het regelen van het kiesrecht voor het Europees Parlement van Nederlanders die ingezetenen zijn van de Nederlandse Antillen en Aruba (de rijkswetgever, de Nederlandse wetgever of de Arubaanse en Antilliaanse wetgever) en op grond waarvan?

Antwoord b

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (verder: Statuut) onderscheidt aangelegenheden van het Koninkrijk en aangelegenheden van de landen. Met dit onderscheid komt in principe overeen dat tussen rijkswetgeving en landswetgeving. Anders dan vaak wordt gedacht, behoeft regeling van koninkrijksaangelegenheden niet steeds bij rijkswet te geschieden. Dit is alleen verplicht als de regeling ook in Aruba of de Antillen geldt (art. 11, lid 3 Statuut).¹ En zelfs dan is delegatie aan een landswetgever mogelijk (art. 14, lid 1 Statuut).

De vraag of een koninkrijksaangelegenheid Aruba of de Antillen “raakt” is niet van belang voor de vraag of de rijkswetgever de materie moet regelen. Het “raken” houdt verband met het deelnemen aan de vergaderingen van de ministerraad door gevolmachtigde ministers (art. 10 en 11 Statuut). Zie ook art. 24 Statuut, dat van raken spreekt.

De vraag of een aangelegenheid bij rijkswet moet worden geregeld, is te onderscheiden van die welke aangelegenheden bij rijkswet mogen worden geregeld. Uit art. 38 Statuut blijkt dat de landen onderling regelingen kunnen treffen die (o.a.) bij rijkswet kunnen worden vastgesteld (de zogeheten consensusrijkswet). Voorts worden verdragen nogal eens bij rijkswet goedgekeurd, hoewel het Statuut daartoe niet dwingt. Deze praktijk berust op een analoge toepassing van art. 14, lid 1 Statuut. Voor de duidelijkheid zij hierbij opgemerkt dat de artt. 24 e.v. Statuut, die handelen over internationale overeenkomsten, geen verband houden met de kwestie rijkswetgeving of landswetgeving. Deze bepalingen beogen slechts een zekere bescherming te bieden aan Aruba en de Antillen.

Uit het voorgaande blijkt dat de rijkswet (in principe) alleen verplicht is als a) het gaat om koninkrijksaangelegenheden *en* b) de regeling overzee geldt. Dit doet de vraag rijzen welke de koninkrijksaangelegenheden zijn. Het Statuut somt deze limitatief op. De hoofdmoot is te vinden in art. 3 Statuut. Op grond van art. 55 Statuut kunnen ook andere aangelegenheden tot koninkrijksaangelegenheden worden verklaard, maar dat is nog niet gebeurd.²

Uit lezing van het Statuut blijkt dat het kiesrecht geen aangelegenheid van het koninkrijk is. Rijkswetgeving is dus niet aan de orde. Dit zou slechts anders zijn als regeling van het kiesrecht (in bepaalde gevallen) gerangschikt zou kunnen of moeten worden onder een van de aangelegenheden van het koninkrijk. Een gedachtegang zou kunnen zijn dat de regeling van het kiesrecht voor het Europees Parlement valt onder “de buitenlandse betrekkingen”, genoemd in art. 3 Statuut. Deze idee, die bij mijn weten nergens is verdedigd en ook niet in de rede ligt, zou overigens impliceren dat de regeling van het kiesrecht voor het Europees Parlement bij gewone Nederlandse wet van den beginne in strijd met het Statuut was, daar die regeling ook toen gold in de Antillen en Aruba, en wel door daar woonachtige Nederlanders van het kiesrecht uit te sluiten.

¹ Zie o.a. C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, blzz. 127 e.v., Deventer 2005.

² Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, blz. 111, Deventer 2008.

De conclusie van het voorgaande is dat de regeling van het kiesrecht (voor het Europees Parlement) geen koninkrijksaangelegenheid is en aldus een landsaangelegenheid.

Uit art. 46 Statuut blijkt dat het kiesrecht voor de “vertegenwoordigende lichamen” een landsaangelegenheid is. Het is echter onjuist deze bepaling te betrekken op het Europees Parlement. De gever van het Statuut hield naar alle waarschijnlijkheid geen rekening met enige verkiezing van andere dan nationale vertegenwoordigende ambten. Het EG-verdrag is overigens van later datum dan art. 46 Statuut. Dit artikel kan dus niet bedoeld hebben op verkiezingen voor het Europees Parlement. Artikel 46 blijft dan verder ook buiten beschouwing.

Het voorgaande voert tot de conclusie dat niet de rijkswetgever, maar de landswetgever bevoegd is tot regeling van het kiesrecht voor het Europees Parlement. Dit sluit toepassing van art. 38 Statuut niet uit. De vraag rijst nu welke landswetgever bevoegd is. Deze wordt hierna besproken.

Vraag c

In welk soort regelgeving moet de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement worden vastgelegd c.q. (indien er een keuzemogelijkheid is) zou dit naar uw oordeel het beste vastgelegd kunnen worden?

Antwoord c

Het antwoord op deze vraag ligt naar mijn oordeel, mede gezien het voorgaande, voor de hand. Alleen Nederland, niet de Antillen noch Aruba, is lid van de EG (EU) (zie ook onder vraag e). Rechtsplichten jegens en bevoegdheden voortvloeiend uit de communautaire rechtsorde berusten alleen bij Nederland en zijn ambten. De regeling van het kiesrecht voor het Europees Parlement is bezien vanuit communautair perspectief een zaak van de lidstaat Nederland. De Antillen en Aruba behoren uit dat oogpunt niet tot de lidstaat. Uit nationaal constitutioneel oogpunt is, zoals onder antwoord b bleek, de landswetgever bevoegd. Het ligt in de rede dat dit in casu de Nederlandse wetgever is, niet die van de Antillen of Aruba. Immers, het betreft hier het kiesrecht van Nederlanders in de zin van onderdanen van de EG-lidstaat Nederland. Als Nederlanders ook onderdaan zijn van de Antillen of Aruba is dát onderdaanschap als zodanig irrelevant voor het kiesrecht voor het Europees Parlement. De Nederlandse wetgever is dan ook bevoegd het kiesrecht van deze Nederlanders te regelen, ongeacht waar zij zich bevinden. In die zin is het zich bevinden van Nederlanders op Aruba of de Antillen een ‘toevalligheid’ die geen gevolgen heeft voor de bevoegdheid van de Nederlandse wetgever. De wetgevers van de Antillen en Aruba zijn, anders dan mr. E. Hoogers stelt in NJB 2008, nr. 31, onbevoegd. Zij zouden dat hoogstens kunnen zijn als de Antillen en Aruba zouden behoren tot de EG (EU).

Overigens zou de situatie waarin de drie landen ieder bevoegd zouden zijn het kiesrecht van hun onderdanen voor het Europees Parlement te regelen, kunnen leiden tot ongewenst uiteenlopende regels inzake dat kiesrecht. Andere complicaties zouden kunnen rijzen als een of meer van de landen van het Koninkrijk niet zou(den) voldoen aan de rechtsplicht tot (juiste) regeling van het kiesrecht voor het Europees Parlement.

Vraag d

Hoe luidt het antwoord op de vragen b en c als geregeld moet worden dat de Nederlandse ingezetenen van de Nederlandse Antillen en Aruba hun kiesrecht uitoefenen op dezelfde manier als in Nederland, dus in een stemlokaal?

Antwoord d

Naar het voorkomt, voegt deze vraag slechts één element toe aan de problematiek, besproken onder b. en c. De vraag gaat er kennelijk van uit dat op het territoire van de Antillen en Aruba stemlokalen worden ingericht. Indien dat zou geschieden, en de overheden van de Antillen en Aruba zouden zelf daarvoor – ik neem aan verplicht – moeten zorg dragen, zouden volgens de memorie van toelichting (blz. 4) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 5)³ bij wetsvoorstel 31392 deze onderdelen van de verkiezingen bij Rijkswet moeten worden geregeld.

De vraag rijst welk “type” Rijkswet de regering hier voor ogen staat. Daar de regeling ook in dit geval geen koninkrijksaangelegenheid is, kan het niet gaan om de “verplichte” Rijkswet van de artt. 14 e.v. Statuut. Er zal sprake zijn van een Rijkswet in de zin van art. 38 Statuut, zoals reeds is opgemerkt ook wel consensusrijkswet geheten. Naar mijn oordeel is deze oplossing via art. 38 Statuut weliswaar mogelijk, maar niet de enig mogelijke. Art. 38 Statuut biedt ook de mogelijkheid om in andere vorm dan een Rijkswet afspraken te maken. Zo sluit het artikel niet uit dat de Nederlandse overheid en die van de Antillen en Aruba overeenkomen dat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement op enige plaatsen op de Antillen en Aruba stemlokalen worden ingericht waarop de regels van de Kieswet (overeenkomstig) van toepassing zijn. Voor incidentele gebeurtenissen als de verkiezingen voor het Europees Parlement lijkt een dergelijke oplossing aantrekkelijker en eenvoudiger dan de totstandbrenging van een (consensus) Rijkswet. Echter, welke weg ook wordt gekozen, zonder instemming van het bevoegd gezag van de Antillen en van Aruba zal de inrichting van stemlokalen aldaar niet kunnen geschieden.

Vraag e

Welke entiteit moet als lidstaat van de Europese Unie worden beschouwd: Nederland of het Koninkrijk der Nederlanden?

Antwoord e

Het antwoord op deze vraag kan betrekkelijk kort zijn. Alleen Nederland is lidstaat van de EG. De Nederlandse Antillen en Aruba vallen slechts onder de associatieregeling ex art. 299, derde lid EG-Verdrag.⁴ Volgens C. Borman⁵ is het Koninkrijk lidstaat van de Europese Unie, maar blijft de territoriale werking van de Europese Verdragen, afgezien van het associatieregime, beperkt tot Nederland. Het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam zijn beide slechts voor Nederland bekrachtigd. Wat hiervan zij, voor de onderhavige problematiek is slechts van belang voor wie het EG/EU-recht geldt. Dat is alleen Nederland.⁶

Vraag a

Is de interpretatie van de bevoegdheidskwestie zoals deze door het kabinet bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is uiteengezet, juist?

Antwoord a

Uit het voorgaande blijkt dat het kabinet naar mijn oordeel een juiste interpretatie van de bevoegdheidskwestie heeft gegeven. Er is geen sprake van een koninkrijksaangelegenheid,

³ Zie ook het advies van de Raad van State, blz. 2.

⁴ Vgl. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, blz. 724, Deventer 2006.

⁵ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, a.w., blzz. 156 e.v.

⁶ Zie ook A.B. van Rijn, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, blzz. 125 e.v., Deventer 1999; L.F. M. Besselink, De Europese Unie en de koninkrijksrelaties, in 50 jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, blzz. 109 e.v., Den Haag 2005.

maar van een landsaangelegenheid. De (een) landswetgever is dus bevoegd. Die landswetgever is de Nederlandse, daar de Antillen en Aruba geen deel uitmaken van de EG/EU rechtsorde.

Op één punt is de interpretatie door de regering van de bevoegdheidskwestie betwistbaar: het eventueel inrichten van stemlokalen op de Antillen en Aruba hoeft niet bij Rijkswet te worden geregeld. Art. 38 Statuut biedt daarvoor ook andere mogelijkheden.