

Vergaderjaar 2018–2019

31 142

Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2019

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief die ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb gestuurd over de invloed van Nederlanders in het buitenland op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2019

Inleiding

Opeenvolgende kabinetten hebben maatregelen getroffen om het stemmen voor Nederlanders die in het buitenland wonen makkelijker te maken. Deze kiezers hoeven zich niet langer voor elke verkiezing opnieuw te registreren. In plaats daarvan is in april 2017 de Kieswet aangepast en is er een permanente registratie ingevoerd.¹ Sinds de verkiezing van het Europees Parlement in 2014 wordt een nieuw stembiljet gebruikt dat de kiezers in het buitenland per e-mail kunnen ontvangen en is het mogelijk om een vervangend briefstembewijs aan te vragen.² In mijn brief van 15 juni 2018 heb ik verdere maatregelen aangekondigd, waaronder het per e-mail kunnen verzenden van het briefstembewijs, die ertoe leiden dat kiezers in het buitenland meer tijd hebben om hun stem bij het briefstembureau te krijgen.³

Nederlanders die in het buitenland wonen kunnen nu alleen stemmen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement en hebben geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. In het regeerakkoord is vastgelegd dat het stemproces dient te worden aangepast zodat Nederlanders in het buitenland eenvoudiger hun kiesrecht, ook in relatie tot de verkiezing van de Eerste Kamer, kunnen uitoefenen.⁴

In mijn brief van 15 oktober 2018⁵ en in antwoord op Kamervragen⁶ heb ik toegezegd om in het voorjaar van 2019 aan de Tweede Kamer de opties voor te leggen – inclusief de mogelijke (juridische) consequenties daarvan – om uitvoering te geven aan dit punt van het regeerakkoord.

Met deze brief kom ik die toezegging na. In de brief worden de opties op hoofdlijnen beschreven en doe ik een voorstel voor de verdere aanpak. In de bijlage bij deze brief wordt mijn voorkeursoptie meer in detail beschreven.

Verder wil ik u met deze brief informeren over een ander punt te weten het tijdpad voor de vaststelling van de uitslag van de komende verkiezing van de leden van het Europees Parlement.

Invloed van Nederlanders in het buitenland op de samenstelling van de Eerste Kamer

Wijziging van de Grondwet noodzakelijk

Nederlanders die in het buitenland wonen hebben op dit moment geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Artikel 55 van de

¹ Wet van 28 september 2016 tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen) (Stb. 2017, 93).

² De grondslag hiervoor is opgenomen in de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

³ Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/2018, 34 700, nr. 34, p. 8.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 87, p. 4.

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 325.

Grondwet bepaalt immers dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen.⁷ De artikelen 129, eerste lid, en 132a, derde lid, van de Grondwet schrijven voor dat de leden van provinciale staten worden gekozen door de Nederlanders die tevens ingezetenen zijn van de provincie, en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen door de Nederlanders die tevens ingezetenen zijn van de Caribische openbare lichamen. Om Nederlanders die niet in een provincie en niet in één van de Caribische openbare lichamen wonen, invloed te kunnen geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, is derhalve een wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

Opties

Er zijn drie opties denkbaar om Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, te weten:

1. *Door de leden van de Eerste Kamer – evenals de Tweede Kamer – rechtstreeks te laten kiezen door zowel in Nederland als in het buitenland woonachtige (kiesgerechtigde) Nederlanders.*
Een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer kan naar mijn oordeel verder buiten beschouwing worden gelaten. Het kabinet heeft geen voornemen om een dergelijk voorstel te doen. Ik wijs erop dat ook de Staatscommissie parlementair stelsel in haar eindrapport stelt dat de sterkere democratische legitimatie die het gevolg zou zijn van een directe verkiezing van de Eerste Kamer een bedreiging vormt voor het tweekamerstelsel zoals we dat nu kennen, waarin het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking komt in haar rechtstreekse verkiezing tegenover de huidige verkiezing van de Eerste Kamer.⁸
2. *Door het kiesrecht voor provinciale staten uit te breiden tot Nederlanders die in het buitenland wonen.*
Het toekennen van het kiesrecht voor provinciale staten aan Nederlanders in het buitenland ligt naar mijn oordeel evenmin in de rede. Een dergelijke uitbreiding van het kiesrecht zou deze categorie Nederlanders niet alleen invloed geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, maar ook – en vooral – op die van de provinciale staten zelf, en dus op provinciaal beleid dat geen betrekking heeft op hen. Bovendien is – zeker voor Nederlanders in het buitenland die nooit in Nederland woonachtig zijn geweest – de keuze voor welke provinciale staten het kiesrecht zou moeten worden uitgebreid arbitrair, terwijl die keuze wel materiële gevolgen zal hebben voor de omvang van de betrokken provincie of provincies en daarmee voor de waarde van de stemmen van de leden van de provinciale staten bij de verkiezing van de Eerste Kamer.
3. *Door voor Nederlanders die in het buitenland wonen een kiescollege voor de Eerste Kamer in het leven te roepen.*
Mijn ambtsvoorganger heeft in 2014 in een notitie aan uw Kamer geschetst hoe een kiescollege eruit zou kunnen zien dat Nederlanders in het buitenland in staat stelt om via de leden van een kiescollege invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, uitgaande van een aantal grondwettelijke uitgangspunten inzake de verkiezing van de Eerste Kamer.⁹ In de bijlage bij deze brief worden deze grondwettelijke uitgangspunten nog eens op een rij gezet,

⁷ Het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam St. Eustatius en het openbaar lichaam Saba.

⁸ «Lage drempels, hoge dijken, Democratie en rechtsstaat in balans», december 2018, p. 308.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10.

alsmede een aantal belangrijke uitgangs- en aandachtspunten die ook zijn gehanteerd bij de totstandkoming van de grondwettelijke regeling met betrekking tot de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen.

Kiescollege voor Nederlanders in het buitenland

Rekening houdend met de (grondwettelijke) uitgangspunten die door mijn ambtsvoorganger zijn geformuleerd ben ik van oordeel dat het instellen van een kiescollege voor de Nederlanders die in het buitenland wonen de beste optie is om deze kiezers invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Over de wenselijkheid van het in het leven roepen van een dergelijk kiescollege en de in de bijlage bij deze brief geschetste inhoudelijke en organisatorische consequenties daarvan, zou ik graag met uw Kamer nader van gedachten wisselen.

Tijdpad vaststelling uitslag verkiezing leden Europees Parlement

Anders dan bij de andere verkiezingen kan op de dag van stemming, 23 mei 2019, wordt geen voorlopige uitslag door de gemeenten worden bekendgemaakt. De reden hiervoor is dat Europese regelgeving (de Kiesakte) bepaalt dat lidstaten pas uitkomsten van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement bekend mogen maken als in alle lidstaten de stembussen gesloten zijn. De meeste lidstaten stemmen op zondag 26 mei 2019 en de laatste stembussen sluiten op die dag om 23.00 uur.

In Nederland zullen de meeste gemeenten op vrijdag 24 mei de uitslag op gemeenteniveau berekenen. Circa 70 gemeenten doen mee aan een experiment met centraal tellen.¹⁰ Die centrale telling wordt, op grond van het Tijdelijk Experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, pas gehouden op de dag na het sluiten van de laatste stembussen, dus op maandag 27 mei. Anders dan in 2014 is het daarom niet mogelijk dat de hoofdstembureaus een voorlopige telling doorgeven op zondagavond. De 20 hoofdstembureaus zullen op dinsdag 28 mei zitting houden en dan de uitslag op kieskringniveau vaststellen. Het centraal stembureau, de Kiesraad, heeft aangekondigd op dinsdag 4 juni zitting te houden en dan de totaaluitslag en zetelverdeling bekend te zullen maken.

Om het mogelijk te maken dat de media een voorlopige uitslag bekend kunnen maken, heb ik de gemeenten gevraagd om op zondag 26 mei a.s. de voorlopige gemeentelijke tellingen om 23.00 uur op de gemeentelijke website te publiceren en die tellingen ook aan het ANP beschikbaar te stellen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁰ Op grond van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

BIJLAGE

Het in het leven roepen van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland geeft deze categorie Nederlanders invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer; de leden van dit kiescollege kiezen immers – samen met de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in Caribisch Nederland – de leden van de Eerste Kamer.

De Tweede Kamer heeft in 2014 een notitie ontvangen (Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 10) waarin is geschetst hoe een dergelijk kiescollege eruit zou kunnen zien, uitgaande van de volgende grondwettelijke uitgangspunten inzake de verkiezing van de Eerste Kamer:

- De leden van de Eerste Kamer worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (artikel 53, eerste lid).
- De verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming (artikel 53, tweede lid).
- De verkiezing dient binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten en het kiescollege plaats te vinden, om de uitslag zo spoedig mogelijk te laten doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer (vgl. artikel 55).
- De zittingsduur van provinciale staten en het kiescollege dient overeen te komen met de zittingsduur van de Eerste Kamer (vgl. artikel 52, tweede lid, en artikel 129, vierde lid).
- De Eerste Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist over eventuele geschillen over de geloofsbrieven of de verkiezing (artikel 58).

De notitie maakt duidelijk dat bij de keuze voor een kiescollege bezien zal moeten worden welke grondwettelijke waarborgen zouden moeten gelden voor de verkiezing en de taakuitoefening van de leden van het kiescollege. De grondwettelijke voorschriften over provinciale staten zijn immers niet specifiek gesteld met het oog op de taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen, maar met het oog op de algemene vertegenwoordiging door provinciale staten van de provinciale bevolking. Teneinde de kiezers van het kiescollege zoveel mogelijk in vergelijkbare condities te stellen als de kiezers van provinciale staten, pleitte mijn ambtsvoorganger ervoor om aan te sluiten bij de volgende grondwettelijke voorschriften over de provinciale staten:

- De leden worden rechtstreeks gekozen door Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht; voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten (artikelen 54, 56 en 129, eerste lid).
- De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (artikelen 53, eerste lid, en 129, tweede lid).
- De verkiezing wordt gehouden bij geheime stemming (artikelen 53, tweede lid, en 129, derde lid).
- De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend (vgl. artikel 129, vijfde lid).
- De leden stemmen zonder last (artikelen 67, derde lid, en 129, zesde lid).

In de notitie zijn verder de aandachtspunten geschetst bij de wettelijke uitwerking van de verkiezing van een kiescollege, ook in relatie tot de verkiezing van de Eerste Kamer, het aantal leden en de stemwaarde van de leden van het kiescollege en de onverenigbare functies.

Deze uitgangs- en aandachtspunten zijn ook gehanteerd bij de totstandkoming van de grondwettelijke regeling met betrekking tot de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen (artikel 132a, derde lid, Grondwet) en de daarop gebaseerde wet van 14 februari 2018 tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet in verband met de introductie van kiescolleges voor de Eerste Kamer voor de Caribische openbare lichamen ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Stb. 2018, 58).

Bij een eventuele introductie van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland kan slechts tot op zekere hoogte worden aangesloten bij de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen. Introductie van een kiescollege voor niet-ingezetenen betekent namelijk in twee opzichten een elementaire wijziging van de wijze waarop de leden van de Eerste Kamer thans worden gekozen.

Regionale binding

In de eerste plaats is grondwettelijk verankerd dat alleen ingezetenen van een provincie en een Caribisch openbaar lichaam kiesrecht hebben voor provinciale staten onderscheidenlijk de kiescolleges voor de Eerste Kamer in de Caribische openbare lichamen. Een vraag die apart aandacht behoeft, is of voor het lidmaatschap van het kiescollege voor Nederlanders in het buitenland vereist zou moeten zijn dat de betrokkene niet-ingezetene is. Uitgangspunt van ons huidige kiesrecht is dat de vereisten voor de uitoefening van het recht om te stemmen (actief kiesrecht) en gekozen te worden (passief kiesrecht) zoveel mogelijk in elkaars verlengde liggen. Dit zou betekenen dat de leden van het kiescollege eveneens niet-ingezetene moeten zijn. Het is echter goed mogelijk dat het kiescollege juist wel in Nederland samenkomt. In dat geval zou het tot praktische complicaties kunnen leiden als alleen niet-ingezetenen tot het kiescollege worden toegelaten.

Een vergelijkbare vraag doet zich voor bij de ondersteuning van kandidatenlijsten. Uitgangspunt in het huidige kiesrecht is dat kandidaten worden voorgedragen door kiezers. Daarvoor moeten de kandidatenlijsten in beginsel door personen worden ondersteund die het actief kiesrecht bezitten. Voor een kiescollege voor kiezers buiten Nederland betekent dit dat een kandidatenlijst moet worden ondersteund door tientallen kiezers buiten Nederland. Dat heeft praktische implicaties voor de politieke partijen waarvoor het verzamelen van ondersteuningsverklaringen – die binnen twee weken voorafgaand aan de kandidaatstelling moeten zijn afgelegd – soms een moeizame opgave kan zijn.

Stemwaarde

Daarnaast geldt dat de waarde van een stem van een statenlid of lid van een kiescollege in de Caribische openbare lichamen is afgestemd op het aantal inwoners van de provincie onderscheidenlijk openbaar lichaam dat het statenlid of kiescollegelid vertegenwoordigt (inclusief niet-kiesgerechtigden, waaronder niet-Nederlanders en minderjarigen). Dit vloeit voort uit het gegeven dat de verkiezing van de Eerste Kamer op dit moment wordt gezien als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten en de kiescolleges in de Caribische openbare lichamen.

De stemwaarde van de leden van een kiescollege voor Nederlanders in het buitenland zou op een andere wijze moeten worden berekend. Voor het bepalen van de stemwaarde zijn drie alternatieven denkbaar:

1. De eerste mogelijkheid is om de stemwaarde te bepalen door uit te gaan van het aantal niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit;
2. De tweede mogelijkheid is om uit te gaan van het aantal niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit die als kiezer zijn geregistreerd;
3. De derde mogelijkheid is om alleen te kijken naar het aantal uitgebrachte stemmen bij de verkiezing voor het kiescollege.

Een complicatie bij de eerste mogelijkheid is dat niet precies is te bepalen hoeveel Nederlanders in het buitenland wonen. In de notitie uit 2014 wordt het aantal in het buitenland woonachtige Nederlanders geschat op minstens 800.000. Dit aantal is gebaseerd op het aantal bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland aangevraagde reisdocumenten. Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt niet over betrouwbare gegevens over het aantal niet-ingezeten Nederlanders. Het CBS houdt wel gegevens bij over het aantal geëmigreerde en geremigreerde Nederlanders, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met overlijden, denaturalisatie van geëmigreerde personen of met in het buitenland geboren kinderen met de Nederlandse nationaliteit.

In de basisregistratie personen (BRP) worden ook gegevens opgenomen van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. Dit zijn in de eerste plaats Nederlanders die zijn geëmigreerd. Daarnaast zijn het Nederlanders die door aangewezen bestuursorganen, zoals de belastingdienst, zijn ingeschreven vanwege de contacten die de bestuursorganen onderhouden met deze Nederlanders in verband met hun taakuitoefening en Nederlanders in het buitenland die zelf hebben verzocht om inschrijving. De BRP bevat dan ook niet de gegevens van alle Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn; dat is ook de opzet van de BRP niet. Voor zover de gegevens van niet-ingezetenen wel zijn opgenomen, is de gegevensset kleiner en niet altijd actueel. De reden daarvoor is dat de BRP voor de actualisering van de gegevens afhankelijk is van de (vrijwillige) opgave door de Nederlanders in het buitenland en van de aangewezen bestuursorganen, die alleen verplicht zijn tot actualisering van de gegevens als zij in verband met hun taakuitoefening de beschikking krijgen over nieuwe gegevens. De relevante gegevens, in het bijzonder of iemand nog Nederlander is, kunnen daarom achterhaald zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat het niet goed mogelijk is aan de hand van betrouwbare gegevens het aantal precieze aantal Nederlanders woonachtig in het buitenland vast te stellen. Voor het bepalen van de stemwaarde van de leden van het kiescollege voor niet-ingezetenen is dat wel nodig, omdat anders het gevaar bestaat dat de stemwaarde steeds ter discussie wordt gesteld.

Wat betreft de tweede en derde mogelijkheid om de stemwaarde te bepalen geldt het volgende. De vraag of de stemwaarde van provinciale statenleden bepaald zou kunnen worden op basis van het aantal kiezers of het aantal uitgebrachte stemmen, is in de jaren tachtig uitgebreid aan de orde gekomen bij de parlementaire behandeling van een wijziging van de Kieswet in verband met de grondwetsherziening van 1983. In reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer gaf mijn ambtsvoorganger Minister Rietkerk een beschouwing over de wijze waarop de stemwaarde van provinciale statenleden sinds 1923 wordt bepaald en de genoemde alternatieven. De wijze waarop de stemwaarde wordt bepaald, houdt verband met de wijze waarop wij de verkiezing van de Eerste Kamer beschouwen. Ziet men deze verkiezing als een rechtstreekse verkiezing door de leden van provinciale staten, dan ligt het in de rede om uit te

gaan van de omvang van de provinciale bevolking (het aantal inwoners dat de leden van provinciale staten vertegenwoordigen). Ziet men de verkiezing van de Eerste Kamer echter als een indirecte verkiezing door de kiezers, dan ligt het meer in de rede om te kijken naar het aantal uitgebrachte stemmen. Een berekening waarbij wordt uitgegaan van het aantal kiesgerechtigden achtte mijn ambtsvoorganger vanuit theoretisch oogpunt echter minder juist: «Ofwel men kiest als uitgangspunt dat de staten alle inwoners van de provincie vertegenwoordigen, ofwel men kiest voor de redenering dat de kiezers, zij het indirect, de leden van de Eerste Kamer kiezen. De eerste redenering leidt tot de berekeningswijze die thans in de Kieswet is neergelegd, de laatste kan er mijns inziens slechts toe leiden dat men uitgaat van het aantal daadwerkelijk opgekomen kiezers bij de statenverkiezingen en niet van het aantal kiesgerechtigden. Beide redeneringen zijn mijns inziens te verdedigen.» (Kamerstukken II 1982/83, 17 319, nr. 7, p. 12).

Ik deel de opvatting dat een berekening op basis van het aantal kiesgerechtigden minder juist lijkt. Dat geldt evenzeer voor het alternatief waarbij wordt gekeken naar het aantal kiezers dat zich voor een verkiezing heeft geregistreerd. Als de verkiezing van de Eerste Kamer wordt gezien als een indirecte verkiezing door de kiezers, lijkt het enigszins willekeurig om uit te gaan van het aantal kiezers dat zich heeft laten registreren in plaats van het aantal kiezers dat daadwerkelijk heeft gestemd.

Hoe dan ook heeft elke keuze voor een alternatieve berekeningswijze voor de groep niet-ingezetenen tot gevolg dat bij de verkiezing van de Eerste Kamer met verschillende grootheden wordt gewerkt. Door bij een en dezelfde verkiezing uit te gaan van twee principiële van elkaar verschillende berekeningswijzen, hinkt men op twee gedachten wat betreft de verkiezing van de Eerste Kamer en wordt ook geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat bij verkiezingen de stem van elke kiesgerechtigde (relatief) even zwaar weegt.

Als bij het bepalen van de stemwaarde wordt uitgegaan van het aantal uitgebrachte stemmen, rijst dan ook de vraag of dit voor de gehele verkiezing van de Eerste Kamer het geval moet zijn of uitsluitend voor het nieuw te vormen kiescollege voor Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland. Enerzijds ligt het niet in de rede bij de verkiezing van de Eerste Kamer met verschillende grootheden te werken. Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Met het woord «gelijkelijk» wordt tot uitdrukking gebracht dat de stem van iedere stemgerechtigde even zwaar dient te wegen (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 22). Bij een regeling waarbij uitsluitend voor het nieuw te vormen kiescollege voor Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland voor het bepalen van de stemwaarde wordt uitgegaan van het aantal uitgebrachte stemmen is hiervan geen sprake. Een dergelijke beperking kan ingevolge artikel 4 van de Grondwet uitsluitend bij wet worden geregeld. Anderzijds is het de vraag of een relatief beperkte uitbreiding van het kiesrecht voor Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland een principiële discussie over de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer op dit moment wordt gezien rechtvaardigt.

Overige inhoudelijke aspecten

Inwoners andere landen van het Koninkrijk

Artikel 54, eerste lid, van de Grondwet bepaalt ten aanzien van de verkiezing van de Tweede Kamer dat de leden van die Kamer worden gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn. Een dergelijke uitzondering is opgenomen in artikel B 1 van de Kieswet; degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten hebben in beginsel geen kiesrecht voor de Tweede Kamer. Dit werd met name nodig geacht om te voorkomen dat de inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk dubbel actief kiesrecht zouden krijgen, zowel voor de vertegenwoordigende organen van die landen als voor de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 6). De uitzondering geldt alleen niet voor de Nederlander die gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland is geweest en de Nederlander die in Nederlandse openbare dienst in Aruba, Curaçao of Sint Maarten werkzaam is (alsmede zijn Nederlandse echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel en kinderen, voor zover dezen met hem een gemeenschappelijke huishouding voeren). In het licht van het vorenstaande ligt het in de rede de in artikel B 1 van de Kieswet uitgezonderde Nederlanders evenmin invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. In de grondwettelijke regeling van een kiescollege voor kiezers buiten Nederland zou dan ook moeten worden bepaald dat deze categorie Nederlanders bij wet kan worden uitgezonderd van het kiesrecht voor dit kiescollege.

Aantal leden

Bij het bepalen van het aantal leden van een kiescollege zijn de volgende overwegingen van belang. Ten eerste moet een kiescollege voldoende leden hebben om de in de Grondwet verankerde geheime stemming te waarborgen. Als een kiescollege bijvoorbeeld slechts één lid zou hebben, kan uit de uitslag afgeleid worden hoe dit lid heeft gestemd. Ook bij twee of drie leden kan men zich afvragen of het stemgeheim van de leden voldoende gewaarborgd is. Het is lastig om een algemene ondergrens aan te geven, maar duidelijk is dat het stemgeheim beter kan worden gewaarborgd naarmate een kiescollege meer leden telt.

Een tweede overweging is dat er per kiescollege voldoende leden moeten zijn om een stembureau te vormen dat de uitslag van de stemming voor de Eerste Kamer vaststelt. In Europees Nederland wordt het stembureau gevormd door drie statenleden en de commissaris van de Koning. Hiervan uitgaande zou ieder kiescollege ten minste drie leden moeten tellen.

Ten derde is het aantal leden van belang voor de mate waarin de verschillende voorkeuren van de kiezers kunnen doorwerken in de samenstelling van het kiescollege en daarmee in de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoe meer leden het kiescollege telt, hoe groter de kans is dat ook kandidaten van kleine politieke groeperingen tot lid verkozen worden en voor de Eerste Kamer kunnen stemmen. Daarmee komt een groter aantal leden de grondwettelijk voorgeschreven evenredige vertegenwoordiging ten goede.

Tot slot is het aantal leden, zoals hierboven is geschetst, van belang voor de stemwaarde van de leden. Naarmate de stemwaarde hoger is, is een lager aantal stemmen nodig om een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde te kiezen. Om te voorkomen dat met slechts enkele stemmen

(van leden van provinciale staten) de lijstvolgorde kan worden doorbroken, is in 2010 de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Eerste Kamer verhoogd tot 100%. Het ligt in de rede hiermee rekening te houden bij het bepalen van het aantal leden van een kiescollege. Anderzijds zou een zeer lage stemwaarde ertoe kunnen leiden dat de animo om zich kandidaat te stellen voor het lidmaatschap van het kiescollege en om voor het kiescollege te stemmen beperkt is.

Onverenigbare functies

De positie van de leden van een kiescollege zal met de nodige waarborgen omkleed moeten zijn. Zo zullen in ieder geval functies moeten worden aangewezen die niet tegelijk met het lidmaatschap van het kiescollege bekleed kunnen worden, zoals het ministerschap en het lidmaatschap van de Raad van State. Voor het bepalen van deze functies kan niet onverkort bij de onverenigbare functies van provinciale statenleden worden aangesloten; die houden bijvoorbeeld ook in dat een statenlid geen ambtenaar bij de betreffende provincie mag zijn. Bij de eventuele wettelijke uitwerking van een kiescollege moet nader worden bezien welke functies onverenigbaar worden geacht met het lidmaatschap.

Feitelijke samenkomst van de leden

Met het oog op een mogelijke ontbinding van de Eerste Kamer zou de zittingsduur van een kiescollege overeen moeten komen met de zittingsduur van de Eerste Kamer. Feitelijke samenkomst van de leden is in ieder geval nodig voor de stemming op de kandidaten voor de Eerste Kamer. Daarnaast zouden de leden van het kiescollege moeten oordelen over de toelating van nieuw gekozen leden tot het kiescollege en over de geldigheid van de verkiezing, zoals ook het geval is bij andere vertegenwoordigende organen. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een lid tussentijds vervangen moet worden.

Overige organisatorische aspecten

Verkiezing Eerste Kamer

Het ligt in de rede dat de leden van een kiescollege voor niet-ingezetenen voor de stemming bijeenkomen in Europees Nederland. In dat geval kan zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de stemming door de leden van provinciale staten; het proces-verbaal van de stemming kan bijvoorbeeld onverwijld na de stemming worden overgebracht naar het centraal stembureau (de Kiesraad). Het is echter de vraag of het gelukkig is als de stemming, zoals bij provinciale staten, wordt georganiseerd en voorgezeten door een commissaris van de Koning. Het is immers wenselijk dat alle stemmingen voor de Eerste Kamer op hetzelfde tijdstip plaatsvinden en de commissarissen van de Koning zijn op dat tijdstip reeds verantwoordelijk voor de organisatie en het voorzitterschap van de stemming door provinciale staten. Denkbaar is ook dat de burgemeester van een gemeente wordt aangewezen, bijvoorbeeld de gemeente Den Haag. De gemeente Den Haag heeft reeds de verantwoordelijkheid voor de permanente registratie van de Nederlanders die vanuit het buitenland willen stemmen en voor het organiseren van de verkiezingen voor deze kiezers.

Verkiezing kiescollege

Een kiescollege voor niet-ingezetenen brengt met zich dat er een nieuwe verkiezing moet worden georganiseerd voor niet-ingezetenen, naast de bestaande verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Het ligt in de rede dat de gemeente Den Haag voor deze verkiezing verantwoordelijk zou worden, omdat zij reeds verantwoordelijk is voor de organisatie van de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement door niet-ingezetenen. Nu de taken van het hoofdstembureau en het centraal stembureau niet afwijken van de taken bij de provinciale statenverkiezingen, zouden het hoofdstembureau en centraal stembureau van de provincie waar het kiescollege bijeenkomt deze taken kunnen vervullen bij de verkiezing van het kiescollege.

Secretariaat kiescollege

Het secretariaat van het kiescollege zou, evenals de organisatie van de stemming, ondergebracht kunnen worden bij een commissaris van de Koning of (de burgemeester van) de gemeente Den Haag.

Financiële aspecten

Bij de invoering van een kiescollege voor niet-ingezetenen zou een nieuwe verkiezing georganiseerd moeten worden voor Nederlanders in het buitenland. Uitgaande van de kosten van de verkiezing voor de Tweede Kamer zouden de kosten naar verwachting ruim € 0,7 mln. bedragen. De kosten verbonden aan het functioneren van het kiescollege zouden vooral bestaan uit vergoedingen voor reis- en verblijfskosten en voor de werkzaamheden van de leden, secretariële ondersteuning van het kiescollege en de organisatie van de stemming voor de Eerste Kamer. De hoogte van deze kosten hangt onder meer af van het aantal leden en hoe vaak zij bijeenkomen.