

Vergaderjaar 1993–1994

23 430

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden, in verband met tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap en bevalling

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het onderhavige overwegingswetsvoorstel strekt ertoe om in de Grondwet een tweetal bepalingen op te nemen dat voor de wetgever de mogelijkheid opent om een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling van vrouwelijke leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad.

Het is thans niet mogelijk om bij wet of lagere regelgeving het lidmaatschap van de vervanger te doen eindigen op een andere wijze dan door zijn ontslag of wegens het niet meer voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap. De bepalingen van de Grondwet waarin de vereisten voor het lidmaatschap van Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden zijn opgenomen, impliceren immers een limitatief stelsel voor beëindiging van het lidmaatschap van genoemde vertegenwoordigende organen. Dit betekent dat onder de huidige Grondwet degene die zich wegens zwangerschap en bevalling tijdelijk wil laten vervangen geen zekerheid op terugkeer in het vertegenwoordigende orgaan kan worden geboden.

II. ACHTERGROND

Op 28 augustus 1992 heeft het kabinet zijn standpunt «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur» aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 1991/92, 22 777, nr. 1). Het standpunt is een reactie op het desbetreffende advies van de Emancipatieraad uitgebracht in 1991 en tevens een nadere uitwerking van het Beleidsprogramma Emancipatie «Met het oog op 1995» (Kamerstukken II, 1992/93, 22 913, nr. 2). In hoofdstuk IV, onder 4, van het kabinetsstandpunt is ingegaan op het vraagstuk van de vervulling van het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen gedurende de periode dat vrouwelijke leden afwezig zijn vanwege hun zwangerschap en bevalling. Gelet op de complexiteit van

de materie is nader onderzoek naar een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling voor leden van de Tweede Kamer (en van andere vertegenwoordigende organen) aangekondigd.

Tijdens het mondeling overleg van 25 november 1992 van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor het Emancipatiebeleid van de Tweede Kamer met de Minister van Binnenlandse Zaken over het kabinetsstandpunt, is van de zijde van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en Groen Links benadrukt dat het door het kabinet toegezegde onderzoek moest worden gedaan. Daarbij is van de zijde van de fracties van PvdA, D66 en Groen Links tevens te kennen gegeven dat een regeling voor tijdelijke vervanging van zwangere leden moet worden getroffen (Kamerstukken II, 1992/93, 22 777, nr. 2).

Op 29 maart 1993 hebben de tweede en derde ondergetekende de voorlopige standpuntbepaling over de tijdelijke vervanging van leden van vertegenwoordigende organen aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 1992/93, 22 777, nr. 3). Daarin zijn de resultaten van het inmiddels op het Ministerie van Binnenlandse Zaken verrichte onderzoek verwerkt.

Aan mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt, prof. mr. M.C. Burkens en prof. mr. C.A.J.M. Kortmann is advies gevraagd over het voornemen om te komen tot een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling. De adviezen zijn als bijlagen bij deze memorie gevoegd¹. Korthedshalve wordt hier volstaan met een weergave van de conclusies van de adviezen. De adviezen wijzen verschillende richtingen uit. Door Goldschmidt wordt benadrukt dat het niet slechts wenselijk, maar ook noodzakelijk is om een vervangingsregeling te treffen. Kortmann daarentegen acht grondwetswijziging en een wettelijke vervangingsregeling nodig noch wenselijk. Burkens is van mening dat grondwetswijziging op dit punt eerst is geïndiceerd op grond van zeer zwaarwegende argumenten, zoals gelijkberechtiging van mannen en vrouwen. Voor een grondwettelijke mogelijkheid om een tijdelijke vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling te treffen ziet hij zodanige argumenten echter niet. De drie adviseurs zijn unaniem van oordeel dat, indien een grondwettelijke voorziening wordt getroffen, deze beperkt dient te zijn tot een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling. In het onderstaande zal op onderdelen nader worden ingegaan op de drie adviezen, waarvoor ondergetekenden de adviseurs erkentelijk zijn. Na ontvangst van de adviezen is het voorliggende wetsvoorstel opgesteld.

III. KORTE SCHETS VAN HET PROBLEEM

In 1917 werd het algemeen mannenkiesrecht ingevoerd voor de verkiezingen van de gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer. Bovendien werden de vereisten voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer gelijkgetrokken met die voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. In datzelfde jaar werd vrouwen het passief kiesrecht toegekend, twee jaar later het actief kiesrecht.

In 1918 werd de eerste vrouw tot lid van de Tweede Kamer gekozen. Het aantal vrouwen dat werd gekozen tot lid van vertegenwoordigende organen is sedertdien toegenomen, doch was tot voor kort aanzienlijk minder groot dan het aantal mannen dat werd gekozen. Pas het laatste decennium is van een belangrijke toename van het aantal vrouwen in vertegenwoordigende organen sprake. Tevens is het aantal relatief jonge leden van vertegenwoordigende organen, waaronder vrouwen, toegenomen. Een en ander heeft tot gevolg gehad dat het verschijnsel van zwangere kamerleden en leden van andere vertegenwoordigende

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

organen pas veel later dan de introductie van het vrouwenkiesrecht, zijn intrede heeft gedaan.

Als gevolg van zwangerschap en bevalling kunnen leden van vertegenwoordigende organen tijdelijk hun taken als volksvertegenwoordiger niet vervullen. Vooral in kleine fracties kan dit, bij voorbeeld wat het overleg in commissies betreft, aanleiding tot problemen geven. Het is voor de overblijvende fractieleden – ervan uitgaande dat die er zijn – niet altijd mogelijk om de werkzaamheden van het afwezige lid op te vangen. Nog daargelaten dat daarmee de betrokkene nog niet dezelfde politieke positie inneemt als het zwangere kamerlid. Laatstgenoemde zal zelf feitelijk niet in staat zijn om haar rechten als kamerlid uit te oefenen. Indien zij er niet in slaagt afspraken over vervanging te maken, kan zij zich ertoe gedwongen voelen toch ontslag te nemen omdat anders haar fractiegenoten haar werkzaamheden tijdelijk moeten overnemen en omdat de fractie, indien zij geen ontslag neemt, tijdelijk een stem minder heeft in het vertegenwoordigend orgaan. Tevens kan zij onder druk komen te staan om in haar vertegenwoordigende functie langer door te gaan, respectievelijk eerder weer te beginnen dan gelet op haar gezondheid wenselijk is. Ook als het overnemen van werkzaamheden door – toch al zwaar belaste fractiegenoten – wel mogelijk is, kan echter het belangrijkste recht van het afwezige lid, namelijk het stemrecht, niet worden uitgeoefend.

Aan de bestaande mogelijkheden om te voorzien in de tijdelijke afwezigheid van een kamerlid wegens haar zwangerschap en bevalling kleven ernstige bezwaren.

Op grond van de Kieswet kan een lid van een vertegenwoordigend orgaan zich slechts tijdelijk laten vervangen wegens haar zwangerschap en bevalling (of om welke andere reden ook) op basis van afspraken met de kandidaat die als eerste voor benoeming in aanmerking komt in de vacature die zou ontstaan door haar ontslag. Met de «*vervanger*» moet het lid dat zich tijdelijk wil laten vervangen afspreken, dat deze ontslag zal nemen na een overeengekomen periode. Na deze afspraken te hebben gemaakt, neemt het betrokken lid ontslag, waarop in haar vacature de «*vervanger*» wordt benoemd. Indien deze vervolgens na de afgesproken periode ontslag neemt, kan in de vacature die daardoor ontstaat in beginsel degene die zich heeft laten vervangen weer als lid worden benoemd. Het probleem is echter dat het nakomen van dergelijke afspraken tussen de «*vervanger*» en degene die zich wil laten vervangen, niet in rechte afdwingbaar is (HR 26 maart 1971, AB 1971, nr. 135; KB 5 oktober 1979, AB 1980, nr. 21; AR 1982, NJ 1983, nr. 41). Dit betekent dat het lid dat zich wil laten vervangen afhankelijk is van de goede wil van de vervanger. Dat geldt zowel wat betreft de vraag of zij zal kunnen terugkeren als lid van het vertegenwoordigend orgaan, als voor de periode waarna zij zal kunnen terugkeren. Daarnaast is zij voor terugkeer in het vertegenwoordigende orgaan, ook afhankelijk van kandidaten die op grond van hoofdstuk W van de Kieswet eerder dan zij voor benoeming in een vacature in aanmerking komen. Deze kandidaten moeten dan namelijk ofwel bij voorbaat reeds verklaren niet voor benoeming in aanmerking te willen komen of, indien zij worden benoemd in de vacature die ontstaat door het ontslag van de «*vervanger*», de benoeming niet aanvaarden (artikel W 2 van de Kieswet).

¹ Dit is slechts anders indien hij gedurende de zittingsperiode niet meer aan de vereisten voor het lidmaatschap voldoet. In dat geval eindigt zijn lidmaatschap van rechtswege.

Indien de «*vervanger*» geen ontslag neemt omdat er geen afspraken zijn gemaakt of omdat hij zich daaraan niet houdt, blijft hij in beginsel lid tot het einde van de zittingsperiode van het vertegenwoordigende orgaan¹.

Ook de positie van de «vervanger» heeft, ervan uitgaande dat hij bereid is om afspraken over ontslag na een bepaalde periode na te komen, in de bestaande situatie onaantrekkelijke kanten. Afhankelijk van het tijdsbeslag dat het lidmaatschap op hem legt, zal hij gedwongen zijn, zijn dagelijkse werkzaamheden voor de overeengekomen periode geheel of gedeeltelijk te beëindigen of althans te onderbreken. Dit zal vooral het geval zijn voor «tijdelijke» leden van de Tweede Kamer en van raden van grote gemeenten. In alle gevallen zal hij zich moeten inwerken voor een relatief korte periode van het lidmaatschap. Daarnaast wordt hij in alle gevallen benadeeld ten opzichte van kandidaten, die na hem in een «gewone» vacature worden benoemd die valt in zijn vervangingsperiode. Deze kan immers, anders dan de «vervanger», wel tot het einde van de zittingsperiode van het vertegenwoordigend orgaan lid blijven, tenzij daarover andere afspraken worden gemaakt. Gelet op deze onaantrekkelijke kanten van de tijdelijke vervanging zal het in de praktijk moeilijk zijn om kandidaten bereid te vinden om voor een relatief korte periode zitting te nemen in een vertegenwoordigend orgaan.

Blijkens het verrichte onderzoek zijn voorts de bestaande rechtspositionele voorzieningen niet adequaat voor zowel het kamerlid dat niet aanwezig kan zijn wegens zwangerschap en bevalling als haar «vervanger». Voor zover de betrokken vrouw erin slaagt afspraken over tijdelijke vervanging te maken – en zij dus ontslag zal moeten nemen – heeft dit altijd in meer of mindere mate negatieve financiële gevolgen. Ook deze gevolgen kunnen vrouwen belemmeren in de uitoefening van hun passief kiesrecht.

IV. DE WENSELIJKHEID VAN EEN VERVANGINGSREGELING

Nu in de laatste jaren vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen tijdens hun lidmaatschap zwanger werden en geconfronteerd zijn met problemen voortvloeiend uit hun noodzakelijke afwezigheid rond de bevalling is er reden te meer om te bezien welke voorziening hiervoor moet worden getroffen¹. Verwacht mag worden dat deze omstandigheden zich gezien het groeiend aantal (jonge) vrouwen dat lid is van vertegenwoordigende organen vaker zullen gaan voordoen. Het is bovendien ongewenst dat een zwanger lid rond haar bevalling «gewoon afwezig» is. Al is het maar omdat zij daardoor onder druk kan komen staan om langer door te gaan respectievelijk eerder na haar bevalling weer te beginnen dan gelet op haar gezondheid wenselijk is.

Zwangere kamerleden of leden van andere vertegenwoordigende organen kunnen rond hun bevalling tijdelijk de werkzaamheden die voortvloeien uit het lidmaatschap niet of slechts beperkt uitvoeren. Het verdient aanbeveling dat voor zwangere leden de mogelijkheid wordt verwezenlijkt om gedurende een bepaalde periode het recht te hebben om hun taken als volksvertegenwoordiger niet te vervullen en zich eventueel gedurende die periode te laten vervangen. Het ligt voor de hand daarbij aan te sluiten bij de duur van de verlofperiode van vrouwen in dienstbetrekking (zestien weken).

Het ontbreken van een adequate regeling in geval van zwangerschap en bevalling kan voor vrouwen een drempel opwerpen om zich verkiesbaar te stellen, om een benoeming tot lid van het vertegenwoordigend orgaan te aanvaarden of om lid te blijven. Dit is niet aanvaardbaar. Het gaat hier om een onnodige beperking van de mogelijkheid voor vrouwen om daadwerkelijk gebruik te maken van hun passief kiesrecht. Mede gelet op de verplichtingen die Nederland op zich

¹ Het onderhavige voorstel richt zich in het verlengde van het kabinetsstandpunt op vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen. Hiervan dient onderscheiden te worden de positie van leden van de ministerraad en de colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Daarbij doen zich niet de constitutionele belemmeringen voor die bij leden van vertegenwoordigende organen een rol spelen.

heeft genomen door partij te worden bij het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw (met name artikel 7) – waarnaar ook door Goldschmidt is verwezen –, dienen barrières die specifiek voor vrouwen bestaan om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende organen waar mogelijk te worden weggenomen. Wij zijn van oordeel dat gelijkberechtiging van mannen en vrouwen met zich brengt dat de bestaande belemmering wordt weggenomen. Dit is naar ons oordeel een zwaarwegend argument om tot grondwetswijziging over te gaan.

Wij concluderen derhalve dat het wenselijk is een wettelijke regeling van tijdelijke plaatsvervangende leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden, wegens zwangerschap en bevalling te treffen. Alvorens daartoe over te gaan dient echter de bestaande constitutionele belemmering te worden weggenomen.

V. STEMVERDRACHT ALS ALTERNATIEF?

In twee adviezen (die van Burkens en Kortmann) is gewezen op de mogelijkheid om het instituut van stemoverdracht te introduceren ten einde tegemoet te komen aan de bezwaren verbonden aan de afwezigheid wegens zwangerschap en bevalling. Wij zijn echter van oordeel dat het niet wenselijk is om in de Grondwet een dergelijk instituut dat in onze visie onvoldoende recht doet aan het functioneren als volwaardig lid van een vertegenwoordigend orgaan – op te nemen dan wel mogelijk te maken.

De Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950 (Commissie van Schaik) heeft reeds ter ondervanging van de bezwaren van tijdelijke afwezigheid van kamerleden het instituut van stemoverdracht, zoals Frankrijk dat kent, in beschouwing genomen. Tegen een regeling van stemoverdracht had zij echter fundamentele bezwaren. De commissie wijst erop dat als beginsel voorop moet worden gesteld, dat elk kamerlid zijn stem naar eigen inzicht uitbrengt na kennis te hebben genomen van de argumenten pro en contra het aanhangige voorstel of ontwerp. Daarbij vestigt de commissie de aandacht op de praktische moeilijkheden die zich kunnen voordoen in geval van indiening van amendementen. Een kamerlid dat zijn stem aan een medelid overdraagt, zal in de regel niet kunnen voorzien dat, laat staan welke, amendementen zullen worden ingediend. Daarnaast achtte de commissie de vrees niet ongegrond dat indien stemoverdracht in geval van verblijf buitenslands zou worden toegestaan, dat ook voor andere gevallen redelijk zou zijn, waarna het einde niet meer is te overzien. De commissie wees daarbij op de in Frankrijk met de instituut van stemoverdracht opgedane ervaringen, alwaar de stemoverdracht vrijwel onbepaald is toegelaten (Eindrapport, blz. 54).

De bezwaren van de Commissie Van Schaik – die door ons gedeeld worden – gelden nog onverkort. Wij voegen daaraan nog toe dat deze bezwaren zich inzonderheid doen gevoelen bij fracties die uit één lid bestaan. Voorts zullen ook bij stemoverdracht de werkzaamheden van het betrokken lid door de overige leden van de fractie tijdelijk moeten worden overgenomen. De druk op de betrokkene om haar werkzaamheden zo kort mogelijk te onderbreken of om ontslag te nemen blijft daardoor bestaan.

VI. WEGNEMEN VAN BESTAANDE GRONDWETTELIJKE BELEMMERING

Om een wettelijke regeling inzake tijdelijke plaatsvervangende leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling te kunnen treffen is het nodig de Grondwet te wijzigen. Zo bepaalt de Grondwet ten aanzien van de Staten-Generaal de zittingsduur voor beide kamers, behoudens tussentijdse ontbinding, op vier jaren (artikel 52 jo artikel 64). Kamerleden die verkozen worden, worden voor de zittingsduur van vier jaren verkozen (artikelen 54 en 55 jo artikel 52). Slechts indien een verkozen niet meer voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap (vgl. de artikelen 56 en 57) is dit anders. Gegeven de strekking van het grondwettelijk stelsel van verkiesbaarheid is er naar ons oordeel dan ook geen ruimte om thans een wettelijke regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling van een kamerlid die na afloop van de vervangingsperiode het recht heeft om terug te keren. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor leden van provinciale staten en gemeenteraden.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel om het mogelijk te maken dat een dergelijke wettelijke regeling kan worden getroffen. De grond voor een constitutionele opening voor een specifieke vervangingsregeling voor zwangerschap en bevalling is – zoals hiervoor weergegeven – gelegen in het wegnemen van een barrière, respectievelijk het scheppen van een voorwaarde voor een aan mannen gelijkwaardige mogelijkheid voor het uitoefenen van het passief kiesrecht door vrouwen. Zodanige regeling kan blijkens het verrichte onderzoek eenvoudig van aard zijn en zal ook goed kunnen aansluiten bij de bestaande wet- en regelgeving (Kieswet, Burgerlijk Wetboek en de wetgeving inzake geldelijke voorzieningen voor leden van vertegenwoordigende organen). Wij achten overigens dit niet de plaats om in te gaan op de inhoud van de wettelijke regeling die ons voor ogen staat – voor de contouren van zo'n regeling verwijzen wij naar onze voorlopige standpuntbepaling. Waar het hier om gaat is dat de Grondwet zo wordt gewijzigd dat het binnen afzienbare tijd mogelijk wordt om een wettelijke regeling voor tijdelijke vervanging van leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraadsliden wegens zwangerschap en bevalling te treffen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta