

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2014

Tijdens de begrotingsbehandeling van hoofdstuk VII op 28 november 2013 heb ik op verzoek van het lid Segers (CU) toegezegd een inventarisatie te maken van de ervaringen van andere westerse democratieën met hun overzeese gebiedsdelen. Het ging Uw Kamer met name om de vertegenwoordiging van en de relatie tussen het overzeese gebiedsdeel en het moederland en meer specifiek de relatie tussen het centrale parlement in het moederland en de bevolking in de overzeese gebiedsdelen: hoe zijn de overzeese gebiedsdelen in de nationale parlementen vertegenwoordigd?

Evenredige vertegenwoordiging en (meervoudig) districtenstelsel

Alvorens u een kort overzicht te geven van de verschillende wijzen waarop landen de vertegenwoordiging van de overzeese gebiedsdelen in hun parlementen hebben vormgegeven, is het van belang kort stil te staan bij de verschillen tussen kiesstelsels.

In Nederland maken we gebruik van een proportioneel stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Bij dit systeem is het percentage van de uitgebrachte stemmen bij benadering evenredig verdeeld met het aantal zetels. Andere landen maken gebruik van een vorm van een districtenstelsel, ook wel een pluraal stelsel genoemd. In een dergelijk stelsel worden een of meerdere afgevaardigden in een kiesdistrict gekozen (Kolk, 2002). Wanneer een kandidaat in een district de (absolute) meerderheid moet halen, omdat er per district één zetel te vergeven is, is sprake van een enkelvoudig districtenstelsel (zoals in Frankrijk, de Verenigde Staten of in Groot-Brittannië). Wanneer in een district meerdere zetels te verdelen zijn en binnen een district een verkiezing is tussen partijlijsten (zoals in België), is er sprake van een combinatie van een districtenstelsel met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en spreken we van een meervoudige districtenstelsel. Een districtenstelsel kan de betrokkenheid van de keizer vergroten doordat gekozen kan worden voor een regionale

kandidaat. De voorkeuren van het electoraat als geheel worden in een districtenstelsel over het algemeen minder goed afgespiegeld (Kolk, 2002). De vertegenwoordiging van overzeese gebiedsdelen in de nationale parlementen ligt veel meer voor de hand bij een districtenstelsel (dat onder andere regionale afspiegeling beoogt), dan bij een proportioneel stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarbij partijlijsten centraal staan.

Landen die vormen van overzeese vertegenwoordiging in de nationale parlementen hanteren, zijn onder andere:

- Portugal
- Spanje
- Denemarken
- Frankrijk
- Finland
- De Verenigde Staten

Landen die geen vertegenwoordiging van de overzeese gebiedsdelen in hun parlement hanteren:

- Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk

Het behoeft geen betoog dat geen van deze landen en gebieden exact vergelijkbaar zijn met het Koninkrijk der Nederlanden.

Portugal

In Portugal worden de 230 parlementsleden van de éénkamerige Assembleia da República (de Vergadering van de Republiek) verkozen door middel van een meervoudig districtenstelsel. De gekozenen in de districten worden geacht het hele land te vertegenwoordigen en niet slechts de regio van waaruit zij gekozen zijn (Website Assembleia da Republica). Portugal kent 22 kiesdistricten: 18 districten op het vaste land van Portugal, één voor Madeira, één voor de Azoren, één voor Portugezen in andere EU-landen en één voor Portugezen elders in de wereld. Het «EU-district» en het «Wereld-district» hebben ieder 2 afgevaardigden. Het aantal afgevaardigden voor de overige districten hangt af van het aantal inwoners. In 2009 had Madeira 6 zetels en de Azoren 5 (Alvarez-Rivera, Website Portugese verkiezingen, 2011). Volgens de voorlopige resultaten van de census van 2011 heeft Madeira ruim 267.000 en de Azoren ruim 246.000 inwoners (Estatística, Editie 2011). De Azoren en Madeira hebben daarnaast ieder een eigen parlement (Website parlement Azoren) (Website parlement Madeira).

Spanje

Het Spaanse parlement (Cortes Generales) bestaat uit twee Kamers: de Congreso de los Diputados en de Senado (Website Spaanse Senaat). De 350 zetels van de Spaanse volksvertegenwoordiging (Congreso de los Diputados) worden als volgt verdeeld: twee zetels voor iedere provinciaal kiesdistrict, één zetel voor Ceuta en één zetel voor Melilla. De overige 248 zetels worden proportioneel verdeeld over het aantal inwoners per kiesdistrict. Met uitzondering van Ceuta en Melilla worden de zetels binnen een kiesdistrict verdeeld op basis van een proportioneel stelsel van evenredige vertegenwoordiging (Alvarez-Rivera, Website Spaanse verkiezingen 2011, 2012).

In de Canarische eilanden zijn bij de verkiezingen in 2011 in totaal 15 volksvertegenwoordigers gekozen (8 Las Palmas en 7 Santa Cruz de Tenerife), de Balearen 8 en Ceuta en Melilla zoals eerder vermeld ieder 1 (Website Congreso de los Diputados).

De Spaanse Senaat heeft op dit moment 266 zetels. De meeste zetels worden verdeeld op basis van provinciale kiesdistricten. Ieder provinciaal kiesdistrict verkiest vier Senatoren. De bij Spanje behorende eilanden (Canarische eilanden en de Balearen) worden ieder gezien als een apart kiesdistrict. De grote eilanden (Gran Canaria, Mallorca en Tenerife) kiezen drie Senatoren en de overige eilanden (Ibiza-Formentara, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote en La Palma) kiezen ieder één Senator. De bevolking in Ceuta en Melilla kiezen twee Senatoren. Een ander deel van de zetels van de Senaat (op dit moment in totaal 58) wordt benoemd door de plaatselijke parlementen. Dat wil zeggen dat voor iedere «Self Governing Community» er een zetel beschikbaar is voor verkiezing door het regionale parlement, plus een extra zetel voor iedere miljoen inwoners in het betreffende gebied. Door bevolkingsgroei of -afname is het aantal zetels in de Senaat variabel. Voor de bij Spanje behorende eilanden betekent dit dat er naast de eerder genoemde zetels, voor de Canarische eilanden nog een drietal zetels worden ingevuld door een verkiezing door het plaatselijke parlement. Voor de Balearen gaat het om twee zetels (Website Spaanse Senaat).

Denemarken

In 1979 verkreeg Groenland een autonome status binnen het Koninkrijk Denemarken; een groot aantal verantwoordelijkheden zijn toen overgegaan van de Deense autoriteiten naar de autonome autoriteiten van Groenland. In de daaropvolgende jaren is het proces van streven naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid tot op de dag van vandaag voortgegaan en is Groenland bijvoorbeeld na een referendum in 1985 uit de EU getreden. Groenland heeft ongeveer 56.000 inwoners en een eigen parlement (Dahl, 2005).

De eerste bewoners van de Faeröer-eilanden waren Ierse monniken, maar de huidige bevolking van de Faeröer-eilanden stamt af van Noorse kolonisten. Ze richtten rond het jaar 800 de Alting op dat nu de Lgting heet. Het is daarmee een van de oudste parlementen van de wereld (Murray, 2012) (Website Lgting). De Faeröer eilanden hebben ongeveer 49.000 inwoners (Website Faeroer eilanden).

Het Deense parlement (Folketing) bestaat uit 179 gekozen leden. Ingevolge artikel 28 van de Deense grondwet hebben zowel Groenland als de Faeröer-eilanden beide twee zetels in het Deense parlement (Prakke, 2004). In Denemarken worden 135 van de 179 zetels verdeeld op basis van een districtenstelsel. Vier zetels worden zoals hiervoor beschreven gereserveerd voor Groenland en de Faeröer eilanden. De overige zetels worden via een proportioneel stelsel van evenredige vertegenwoordiging verdeeld (Slomp, 2011).

Frankrijk

Het Franse parlement bestaat uit twee kamers: de Assemblée Nationale die direct gekozen wordt en vergelijkbaar is met de Tweede Kamer en de Sénat die indirect gekozen wordt (Website Sénat).

Het Assemblée Nationale telt in totaal 577 zetels. Voor de overzeese gebiedsdelen zijn de volgende aantallen zetels gereserveerd (Website Assemblée Nationale):

- Frans-Guyana 2
- Frans-Polynesië 2
- Guadeloupe 4
- Martinique 4
- Mayotte 2
- Réunion 7
- St.-Barthélémy et St.-Martin 1
- St. Pierre et Miquelon 1

– Wallis et Futuna 1

De volksvertegenwoordigers worden gekozen door middel van een enkelvoudig districtenstelsel waarbij ieder kiesdistrict één afgevaardigde kiest voor de Assemblée Nationale (Brunner, 2013).

De Sénat bestaat sinds 2011 uit 348 leden. In totaal worden 326 leden gekozen door de departementen (zowel in het vaste land van Frankrijk als in de overzeese gebiedsdelen), 10 senatoren vertegenwoordigen de overzeese gebiedsdelen en 12 senatoren vertegenwoordigen de Franse burgers die buiten Frankrijk leven. De senatoren worden gedeeltelijk door een direct districtenstelsel verkozen en voor een ander deel door middel van een combinatie van een districtenstelsel en evenredige vertegenwoordiging (Website Sénat).

Finland

Åland is een Finse regio met verregaande autonomie. Åland is gelegen tussen Finland en Zweden en heeft een eigen regering en parlement (Lagting) bestaande uit 1 Kamer (30 zetels). De autonomie van Åland is geregeld in het Ålandverdrag van 1921. In tegenstelling tot Finland heeft Åland slechts één officiële taal (Zweeds). De Finse grondwet waarborgt het behoud van eigen taal en cultuur op Åland (Tilikanen, 2004). Van de 200 parlamentszetels in het nationale parlement in Finland (Eduskunta) is 1 zetel gereserveerd voor de autonome provincie Åland (Prakke, 2004). De Finse parlamentsverkiezingen worden gehouden in vijftien districten, waarbij in het district Åland 1 zetel te vergeven is. In de andere veertien districten zijn er meerdere zetels te verdelen (Tilikanen, 2004).

Verenigde Staten

Puerto Rico is een «Unincorporated U.S. Territory» (Stringfellow, 2008). Het heeft een eigen gouverneur (Website National Governors Association) en een parlement bestaande uit twee kamers (Levy, 2005). Puerto Rico wordt in het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden vertegenwoordigd door de zogenaamde «Resident Commissioner». De «Resident Commissioner» mag in parlementaire commissies stemmen maar niet in de vergaderingen van het Huis als geheel. De «Resident Commissioner» is daarmee een «non-voting delegate», wat volgens sommigen leidt tot twee klassen van Puertoricaans burgerschap; namelijk tussen de Puertoricanen die in een van de Staten van de Verenigde Staten wonen en mogen stemmen voor een president en vertegenwoordigd worden in het Congres en de Puertoricanen die op het eiland Puerto Rico wonen en die rechten niet of niet volledig hebben (Arnaud, Vol. 22, nr. 3). Naast Puerto Rico, hebben ook de U.S. Virgin Islands, Guam, the Northern Mariana Islands en American Samoa dezelfde wijze van politieke representatie als Puerto Rico (Stringfellow, 2008).

Landen zonder vertegenwoordiging van overzeese gebiedsdelen in het parlement

Nieuw-Zeeland

De inwoners van de Cook Islands, Niue en Tokelau hebben het Nieuw Zeelandse staatsburgerschap, maar mogen op grond van de Electoral Act 1993, artikel 74 niet stemmen als ze niet in Nieuw Zeeland wonen (Electoral Act 1993). Het parlement in Nieuw Zeeland had tot 1995 in totaal 99 leden, maar bij de volgende verkiezingen is dit verhoogd naar 120 leden (Angelo, 2011). Zeven zetels in het Nieuw Zeelandse parlement zijn gereserveerd voor Maori, hoewel de Maori ook zetels kunnen innemen die niet specifiek voor hen gereserveerd zijn (Stephen Todd, 2011).

Veel oud-koloniën van het Verenigd Koninkrijk maken deel uit van de het Britse Commonwealth of Nations (het Britse Gemenebest van Naties), zoals Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, maar ook Nieuw Zeeland, hoewel ook gebieden die geen oud-kolonie zijn daar deel van kunnen uitmaken (zoals Rwanda en Mozambique). Het verband bestaat uit 53 onafhankelijke landen. Eens per twee jaar bespreken ze onderwerpen in de Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM) die in 2013 in Sri Lanka is gehouden. Hare Majesteit Koningin Elisabeth II van het Verenigd Koninkrijk is hoofd van de Commonwealth (Website Britse Commonwealth). Naast de Commonwealth van onafhankelijke landen kent het Verenigd Koninkrijk de Crown Dependencies en de Britse overzeese gebiedsdelen (the British Overseas Territories, BOT). Tot de Crown Dependencies behoren de Kanaaleilanden en de Isle of Man. Ze maken geen onderdeel uit van het Verenigd Koninkrijk, maar vallen rechtstreeks onder de Britse Kroon. Geen van de Crown Dependencies zijn ooit koloniën geweest. Ze hebben hun eigen juridische en fiscale systemen en worden niet vertegenwoordigd in het Britse parlement (Factsheet Ministry of Justice UK). Dat laatste geldt ook voor de in totaal veertien Britse overzeese gebiedsdelen waartoe onder andere de Turks and Caicos eilanden behoren, maar ook de Cayman Islands, Anguilla, Bermuda en Gibraltar (Website FCO). Wel mogen politieke vertegenwoordigers van de Britse overzeese gebiedsdelen ingevolge het White Paper van 2012 (fco.gov.uk-website) zitting nemen in de joint Ministerial Council (JMC) die jaarlijks plaatsvindt en waar ook politieke vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk aan deelnemen. De JMC is ongeveer vergelijkbaar met de Koninkrijksconferentie zoals we die kennen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

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

Bronvermelding

Alvarez-Rivera, M. (2011). *Website Portugese verkiezingen*. Opgeroepen op 2014, van Election resources on the Internet: Elections to the Portuguese Assembly of the Republic: http://www.electionresources.org/pt/index_en.html

Alvarez-Rivera, M. (2012). *Website Spaanse verkiezingen 2011*. Opgeroepen op 2014, van Election Resources on the Internet: Elections to the Spanish Congress of Deputies: http://www.electionresources.org/es/index_en.html

Angelo, A. H. (2011). *Constitutional Law in New Zealand*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer Law and Business.

Arnaud, H. M. (Vol. 22, nr. 3). Are the courts dividing Puerto Ricans?: How the lack of voting rights and judicial interpretation of the constitution distorts Puerto Rican identity and creates two classes of Puerto Rican American Citizens. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 701–704, 712, 726.

Brunner, M. (2013). *Parliaments and Legislative Activity. Motivations for Bill Introduction*. Wiesbaden: Springer VS.

Dahl, J. (2005). The Greenlandic version of self-government. In K. Wessendorf, *An Indigenous Parliament. Realities and perspectives in Russia and the Circumpolar North*. (pp. 150–177). Somerset, New Jersey: Transaction Publishers.

Electoral Act 1993. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://aceproject.org/ero-en/regions/pacific/NZ/new-zealand-electoral-act-2010/>

Estatística, I. N. (Editie 2011). *Censos 2011: Resultados Provisorios*. Lisboa, Portugal: Estatísticas Oficiais.

Factsheet Ministry of Justice UK. (sd). Opgeroepen op 2014, van Factsheet on the UK's relationship with the Crown Dependencies: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273891/crown-dependencies.pdf

Fco.gov.uk-website. (sd). *The Overseas Territories. Security, succes and sustainability (White paper)*. Opgeroepen op April 2014, van Website Foreign and Commonwealth Office: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/12249/ot-wp-0612.pdf

Kolk, H. K. (2002). *Lokale kiesstelsels vergeleken. Over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Levy, P. (2005). *Cultures of the World, Puerto Rico*. Marshall Cavendish International Private Limited.

Murray, F. (2012). *The European Union and the Member States Territories: A New Legal Framework under the EU Treaties*. Den Haag: T.M.C Asser Press.

Prakke, K. (2004). *Het Staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. Kluwer.

Slomp, H. (2011). *Europe, a political profile. An American Companion to European Politics*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, LLC.

Stephen Todd, J. B. (2011). *Contract Law in New Zealand*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer Law and Business.

Stringfellow, J. L. (2008, mei). *No Right to Vote: Suffrage in the District of Columbia and U.S. Territories*. Opgeroepen op 2014, van SelectedWorks: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=jennifer_stringfellow

Tiilikanen, T. R. (2004). *Finland in the European Union*. Routledge.

Website Assemblée Nationale. (sd). Opgeroepen op April 2014, van <http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/regions.asp?legislature=14>

Website Assembleia da Republica. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://www.en.parlamento.pt/Parliament/index.html>

Website Britse Commonwealth. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://thecommonwealth.org/member-countries>

Website Congreso de los Diputados. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/DipCircuns/ComAutCan>

Website Faeroer eilanden. (sd). Opgeroepen op 2014, van Prime Minister's Office. Cabinet Office and Foreign Service of the Faroe Islands: <http://www.mfa.fo/Default.aspx?ID=11693>

Website FCO. (sd). Opgehaald van Policy – Supporting the Overseas Territories: <https://www.gov.uk/government/policies/protecting-and-developing-the-overseas-territories>

Website Logting. (sd). Opgeroepen op 2014, van The Faroese Parliament: http://www.logting.fo/files/File/Faldari%202012/faldari_EN_2012%20smal.pdf

Website National Governors Association. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://www.nga.org/cms/home/governors/current-governors/col2-content/main-content-list/alejandro-garcia-padilla.html>

Website parlement Azoren. (sd). Opgeroepen op 2014, van ALRAA: Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores: <http://www.alra.pt/>

Website parlement Madeira. (sd). Opgeroepen op 2014, van ALRAM: Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira: <http://www.alram.pt/alram/historia-da-alram.html>

Website Sénat. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>

Website Sénat. (sd). Opgeroepen op 2014, van http://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html

Website Spaanse Senaat. (sd). Opgeroepen op 2014, van <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultaprocedenciageografica/index.html>