

Vergaderjaar 2019–2020

35 418

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 februari 2020 en het nader rapport d.d. 17 maart 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 december 2019, nr. 20190025316, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 februari 2020, nr. W01.19.0386/l, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 3 december 2019, no. 2019002531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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 bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe het kiesrecht voor de Eerste Kamer ook toe te kennen aan niet-ingezetenen (Nederlanders in het buitenland). Daartoe wordt een speciaal kiescollege ingesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het draagvlak voor deze aanpassing van de Grondwet, de berekening van de stemwaarde en de noodzaak tot het opnemen van een additioneel

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

artikel. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Uitbreiding kiesrecht

In 1983 is bij de wijziging van de Grondwet de mogelijkheid geopend voor de wetgever om het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan niet-ingezetenen toe te kennen. Bij die herziening is niet gekozen voor het ook openen van deze mogelijkheid voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Sinds 1983 bestaat daarom de in de toelichting geduide «onevenwichtigheid» dat Nederlanders in het buitenland wel invloed hebben op de samenstelling van de Tweede Kamer, maar niet op die van de Eerste Kamer.

De toelichting gaat niet in op de vraag waarom deze onevenwichtigheid de afgelopen 37 jaar nauwelijks onderwerp van discussie is geweest, maar er nu wel de noodzaak wordt gevoeld om deze weg te nemen. Het enkele feit dat hierover in het regeerakkoord een afspraak is opgenomen, is onvoldoende motivering voor het wijzigen van de Grondwet. Ook de parallel met het kiescollege voor de inwoners van de drie Caribische openbare lichamen gaat niet één-op-één op. In dat geval is immers sprake van ingezetenen die meestemmen voor de samenstelling van de Eerste Kamer, terwijl dit voorstel ziet op niet-ingezetenen. Zoals ook uit de toelichting blijkt, zijn er ook geen internationale juridische verplichtingen die dwingen tot de voorgestelde uitbreiding van het kiesrecht.

De Grondwet kan alleen worden gewijzigd volgens een verzwaarde procedure die veel tijd kost. Het is mede in dat licht gezien aangewezen om de Grondwet alleen aan te passen na zorgvuldige weging van de argumenten voor en tegen. Dit gebeurt niet in de toelichting. Omdat er sinds 1983 nauwelijks over dit onderwerp is gesproken en het voorstel de wijze van verkiezing van een deel van het parlement zelf betreft, ligt het in de rede dat deze voor- en nadelen en de in verband daarmee te maken keuze eerst aan de orde komen in een dialoog tussen regering en beide kamers, voordat een grondwetsherziening in gang wordt gezet.² De toelichting gaat daar niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom nu gekozen wordt voor de voorgestelde aanpassing van de Grondwet.

1. Uitbreiding kiesrecht

De discussie over de vraag of Nederlanders die in het buitenland wonen invloed zouden moeten krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer is niet nieuw. In 2014 vroeg de Tweede Kamer om een inventarisatie van de mogelijkheden om onder meer voor deze categorie Nederlanders een kiescollege te vormen, met als enige taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen (Handelingen II 2014/15, nr. 5, item 3). Mijn ambtsvoorganger heeft de gevraagde inventarisatie eind 2014 aan de beide Kamers doen toekomen en daarin ook de argumenten voor en tegen de verschillende opties uiteengezet (Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, B). Mede naar aanleiding van deze

² Zie voor de criteria voor het wijzigen van de Grondwet ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 10 oktober 2019 over het voorstel van rijkswet van de leden Verhoeven en Jetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie (Kamerstukken II 2019/20, 35 202 (R2106), nr. 4).

inventarisatie is in overleg met de beide Kamers vervolgens besloten voorrang te geven aan een grondwettelijke regeling die ertoe strekt de Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer en de hiervoor genoemde discussie daarvan los te koppelen (Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12 en Kamerstukken I 2014/15, 33 900, A).

De discussie was daarmee echter niet afgerond. Begin vorig jaar heeft het kabinet – ter uitvoering van het regeerakkoord – de beide Kamers een notitie doen toekomen waarin op hoofdlijnen is beschreven welke opties denkbaar zijn om Nederlanders in het buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer en welke optie de voorkeur van het kabinet heeft (Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 88 en Kamerstukken I 2018/19, 31 142, C). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer stelde in een algemeen overleg waarvoor onder meer deze brief was geagendeerd slechts een verduidelijkende vraag over de brief (Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 7). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer nam de brief op 5 maart 2019 voor kennisgeving aan en zag dus geen aanleiding hierover een afzonderlijk overleg met het kabinet te voeren. Tegen deze achtergrond meent het kabinet dat de indiening van het onderhavige voorstel genoegzaam is voorbereid.

In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies nader ingegaan op de voorgeschiedenis van het voorstel.

2. Wijze van berekenen van de stemwaarde

Voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag van de Eerste Kamer wordt eerst het aantal inwoners van elke provincie, en van de drie Caribische openbare lichamen, gedeeld door het honderdvoud van het aantal leden van provinciale staten en het kiescollege. Het getal dat resulteert (afgerond naar het dichtstbijzijnde gehele getal) is de zogeheten stemwaarde. De stemwaarden worden voorafgaand aan de verkiezingen door de Kiesraad vastgesteld op basis van de bevolkingsaantallen per 1 januari van betreffende jaar en gepubliceerd in de Staatscourant.

Het voorstel zelf regelt niet hoe de stemwaarde zal worden bepaald voor het kiescollege voor de niet-ingezetenen, maar de toelichting gaat hier wel op in. Volgens de toelichting zal hierbij worden gekozen voor het berekenen van de stemwaarde op grond van het aantal daadwerkelijk uitgebrachte stemmen door de niet-ingezetenen voor de verkiezing van het kiescollege. In de toelichting worden twee andere opties besproken die van de hand worden gewezen. Het gaat daarbij enerzijds om het berekenen van de stemwaarde op grond van de omvang van de gehele wereldbevolking en anderzijds om uit te gaan van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijkheid om via het register niet-ingezetenen (RNI) de stemwaarde te berekenen. De Afdeling onderkent dat dit register niet alle in het buitenland woonachtige Nederlanders bevat. Aansluiting bij dit register heeft echter wel het voordeel dat hierbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij het bestaande uitgangspunt van berekening van de stemwaarde op grond van het aantal inwoners en niet op grond van het aantal uitgebrachte stemmen.

Daarbij komt dat aansluiting bij dit register het ook mogelijk maakt om het bestaande systeem van bekendmaking van stemwaarden voorafgaand aan de verkiezingen in stand te houden. Indien wordt gekozen om voor

een deel van de stemwaarde uit te gaan van daadwerkelijk uitgebrachte stemmen bestaat die mogelijkheid niet. De stemwaarden kunnen dan pas na afloop van de verkiezing worden berekend.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. Wijze van berekenen van de stemwaarde

Het alternatief dat de Afdeling advisering noemt om bij het bepalen van de stemwaarde uit te gaan van het aantal personen dat is ingeschreven in de registratie niet-ingezetenen (RNI) acht ik niet wenselijk. Allereerst bevat de RNI, zoals de Afdeling ook onderkent, niet alle in het buitenland woonachtige Nederlanders. Het is ook niet uitgesloten dat in de RNI personen zijn opgenomen die niet of niet meer over de Nederlandse nationaliteit beschikken. De actualiteit van de RNI is immers afhankelijk van mutaties die door geregistreerde personen zelf worden doorgegeven en van de zogenoemde aangewezen bestuursorganen (ABO's). ABO's zijn namelijk verplicht om wijzigingen van personen die zijn ingeschreven in de RNI door te geven. Dat kan uiteraard alleen als een ABO daar weet van heeft. Dit betekent dat ook overleden personen onder omstandigheden in de RNI blijven opgenomen.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

3. Opnemen additioneel artikel

Nadat deze grondwetswijziging is aanvaard en bekrachtigd, zal de Kieswet nog op een aantal punten moeten worden aangepast voordat het stemrecht daadwerkelijk door niet-ingezetenen kan worden uitgeoefend. Het gaat daarbij onder meer om de regels omtrent het berekenen van de stemwaarde en om het opnemen van het kiescollege in het hoofdstuk dat ziet op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Omdat voorkomen moet worden dat de wijziging van de Grondwet in werking treedt op het moment dat de Kieswet nog niet is aangepast, adviseert de Afdeling een additioneel artikel op te nemen waarin geregeld wordt dat de wijziging van de Grondwet in werking treedt op het moment dat de Kieswet overeenkomstig is aangepast.

3. Opnemen additioneel artikel

Naar aanleiding van het advies is aan het voorstel een additioneel artikel toegevoegd dat ertoe strekt dat de wijziging van de Grondwet pas in werking treedt op het moment dat de Kieswet overeenkomstig is aangepast. Ook de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops