

Zitting 1976–1977

14 223

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit wetsontwerp strekt tot vaststelling van de bepalingen van paragraaf 1 van het nieuwe grondwetshoofdstuk inzake de Staten-Generaal, voor zover deze de verkiezing van de beide kamers betreffen.

De in het wetsontwerp voorgestelde volgorde van de artikelen wijkt enigszins af van die van de staatscommissie. Dit houdt verband met de omstandigheid dat de staatscommissie voor beide kamers directe verkiezing voorschrijft, terwijl in het wetsontwerp voor de Eerste Kamer het stelsel van indirecte verkiezing wordt gehandhaafd. Na de voor beide kamers geldende bepalingen inzake de zittingsduur en het kiesstelsel volgen in het ontwerp afzonderlijke artikelen voor Tweede en Eerste Kamer, waarin wordt aangeduid door wie elke kamer wordt gekozen. De daarop volgende bepalingen inzake het passief kiesrecht, het onderzoek van de geloofsbrieven en de wettelijke regeling van het kiesrecht betreffen weer beide kamers.

In het ontwerp is geen bepaling opgenomen inzake verdubbeling van het aantal leden der kamers (art. 93 Grondwet, art. 43 staatscommissie). Daaraan bestaat geen behoefte, aangezien het in de bedoeling ligt dat in het herzieningsontwerp betreffende de Koning geen gevallen meer voorkomen van besluitvorming in de Staten-Generaal na verdubbeling van het aantal leden. Het voorstel tot het doen vervallen van artikel 93 zal in dat ontwerp worden opgenomen.

ARTIKELEN

Artikel II

Artikel. 3.1.3

Artikel 3.1.3 (artikel 41, eerste lid, staatscommissie). De huidige Grondwet bepaalt in artikel 95, eerste lid, dat de leden van de Tweede Kamer gekozen worden voor vier jaren en in artikel 101, eerste lid, dat de leden van de Eerste Kamer gekozen worden voor zes jaren. Ingevolge artikel 101, derde lid, treedt om de drie jaar de helft van de Eerste Kamer af.

Zoals de tweede ondergetekende in zijn brief van 24 juni 1975 (Bijl. Hand. II 1974-1975, 13 472) reeds aankondigde, wordt het in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid gedane voorstel het aftreden van de helft der Eerste Kamer om de drie jaar te vervangen door een vernieuwing van de gehele kamer om de vier jaar in dit herzieningsontwerp neergelegd. In het voorgestelde artikel 3.1.3 wordt derhalve de zittingsduur van de Tweede Ka-

De voor deze gelijktrekking geldende argumentatie, die bij de behandeling van de nota al aan de orde kwam¹, is de volgende. Het tegenwoordige stelsel duidt op het streven de Eerste Kamer een ietwat duurzamer karakter te geven dan de Tweede Kamer. In de praktijk levert dit bezwaren op, daar het in de bestaande situatie niet mogelijk is een bevredigende regeling te treffen voor de onderlinge aansluiting tussen de verkiezingen voor de provinciale staten en die voor de Eerste Kamer. Bij de tegenwoordige verdeling der provincies in vier groepen, waarbij de aftreding der leden van iedere groep als geheel voor het verkrijgen van een redelijke evenredigheid onvermijdelijk is, doet zich de mogelijkheid voor dat sommige statencolleges tijdens een zittingsperiode nimmer tot verkiezing van leden der Eerste Kamer worden geroepen; voor andere valt deze verkiezing onmiddellijk na de statenverkiezingen, of na verloop van één, twee of drie jaar. Een onregelmatigheid waaraan uiteraard bezwaren kleven. Men zou deze bezwaren moeten aanvaarden, indien aan een grotere duurzaamheid van de Eerste Kamer inderdaad behoefte zou bestaan. Dit is echter niet het geval. Wel van belang is het verschil in karakter en bevoegdheid van de twee kamers. De heterogene natuur van de beide delen van het parlement behoeft geen versterking door een verschillende zittingsduur of een niet collectieve verkiezing van een der delen.

Artikel 3.1.3 wijkt redactioneel af van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 41, eerste lid, volgens welke bepaling elk der kamers wordt gekozen voor vier jaren. Het verdient terminologisch de voorkeur het begrip «zittingsduur» te bezigen, dat thans reeds in artikel 82, derde lid, van de Grondwet voorkomt en ook overgenomen wordt in het daarmee corresponderende artikel 3.1.14, zoals voorgesteld in het wetsontwerp betreffende inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal. Hiermee hangt ook samen dat in de herzieningsvoorstellen het begrip «zitting» niet meer gebruikt wordt voor de jaarlijkse cyclus van de parlementaire werkzaamheden.

Bij de voorgestelde redactie is een bepaling als die van artikel 95, tweede lid, van de Grondwet betreffende het gelijktijdig aftreden der leden niet nodig. Evenmin is gehandhaafd de in genoemd grondwetsartikel voorkomende bepaling dat de leden van een kamer direct herkiesbaar zijn. Ook zonder zulk een bepaling is dit mogelijk.

Aandacht verdient nog de gedachte een bepaling op te nemen volgens welke de zittingsduur van vier jaren van rechtswege wordt verlengd, indien op de dag waarop een kamer zou moeten aftreden geen nieuwe kamer kan samenkomen. Hiervoor wordt aangevoerd dat de Staten-Generaal in de staatsorganisatie een onmisbaar element vormen en dat voorkomen moet worden dat door het verstrijken van de termijn van vier jaren dit staatsorgaan feitelijk zou ophouden te bestaan, indien bijzondere omstandigheden verkiezingen of het samenkomen van een nieuwe kamer onmogelijk zouden maken. De eis van continuïteit gebiedt in deze gedachtengang hier een voorziening te treffen.

Wij achten de opneming van een dergelijke bepaling niet wenselijk. Daarbij hebben wij mede in aanmerking genomen de parlementaire geschiedenis van het bij de grondwetsherziening van 1956 ter zake ingediende initiatiefontwerp-Oud, dat materieel hetzelfde beoogde. Dit voorstel werd in tweede lezing door de Eerste Kamer verworpen. Verkiezingen dienen op de daarvoor vastgestelde tijdstippen doorgang te vinden. Aan dit belangrijke beginsel zou afbreuk worden gedaan wanneer in de Grondwet reker.ing werd gehouden met de mogelijkheid dat niet tijdig een nieuwe kamer zou zijn samengesteld. In hoeverre een kamer, welke zittingsduur verstreken is, nog als een bevoegd orgaan is aan te merken, zal naar de omstandigheden van het concrete noodgeval moeten worden uitgemaakt, zoals ook in 1945 is geschied. Voorts merken wij op dat wij van oordeel zijn dat in de Grondwet in het algemeen geen regels van staatsnoodrecht dienen te worden opgenomen. Hierop zal nader worden ingegaan in de memorie van toelichting op het herzieningsontwerp inzake de uitzonderingstoestanden.

¹ Bijl. Hand. II 1973-1974, 12 944, nr. 2, 4, 6; Bijl. Hand. II 1974-1975, 12 944, nr. 9, 15, 22; Hand. II 1974-1975, OCV, blz. 351, 353, 356, 357, 360, 366, 372-374; 379; Hand. II 1974-1975, blz. 2277, 2291, 2302, 2307, 2316, 2318, 2320, 2326, 2334, 2341, 2350, 2408, 2422, 2425, 2447-2449. Bijl. Hand. I 1974-1975, 12 944, nr. 75, 75a-c; Hand. I 1974-1975, blz. 620, 623, 625, 629, 631, 632, 636, 643.

mer ongewijzigd gelaten en de zittingsduur van de Eerste Kamer gelijk maakt aan die van de Tweede Kamer.

Artikel 3.1.4

Artikel 3.1.4 (artikel 42, eerste en tweede lid, staatscommissie). In het eerste lid is, op dezelfde wijze als in de artikelen 91, eerste lid, en 92, tweede lid, van de Grondwet, vastgelegd dat de kiesstelsels voor de Tweede en de Eerste Kamer stelsels van evenredige vertegenwoordiging moeten zijn. Bij de formulering «op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen» staat het vast dat de wetgever geen volstrekte evenredigheid behoeft na te streven. Deze formulering heeft door haar historische interpretatie een zekere vastheid van betekenis verworven, welke bij het overgaan op een andere formule verloren zou gaan. Handhaving van de thans gebezigde woorden verdient daarom aanbeveling.

Op het niet overnemen van het voorstel van de staatscommissie een bepaling inzake de mogelijkheid van de verdeling van het land in kiesgebieden toe te voegen, behoeft na de ruime aandacht die dit voorstel in het overleg met de Staten-Generaal reeds heeft gehad², thans niet meer te worden ingegaan. Wel valt er op te wijzen dat het voorgestelde artikel evenmin als de geldende grondwetsbepalingen een stelsel van afzonderlijke kiesgebieden, volledig uitsluit. Een verdeling in bijvoorbeeld vier kiesgebieden, zoals thans ten aanzien van de Eerste Kamer bestaat, blijft dus grondwettelijk mogelijk. Overigens zijn wij van oordeel, zoals reeds bleek uit de brief van de tweede ondergetekende van 14 oktober 1975 aan de Kamers³, dat in samenhang met de wijziging van de Grondwet op het punt van de zittingsduur van de Eerste Kamer de indeling in kiesgebieden voor de Eerste Kamer dient te worden afgeschaft.

De bepaling van het tweede lid komt in de huidige Grondwet niet voor. Wij achten het wenselijk het fundamentele beginsel dat verkiezingen geheim zijn in de Grondwet op te nemen.

Artikel 3.1.5

Artikel 3.1.5 (artikel 41, tweede lid, en artikel 42, derde en vierde lid, staatscommissie)

Eerste lid. Artikel 90, eerste lid, van de Grondwet noemt als vereisten voor het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer dat men Nederlander en Nederlands ingezetene is en de bij de wet te bepalen minimumleeftijd heeft bereikt, welke niet beneden achttien jaar mag zijn.

In het voorgestelde artikel is de eis van Nederlanderschap onverkort gehandhaafd. Anders dan ten aanzien van de gemeenteraden achten wij het juist dat voor het hebben van kiesrecht voor de nationale volksvertegenwoordiging het bezit van de Nederlandse nationaliteit grondwettelijk vereist blijft.

De leeftijd van achttien jaar is niet meer als een benedengrens voor de wetgever in het artikel neergelegd maar als een directe vaststelling van de kiesgerechtigde leeftijd.

Wat het vereiste van ingezetenschap betreft, wijkt het ontwerp zowel van de huidige Grondwet als van het voorstel van de staatscommissie af. Te dien aanzien merken wij het volgende op.

De Nederlanders die in het buitenland in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn, zullen indien het daartoe ingediende ontwerp tot wijziging van de Kieswet zal worden aanvaard, het actieve kiesrecht verkrijgen.⁴ Naar ons oordeel biedt het huidige artikel 90 van de Grondwet hiertoe voldoende ruimte. Wij achten het echter wenselijk dat de mogelijkheid wordt geopend het actief kiesrecht eveneens te verlenen aan andere categorieën van Nederlanders in het buitenland.

De staatscommissie ontraadt in meerderheid een dergelijke mogelijkheid tot uitbreiding van de kring van kiesgerechtigden, op gronden van principiële en praktische aard (tweede rapport, blz. 245, 246).

Het kiesrecht, aldus de commissie, vindt zijn grondslag in de omstandigheid, dat de burger door de wetten en besluiten des lands is gebonden en

² Bijl. Hand. II 1973–1974, 12 944, nr. 2, 4, 6, 7; Bijl. Hand. II 1974–1975, 12 944, nr. 8, 10, 11, 16, 21; Hand. II 1974–1975, OCV, blz. 96–111, 157–197, 339–349; Hand. II 1974–1975, blz. 2275–2277, 2284, 2285, 2288–2290, 2298, 2299, 2306, 2307, 2310, 2311, 2313, 2315, 2317, 2318, 2320, 2321, 2324, 2332, 2335, 2342, 2348, 2349, 2351, 2364, 2385, 2389, 2395–2397, 2399, 2411–2413, 2415, 2416, 2420–2423, 2425, 2427, 2432, 2434, 2438–2447

³ Bijl. Hand. II 1975–1976, 13 472, nr. 2

⁴ Bijl. Hand. II 1975–1976, 13 885

dat deze voor zijn leven mede van bepalende invloed kunnen zijn. Hij dient daarom bij de vaststelling der wetten en het toezicht op het bestuur te worden betrokken door zijn stemrecht voor het lichaam, dat deze functies representatief waarneemt. De aldus geschapen medeverantwoordelijkheid voor de openbare zaak veronderstelt echter, dat de dragers ervan ook met de gevolgen van hun keuze worden belast. Daarom ligt de beperking van het kiesrecht tot de ingezetenen voor de hand.

De commissie wees in meerderheid ook af het denkbeeld het kiesrecht te verlenen aan Nederlanders, die slechts tijdelijk in het buitenland verblijven en zich in dat opzicht dus niet van Nederlandse ambtenaren onderscheiden. Aangezien de juistheid van de verklaring, dat slechts van tijdelijk verblijf in het buitenland sprake is, niet kan worden gecontroleerd, wordt naar het oordeel van de meerderheid van de commissie een onzuiver element in de regeling ingevoerd. Bovendien vreesde de commissie, dat een uitbreiding van het kiesrecht in de hier besproken zin veel administratieve rompslomp zal meebrengen terwijl de reële betekenis van die uitbreiding zowel voor de betrokken Nederlanders als voor de samenstelling van de Tweede Kamer, waarschijnlijk te verwaarlozen is.

Het standpunt van de meerderheid van de staatscommissie leidde tot het voorstel het vereiste van ingezetenschap voor het actief kiesrecht in de Grondwet ongewijzigd te handhaven.

Dit voorstel zouden wij niet willen volgen. Het komt ons ongewenst voor toekomstige ontwikkelingen ter zake van de toekenning van kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland in de Grondwet af te snijden.

Wij zouden niet zo ver willen gaan, dat het vereiste van ingezetenschap geheel vervalt, waardoor het kiesrecht aan alle in het buitenland gevestigde Nederlanders van 18 jaar en ouder zou toekomen. Het is niet opportuun, dat ook die Nederlanders het kiesrecht verkrijgen, die geen duidelijke band met Nederland meer hebben, maar om welke reden dan ook nog in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Het komt juist voor om, met behoud van de eis van ingezetenschap ten principale, in de Grondwet de mogelijkheid te openen dat de wet ten behoeve van nader te bepalen categorieën Nederlanders van deze eis afziet. De wetgever kan dan uitmaken, of er aanleiding is de grenzen voor de toekenning van het kiesrecht ruimer te trekken.

Dit standpunt sluit aan bij hetgeen de tweede ondergetekende ter zake reeds opmerkte bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het dienstjaar 1976 in de Tweede Kamer.⁵ Bij die gelegenheid werd een motie-Kappeyne van de Coppello aangenomen waarin opheffing van het vereiste van ingezetenschap als belemmering voor het verlenen van actief kiesrecht aan de in het buitenland woonachtige Nederlanders werd verlangd (Bijl. Hand. II 1975–1976, 13 600, hoofdstuk VII, nr. 11). Uit met name de stemverklaring bij de motie valt verschil van inzicht af te leiden ten aanzien van de inhoud en strekking van de motie, al naar gelang de klemtoon werd gelegd op het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor het verlenen van kiesrecht, die thans gelegen is in het vereiste van ingezetenschap, dan wel op het geheel opheffen van dit vereiste.⁶ Bij de laatstbedoelde uitleg zou uitvoering van deze motie ertoe leiden dat elke Nederlander in het buitenland het kiesrecht zou verwerven, zonder dat de Grondwet zou toelaten dat daarop enige uitzondering werd gemaakt. De tweede ondergetekende wees er bij de behandeling van de motie reeds op dat hij het ongewenst achtte iedere Nederlander in het buitenland het kiesrecht te verlenen, waar ter wereld hij zich ook bevindt, hoe lang hij zich ook al in het buitenland bevindt en in welk dienstverband dan ook hij zich heeft begeven. Wij menen dit standpunt te moeten handhaven. De Grondwet moet noch het toekennen van kiesrecht, noch het onthouden van kiesrecht aan categorieën van Nederlanders in het buitenland geheel uitsluiten. Op dit punt moet een gevarieerde regeling mogelijk zijn. Bij het voorgestelde grondwetsartikel zal de wetgever aan elke groep van niet-ingezetenen die hij daarvoor in aanmerking wil brengen, het kiesrecht kunnen verlenen. Wij menen dat op deze wijze aan de strekking van de motie naar de bedoeling van velen die daaraan hun stem gaven ten volle wordt voldaan.

⁵ Bijl. Hand. II 1975–1976, 13 600, nr. 8; Hand. II 1975–1976, blz. 323

⁶ Hand. II 1975–1976, blz. 420.

De uitbreiding van het actief kiesrecht tot in het buitenland verblijvende Nederlanders zouden wij overigens willen beperken tot het kiesrecht voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ten aanzien van de andere vertegenwoordigende lichamen zien wij geen reden om bij de samenstelling daarvan ook niet-ingezetenen te betrekken. Voor zover ons bekend wordt daaraan ook geen behoefte gevoeld. De politieke belangstelling bij Nederlanders in het buitenland zal in het algemeen op het landelijk niveau gericht zijn en daaromtrent zal men doorgaans ook het beste geïnformeerd kunnen zijn. Het zou moeilijk zijn een aanvaardbaar verband te leggen tussen Nederlanders in het buitenland en een bepaalde provincie en gemeente.

Een grondwetswijziging in bovenbedoelde zin, krachtens welke de wetgever aan bepaalde groepen van niet-ingezetenen het kiesrecht zou kunnen verlenen, zal intussen niet in werking kunnen treden, zolang artikel 46 van het Statuut niet is gewijzigd of vervallen. In dit artikel wordt, evenals in artikel 90 van de Grondwet, ten aanzien van het actief kiesrecht de eis van ingezetenschap gesteld. In verband hiermede is in het ontwerp een additioneel artikel opgenomen, ertoe strekkende dat de onderhavige wijziging niet in werking zal treden, zolang het Statuut daartoe een belemmering vormt (art. A 3.1.5).

Aan de in artikel 90, eerste lid, van de Grondwet voorkomende bepaling, dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt bestaat naar onze mening geen behoefte meer. Met de opneming van deze bepaling werd beoogd stelsels van meervoudig stemrecht, waarbij bepaalde categorieën van kiezers meer stemmen zouden mogen uitbrengen dan andere, uit te sluiten. Hierin wordt in de herziene Grondwet voorzien door artikel 1.4, bepalende dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen. Artikel 1.4 biedt in samenhang met het bepaalde in het voorgestelde artikel 3.1.5 dezelfde waarborg als het slot van artikel 90, eerste lid, thans biedt. Daarbij is in aanmerking te nemen dat laatstgenoemde bepaling niet beoogt een verbod in te houden van stelsels, waarbij alle kiezers bij een zelfde verkiezing meer stemmen uitbrengen.

Tweede lid. De uitsluiting van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer is thans geregeld in artikel 90, derde lid, van de Grondwet. De in het artikel neergelegde uitsluitingscategorieën liggen voor een deel in het strafrechtelijke vlak. Deze strafrechtelijke uitsluitingen zijn van tweeërlei aard. Enerzijds worden uitgesloten zij aan wie het kiesrecht bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is ontnomen. Op basis hiervan worden in het Wetboek van Strafrecht ongeveer 300 verschillende delicten vermeld, waarbij ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf kan worden opgelegd. Bovendien is ten aanzien van alle misdrijven en overtredingen, die vallen onder de Wet economische delicten, aan de rechter de bevoegdheid gegeven ontzetting uit het kiesrecht uit te spreken. Anderzijds wordt in de Grondwet aan de wetgever opgedragen tijdelijk of blijvend verlies van kiesrecht te verbinden aan een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar of wegens bedelarij of landloperij en aan meer dan twee, binnen een door de wet te bepalen tijdperk vallende, onherroepelijke rechterlijke uitspraken die openbare dronkenschap vaststellen. In deze gevallen bestaat er voor de rechter dus geen vrijheid de uitsluiting al dan niet aan de hoofdstraf toe te voegen. Het is de Kieswet die de uitsluiting aan de veroordeling verbindt.

Naast deze strafrechtelijke categorieën worden in de Grondwet nog uitgesloten zij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens de beschikking of het beheer over hun goederen hebben verloren en zij die van de ouderlijke macht of de voogdij over een of meer van hun kinderen zijn ontzet.

Voorts worden in de Grondwet onder degenen die het kiesrecht niet mogen uitoefenen vermeld zij die rechte van hun vrijheid zijn beroofd.

In het thans voorgestelde tweede lid van artikel 3.1.5 zijn de geldende uitsluitingsgronden aanzienlijk besnoeid. Wij volgen daarmee de voorstellen die de staatscommissie op dit punt heeft gedaan. De commissie, die zich de vraag stelde in hoeverre de bestaande uitsluitingsgronden dienden te wor-

den gehandhaafd en of het wellicht wenselijk zou zijn nieuwe te formuleren, overwoog daarbij het volgende.

In de eerste plaats concludeert de commissie dat het niet mogelijk is in de Grondwet een concrete aanduiding te geven van de delicten welke tot uitsluiting van het kiesrecht zouden moeten leiden. Men zal moeten volstaan met een algemene formule. Vervolgens wijst de commissie op de opnemings van het kiesrecht onder de grondrechten, waardoor het belang van het kiesrecht nog wordt onderstreept, en in aansluiting daarop op de noodzakelijkheid dat de uitsluitingen een grondwettelijke basis hebben en beperkt in aantal blijven.

Met betrekking tot de strafrechtelijke uitsluitingsgronden merkt de commissie in de eerste plaats op dat zij de bevoegdheid van de wetgever om als bijkomende straf uitsluiting van het kiesrecht te voorzien te ruim acht. In de tweede plaats acht de commissie het niet juist dat de wet het kiesrecht automatisch doet verliezen zonder uitspraak van de rechter. Ten einde deze bezwaren te ondervangen stelt de commissie voor de bestaande strafrechtelijke uitsluitingsgronden te doen vervallen en in plaats daarvan te bepalen dat het kiesrecht slechts kan worden ontzegd bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak, tevens een veroordeling tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar inhoudende. Daarmee wordt voorkomen dat bij het begaan van lichte delicten het kiesrecht kan worden ontnomen. De commissie erkent dat de termijn van een jaar een vrij willekeurige is, maar zij meent dat iedere andere termijn niet minder willekeurig zou zijn. Daarom stelt zij voor deze thans ook in het grondwetsartikel voorkomende termijn te handhaven.

Voorts stelt de commissie voor de bestaande uitsluiting van handelingsonbekwame geestelijk gestoorden te handhaven onder aanpassing van de omschrijving van deze groep aan die van Boek 1 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

De uitsluiting van hen die van de ouderlijke macht of de voogdij over een of meer dan hun kinderen zijn ontzet, is in het voorstel van de staatscommissie vervallen. Het destijds gebezigde motief dat hier sprake is van een zo groot zedelijk defect dat men het kiesrecht onwaardig is, acht zij niet toereikend.

Wij hebben ons met de opvatting van de staatscommissie dat een beperking van de uitsluitingsgronden wenselijk is, geheel kunnen verenigen. In het licht van de visie die wij thans op het kiesrecht hebben en welke mede tot uitdrukking komt in het voorstel het kiesrecht een plaats onder de grondrechten te geven, gaan de bestaande grondwettelijke mogelijkheden om personen het kiesrecht te ontnemen zeker te ver. Juist deze overweging echter bracht ons ertoe het voorstel van de commissie niet aanstonds over te nemen en met name de opnemings van de twee door de staatscommissie voorgestelde uitsluitingscategorieën af te wegen tegen de gedachte alle uitsluitingen van het kiesrecht te doen vervallen. Ten einde over dit denkbeeld, dat in het rapport van de staatscommissie geen speciale aandacht krijgt, tot een gefundeerd oordeel te komen, heeft de tweede ondergetekende zich tot de Kiesraad gewend met het verzoek hem daarvoor te adviseren⁷.

In de adviesaanvraag aan de Kiesraad is gewezen op de volgende argumenten die zouden kunnen worden aangevoerd voor het standpunt dat uitsluitingsgronden geheel achterwege dienen te blijven.

De mogelijkheid om personen die een vrijheidsstraf hebben ondergaan, van het actief kiesrecht uit te sluiten, werd van ouds gebaseerd op het zogenaamde zedelijk defect van betrokkenen. Daartegenover kan worden gesteld dat het minder juist lijkt iemand het kiesrecht te ontnemen op grond van te veroordelen gedrag. De tegenwoordige strafrechtspleging tracht eerder de banden tussen de gestrafte en de samenleving te handhaven dan deze door te snijden.

Bij de uitsluiting van geestelijk gestoorden is de moeilijkheid hoe vastgesteld moet worden dat iemand zodanig geestelijk gestoord is dat hem het kiesrecht moet worden ontzegd. Individuele beoordeling is praktisch uitgesloten en dus zal aansluiting moeten worden gezocht bij bepaalde gemakke-

⁷ De adviesaanvraag en het advies van de Kiesraad zijn gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 5 augustus 1975, nr. 148.

lijk vast te stellen objectieve omstandigheden. De staatscommissie doet dit in navolging van de bestaande Grondwet door de uitsluiting te verbinden aan de ondercuratelestelling volgens de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en aan de plaatsing in de gesloten afdeling van een krankzinnigengesticht krachtens rechterlijke machtiging volgens de bepalingen van de Krankzinnigenwet, welke plaatsing eveneens handelingsonbekwaamheid meebrengt. Hiertegen kan worden ingebracht dat ongeschiktheid om rechts-handelingen te verrichten nog niet tevens behoeft te betekenen ongeschiktheid om bij de verkiezingen een stem uit te brengen. Voorts zijn er naast de beperkte categorie van hen die in een gesloten afdeling van een psychiatrische inrichting verblijven verschillende andere categorieën van personen, al dan niet in een inrichting opgenomen, die even veel of even weinig in staat zijn hun wil te bepalen, maar hun kiesrecht hebben behouden.

De Kiesraad, die reeds in zijn advies van 6 maart 1972 inzake het Eindrapport van de staatscommissie⁸ zijn instemming met het voorstel van de staatscommissie had betuigd, spreekt in zijn advies van 10 juni 1975 als zijn oordeel uit dat de schrapping van de door de staatscommissie voorgestelde gronden van uitsluiting geen aanbeveling verdient.

De uitsluitingen die het gevolg zijn van een veroordeling door de strafrechter acht de Kiesraad bedoeld voor personen die zich hebben schuldig gemaakt aan een zodanig delict, dat zij daarmee blijf hebben gegeven van een gezindheid die met een richtige uitoefening van het kiesrecht kwalijk verenigbaar is. Die bedoeling blijkt naar het oordeel van de Kiesraad uit de regeling in het Wetboek van Strafrecht, waarbij de vraag of de bijkomende straf van ontzetting van het recht van het kiezen en de verkiesbaarheid bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen zal worden mogelijk gemaakt, in dit wetboek telkens bij ieder hoofdstuk onder ogen is gezien, kennelijk naargelang van de beantwoording van de hierboven aangegeven vraag. De wetgever mag daarbij zeer ruim zijn geweest, dit doet niet af aan de omstandigheid dat aldus niet de zedelijke beoordeling van de betrokkene, maar de aard van het strafbare feit voor de strafwetgever beslissend is geweest. Dit plaatst naar het oordeel van de Kiesraad ook het argument dat de ontzetting niet meer zou passen in de strafrechtspleging die eerder tracht de banden tussen de gestrafte en de samenleving te handhaven dan deze door te snijden, in een wat ander licht. Indien al deze «trend» zich in bepaalde gevallen in de strafrechtspleging doet gelden, zo gaat een generalisatie van deze gedachte voor alle gevallen tegenover de eis van beveiliging van de rechtsorde de Kiesraad te ver.

De Kiesraad merkt verder op dat het voorstel van de staatscommissie reeds een zeer belangrijke beperking bevat van de uitsluiting, zoals ze in de tegenwoordige Grondwet is geregeld. De nadere voorwaarde wordt daarbij immers gesteld dat het een veroordeling moet gelden tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. De ontzetting uit het kiesrecht zal dus in vergelijking met de andere gevallen van ontzetting van rechten in het Wetboek van Strafrecht die tot dusver daarmee in het algemeen gelijk gesteld werden, een beperkter karakter hebben waardoor de kwaliteit van grondrecht van het kiesrecht sterker wordt onderlijnd. Het gaat de Kiesraad echter te ver een ontzetting uit het kiesrecht volstrekt uit te sluiten. Dat b.v. iemand, die zich heeft schuldig gemaakt aan een misdrijf tegen de veiligheid van de staat, aanstands na het ondergaan van de straf zijn kiesrecht weer zou moeten kunnen uitoefenen, schijnt de Kiesraad kwalijk verteerbaar.

Het voorgaande leidt de Kiesraad met betrekking tot de onderhavige uitsluitingscategorie tot de conclusie dat, hoezeer het kiesrecht, vooral wanneer het als grondrecht in de Grondwet wordt opgenomen, zoveel mogelijk moet worden ontzien, niettemin het afsnijden van elke mogelijkheid om op grond van strafrechtelijk gewraakt gedrag iemand van het kiesrecht uit te sluiten geen aanbeveling verdient.

Wat betreft de uitsluiting van hen die wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten, schijnt het de Kiesraad hoogst twijfelachtig dat voor die gevallen niet ongeschiktheid aanwezig zou

⁸ Bijl. Hand. II 1973-1974, 12 944, nr. 4.

zijn om bij de verkiezing een weloverwogen stem uit te brengen. De onbillijkheid – de Kiesraad zou liever van een oneffenheid spreken – beperkt zich dan daartoe dat anderen, die evenzeer wegens een geestelijke stoornis niet in staat zijn hun wil te bepalen, niet van het kiesrecht worden uitgesloten. De vraag wordt dus of met het oog op de onmogelijkheid om individueel voor alle kiezers vast te stellen of zij op grond van geestelijke stoornis tot stemmen onbekwaam moeten worden geacht, men ook degenen van wie dit door een rechterlijke uitspraak is vastgesteld desondanks tot het uitoefenen van het kiesrecht moet toelaten.

De Kiesraad meent deze vraag in ontkennende zin te moeten beantwoorden. Het gaat naar zijn oordeel niet wel aan om op grond van de praktische onmogelijkheid over de gehele lijn tot een adequate regeling te komen, niet te voorzien in de gevallen waarin de noodzakelijkheid van uitsluiting van het kiesrecht uit een rechterlijke uitspraak voortvloeit. Daarbij heeft de Kiesraad mede in aanmerking genomen dat, terwijl een curatele wegens een geestelijke stoornis eertijds slechts bij leden van «de bezittende klasse» zin had, omdat deze over gelden of goederen beschikten, ter bescherming waarvan de bevoegdheid rechtshandelingen te verrichten moest worden ontnomen, de sociale wetgeving ertoe heeft geleid dat meer bepaaldelijk ook geestelijk gestoorden over bedragen de beschikking krijgen die het geraden maken hen onder curatele te stellen. Dit instituut verkrijgt dan ook steeds ruimere toepassing.

Wij hebben na kennisneming van het advies van de Kiesraad ons nader bezonnen op de vraag welk voorstel in het onderhavige wetsontwerp op dit punt aan de Staten-Generaal diende te worden voorgelegd. Wij hebben daarbij overwogen dat zowel ten aanzien van de opnemings van de door de staatscommissie voorgestelde uitsluitingsgronden als ten aanzien van het geheel schrappen van de uitsluitingsgronden wezenlijke argumenten pro en contra zijn aan te voeren. Waar nu zowel de staatscommissie als de Kiesraad zich unaniem heeft gesteld achter een beperkte handhaving van de strafrechtelijke uitsluitingsgronden en een ongewijzigde handhaving van de geldende uitsluiting van geestelijk gestoorden, hebben wij uiteindelijk gemeend ons bij dit voorstel te moeten aansluiten. Wij hebben daarbij mede in aanmerking genomen dat de feitelijke betekenis van het geheel schrappen van de uitsluitingsgronden vergeleken bij het voorstel van de staatscommissie niet groot zou zijn. Immers wordt van de ruime mogelijkheid die de strafwetgeving thans kent om uitsluiting van het kiesrecht als bijkomende straf op te leggen door de rechter een minimaal gebruik gemaakt. En wat de geestelijk gestoorden betreft, onder degenen, die thans uitgesloten zijn zullen er wel niet velen gevonden worden die bij opheffing van de uitsluiting van het kiesrecht gebruik zouden maken.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 3.1.5 zijn mitsdien de door de staatscommissie in haar artikel 42, derde lid, neergelegde uitsluitingsgronden overgenomen, met dien verstande dat voor de strafrechtelijke uitsluitingsgrond een andere formulering is gekozen. Wat deze categorie betreft wijzen wij erop dat onder de voorgestelde bepaling de overtredingen waartegen straf wordt bedreigd in het Wetboek van Strafrecht en de overtredingen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder 4, van de Wet op de economische delicten, in ieder geval niet meer tot uitsluiting van het kiesrecht zullen kunnen leiden, aangezien ter zake van geen van deze overtredingen een vrijheidsstraf van een jaar of langer kan worden opgelegd.

In het door de staatscommissie voorgestelde artikel is in een afzonderlijk lid bepaald dat hij die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, het kiesrecht slechts kan uitoefenen in de gevallen en op de wijze bij de wet geregeld. In de Grondwet worden deze personen vermeld onder de categorieën van uitgesloten. Het gaat hier om personen voor wie het op de dag der verkiezing zonder nadere voorziening onmogelijk is aan de stemming deel te nemen, omdat zij zich niet naar een stemlokaal kunnen begeven. Van een werkelijk verlies van kiesrecht is bij hen echter geen sprake. In de voorstellen van de staatscommissie wordt dan ook terecht voor deze groep een afzonderlijke regeling getroffen. In het onderhavige wetsontwerp is deze bepaling

echter niet overgenomen. Dit vloeit voort uit de opneming in het wetsontwerp inzake klassieke grondrechten (13872) van de – niet aan de staatscommissie ontleende – bepaling dat hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten, voor zover deze zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming (art. 1.14, vierde lid). Naast deze algemene bepaling is een specifiek voorschrift dat een beperking van de uitoefening van het kiesrecht beoogt mogelijk te maken, overbodig. De voorgestelde algemene bepaling bindt de beperking van het kiesrecht aan een norm. De beperking is slechts geoorloofd voor zover het uitoefenen van het kiesrecht zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. De door de staatscommissie voorgestelde bepaling wil de beperking van het kiesrecht van hen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd volledig overlaten aan het inzicht van de wetgever.

In het licht van bovenbedoelde norm is het naar onze mening niet juist dat de uitoefening van het actief kiesrecht aan gedetineerden zou worden onthouden alleen op grond van hun detentie. Met het oog hierop zullen adviezen worden ingewonnen over de uitoefening van het kiesrecht door degenen aan wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen bij de Kiesraad en bij adviescolleges die met de praktijk van de situatie van vrijheidsbeneming bekend zijn.

In artikel 90, tweede lid, van de Grondwet komt de bepaling voor, dat de wet de uitoefening van het kiesrecht voor militairen kan schorsen voor de tijd, gedurende welke zij zich onder de wapenen bevinden. Een dergelijke bepaling is in het wetsontwerp niet opgenomen, aangezien daaraan geen behoefte meer bestaat. Dit is te minder het geval, nu de Kieswet een desbetreffende bepaling sedert de wet van 18 maart 1948, Stb. I 110, niet meer kent. In de toelichting op het ontwerp voor deze wet wordt onder meer opgemerkt dat een dergelijke regeling in strijd zou zijn met de huidige opvattingen omtrent de taak en de rechten van de militair.

Artikel 3.1.6

Artikel 3.1.6 (artikel 41, tweede lid, staatscommissie). De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer vindt thans haar grondslag in artikel 92, tweede lid, van de Grondwet. In het voorgestelde artikel is het bestaande stelsel van indirecte verkiezing door provinciale staten gehandhaafd. Op het voorstel van de staatscommissie tot invoering van een stelsel van directe verkiezing, dat reeds in het overleg met de Staten-Generaal aan de orde is geweest⁹ en daarbij onvoldoende steun verwierf, behoeft hier niet meer te worden ingegaan.

Bij verkiezing van de Eerste Kamer door provinciale staten voor een periode van vier jaren is het wenselijk dat die verkiezing telkens zo spoedig mogelijk op de verkiezing van provinciale staten volgt. Wij hebben in dit verband aandacht geschonken aan de termijn, genoemd in de motie-De Kwaadsteniet (Bijl. Hand. II 1974-1975, 12 944, nr. 22)¹⁰ waarbinnen de Eerste-Kamerverkiezing zou moeten plaatsvinden, namelijk zes weken na de beëindiging van de leden van provinciale staten. Bij de bestaande wettelijke bepalingen zou de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer inderdaad binnen deze termijn kunnen geschieden. Wij achten het echter bezwaarlijk dat bij deze omschrijving niet uit de Grondwet blijkt hoeveel tijd er ten hoogste mag verlopen tussen de verkiezing van provinciale staten en die van de Eerste Kamer. Wij geven er daarom de voorkeur aan in de Grondwet het tijdstip van de verkiezing van de Eerste Kamer te verbinden aan het tijdstip van de verkiezing van provinciale staten. Voorgesteld wordt de tijd die tussen beide verkiezingen verloopt te bepalen op ten hoogste vier maanden. Deze termijn is zodanig gekozen dat de thans in de Kieswet voor beide verkiezingen geregelde tijdstippen daarmee verenigbaar zijn.

Onder de term «verkiezing» dient in het voorgestelde artikel het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatstelling en stemming, te worden verstaan. Tot dusver werd ervan uitgegaan dat met het in artikel 82, tweede lid, van de Grondwet voorkomende woord «verkiezen» bedoeld is de kandidaatstelling, zijnde de eerste van de handelingen welke samen het verkiezen uit-

⁹ Bijl. Hand. II 1973-1974, 12 944, nr. 2, 4, 6; Bijl. Hand. II 1974-1975, 12 944, nr. 9, 15, 19, 22; Hand. II 1974-1975, OCV, blz. 349, 351, 353, 355-357, 360, 363-368, 371, 372, 374, 375, 377, 379-381; Hand. II 1974-1975, blz. 2277, 2291-2293, 2302, 2307, 2316, 2318-2320, 2326, 2333, 2335, 2341, 2397, 2399, 2408, 2412, 2420, 2425, 2431, 2434, 2442, 2448, 2449; Bijl. Hand. I 1974-1975, 12 944, nr. 75, 75a; Hand. I 1974-1975, blz. 618, 625, 629, 631, 632, 636, 643.

¹⁰ Zie ook Hand. II 1974-1975, blz. 2448, 2449.

maken. Wij achten het juist thans van deze historisch bepaalde doch begripsmatig minder voor de hand liggende interpretatie af te stappen. In dit verband wordt erop gewezen dat in het met artikel 82, tweede lid, corresponderende artikel 3.1.14 betreffende de ontbinding der kamers, opgenomen in het wetsontwerp inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal, de eis dat binnen veertig dagen nieuwe kamers worden verkozen niet meer voorkomt. In die bepaling zal dus ook geen belemmering meer zijn gelegen bedoelde interpretatie te verlaten.

In de termijnbepaling is een uitzondering opgenomen met het oog op het geval dat de Eerste Kamer tussentijds wordt ontbonden. In dat geval zullen provinciale staten, zonder dat zij kort tevoren opnieuw zijn samengesteld, de nieuwe leden van de Eerste Kamer moeten kiezen. Aangezien na de eerstvolgende statenverkiezingen weer een normale verkiezing van de Eerste Kamer zal plaatsvinden, zal de na ontbinding gekozen kamer een kortere zittingsduur dan de normale termijn van vier jaren moeten hebben. De wetgever zal deze kortere zittingsduur hebben aan te geven op basis van zijn algemene bevoegdheid, neergelegd in artikel 3.1.14, vierde lid, om voor een na ontbinding optredende kamer een afwijkende zittingsduur vast te stellen.

Artikel 3.1.7

Artikel 3.1.7 (artikel 44 staatscommissie). De vereisten welke voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal gelden zijn thans opgenomen in artikel 94 met betrekking tot de Tweede Kamer en in artikel 100 voor wat betreft de Eerste Kamer. Wij stellen voor deze vereisten, welke voor het lidmaatschap van beide kamers gelijkelijk gelden, ook in één artikel op te nemen.

De eis van Nederlandschap wordt in het artikel gehandhaafd. Ten aanzien van het vereiste van een minimumleeftijd merken wij het volgende op.

De staatscommissie handhaaft in haar eindrapport haar aanvankelijke, in het Tweede rapport (blz. 235-240) weergegeven voorstel ten aanzien van de leeftijd voor het passief kiesrecht. Dit voorstel houdt in, dat die leeftijd gelijk zal zijn aan de bij de wet te bepalen leeftijd, waarop de algemene meerderjarigheid aanvangt, maar niet lager zal mogen zijn dan achttien jaar.

De commissie blijft van mening, dat er een zekere onevenwichtigheid is gelegen in een situatie, waarbij personen van een bepaalde leeftijd wel voldoende rijp zouden worden geacht om de verantwoordelijke functie van kamerlid te vervullen, maar nog niet voldoende rijp om in het private rechtsverkeer als volwaardig rechtssubject op te treden.

Bij de jongste partiële grondwetsherziening heeft de regering de staatscommissie niet gevolgd ten aanzien van de koppeling van de leeftijd voor het passief kiesrecht aan de algemene meerderjarigheidsgrens. Zij stelde voor deze leeftijd te verlagen tot 21 jaar (wetsontwerp 10 805).

Een amendement dat beoogde de leeftijd te verlagen tot achttien jaar werd verworpen.¹¹ Een belangrijk bezwaar tegen het amendement was, dat minderjarigen zitting zouden kunnen hebben in vertegenwoordigende colleges en daarin hun bijdrage zouden leveren aan belangrijke beslissingen, terwijl zij onbekwaam zouden zijn tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Wel werd aanvaard een amendement dat als leeftijd voor het passief kiesrecht stelde de leeftijd, waarop volgens de wet de burgerrechtelijke meerderjarigheid aanvangt.

Dit amendement stuitte op bezwaren in de Eerste Kamer.¹² Er was naar het oordeel van de meerderheid van de Eerste Kamer onzekerheid omtrent de interpretatie van de formulering. Deze onzekerheid betrof de vraag, of alleen degenen die door het bereiken van de leeftijd van 21 jaar meerderjarig worden het passief kiesrecht zouden krijgen, of ook degenen die vóór het bereiken van deze leeftijd door huwelijk meerderjarig worden. De Eerste Kamer verwierp daarop het ontwerp.

Vervolgens werd een initiatiefvoorstel ingediend (11 178) krachtens hetwelk het passief kiesrecht zou worden toegekend op grond van het bereikt hebben van de daarvoor door de wet bepaalde leeftijd waarop men burgerrechtelijk meerderjarig is.

¹¹ Hand. II 1970-1971, blz. 2344, 2345.

¹² Hand. I 1970-1971, blz. 704-706, 726, 727, 743-746.

Bij nota van wijziging werd de formulering veranderd: de leeftijd voor het passief kiesrecht zou zijn de leeftijd waarop de wet minderjarigheid doet eindigen voor degene die voordien geen huwelijk heeft aangegaan. Dit voorstel werd door de Tweede Kamer verworpen.¹³

Blijkens zijn gelijktijdig met de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid aan de Staten-Generaal overgelegde advies van 6 maart 1972 is de Kiesraad het met de staatscommissie eens, dat minderjarigen geen lid van de Staten-Generaal moeten kunnen zijn.

Ook is de Kiesraad met de staatscommissie van mening, dat de leeftijd voor het passief kiesrecht niet lager dan achttien jaren zal mogen zijn, ook al zou de meerderjarigheid beneden de 18 jaar worden gesteld. Het vraagstuk van de meerderjarigheid wordt niet door dezelfde overwegingen bepaald als dat van het passief kiesrecht. Waar het door de staatscommissie voorgestelde artikel inhoudt, dat *niet* de meerderjarigheid, maar de *leeftijd*, waarop de algemene meerderjarigheid aanvangt, bepalend is voor het verkrijgen van het passief kiesrecht, acht de Kiesraad daarmee voldoende uitgedrukt, dat een incidentele meerderjarigheid – met name door huwelijk – niet het passief kiesrecht medebrengt.

Overigens meent de Kiesraad, dat in het artikel beter in plaats van «de algemene meerderjarigheid aanvangt» ware te spreken van «in het algemeen de meerderjarigheid aanvangt», terwijl met het oog op de mogelijkheid, dat te eniger tijd overeenkomstig de voorstellen van de Commissie-Wiarda graden van meerderjarigheid zullen worden ingevoerd, vóór «meerderjarigheid» «volledige» ware in te voegen.

Wij zijn van mening, dat verlagings van de leeftijd voor het passief kiesrecht tot achttien jaar wenselijk is. Anders dan het toenmalige kabinet bij de partiële grondwetsherziening menen wij met de staatscommissie, dat de leeftijd voor het passief kiesrecht geen andere behoefte te zijn dan die voor het actief kiesrecht, met dien verstande, dat voorkomen moet worden, dat minderjarigen lid van de vertegenwoordigende colleges zouden kunnen zijn.

De regering beoogt te komen met een voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, waardoor de burgerrechtelijke meerderjarigheid in het algemeen op de leeftijd van achttien jaar zal aanvangen. De regering is van mening, dat door een dergelijke verlaging van de meerderjarigheidsgrens tegemoet wordt gekomen aan een in de maatschappij bestaande behoefte. Aangezien geconstateerd kan worden dat 18-, 19- en 20-jarigen reeds zeer vaak zelfstandig optreden, ligt het verlenen van de volledige handelingsbekwaamheid aan deze categorie van personen naar het oordeel van de regering in de rede. Ons inziens zijn geen goede redenen aan te voeren bij de verlening van het passief kiesrecht ten aanzien van deze jongeren een andere gedragslijn te volgen en hen daarvan uit te sluiten. Zij moeten in beginsel de mogelijkheid hebben lid te zijn van de vertegenwoordigende colleges. Wij achten het niet juist als de Grondwet daarvoor een belemmering vormt. Het kan ons inziens aan het oordeel van de politieke partijen worden overgelaten in hoeverre zij bij de kandidaatstelling gebruik willen en kunnen maken van de mogelijkheid jeugdige kandidaten verkiesbaar te stellen.

Wij stellen daarom voor de leeftijd voor het passief kiesrecht op achttien jaar te bepalen. Ten einde evenwel te voorkomen dat minderjarigen zitting zouden kunnen hebben in de vertegenwoordigende lichamen wordt voorgesteld in een additioneel artikel (A 3.1.7) te bepalen dat zolang de leeftijd waarop de wet in het algemeen de minderjarigheid doet eindigen niet is verlaagd tot achttien jaar, in artikel 3.1.7 in plaats van «achttien jaar» wordt gelezen: eenentwintig jaar.

Ten slotte geeft het artikel nog aan wie van het passief kiesrecht zijn uitgesloten. In het huidige artikel 94 is de uitsluiting van het passief kiesrecht gekoppeld aan de uitsluiting van het actief kiesrecht. Slechts is een verschil gemaakt voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar anders dan wegens bedelarij, landloperij of een feit waaruit openbare dronkenschap blijkt. In artikel 90 is voorgeschreven dat de wet aan deze veroordelingen tijdelijk of blijvend verlies van kiesrecht verbindt. Blijkens artikel 94

¹³ Hand. II 1970-1971, blz. 3211-3224.

geldt deze imperatieve uitsluiting niet voor het passief kiesrecht. Daartegenover is even ruim als ten aanzien van het actief kiesrecht de mogelijkheid geopend dat in het Wetboek van Strafrecht aan de rechter de bevoegdheid wordt verleend de ontzetting van de verkiesbaarheid als bijkomende straf op te leggen. In het Wetboek van Strafrecht is tussen actief en passief kiesrecht geen onderscheid gemaakt. De omschrijving van het recht waaruit de rechter iemand als bijkomende straf kan ontzetten, luidt: «het kiezen en de verkiesbaarheid bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen» (art. 28, eerste lid, sub 3).

De staatscommissie stelt voor de uitsluiting van het passief kiesrecht in de Grondwet geheel te koppelen aan de uitsluiting van het actief kiesrecht. Ook voor het passief kiesrecht zal de uitsluiting dan beperkt zijn tot de twee volgende categorieën (in de redactie van artikel 42 van de staatscommissie):

a. degenen aan wie het kiesrecht wordt ontzegd bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak, tevens inhoudend een veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar;

b. degenen die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten.

Ook ten aanzien van de uitsluiting van de verkiesbaarheid heeft de tweede ondergetekende het van belang geacht dat de Kiesraad zich uitdrukkelijk zou uitspreken over de mogelijkheid elke uitsluiting achterwege te laten. In zijn advies van 7 mei 1975, vermeld in de toelichting op artikel 3.1.5, heeft de Kiesraad geadviseerd deze weg niet op te gaan. De argumenten die de Kiesraad voor dit standpunt aanvoert, zijn voor een groot deel die welke het college ook voor het actief kiesrecht laat gelden. Voorts distantieert de Kiesraad zich van de gedachte dat de beoordeling van de geschiktheid voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam aan de kandidaatstellende partijen en aan de kiezers kan worden overgelaten en dat aan beperkende voorschriften van de wetgever geen behoefte bestaat. De Kiesraad is op dit punt, met name wat betreft het lidmaatschap van gemeenteraden en provinciale staten, niet gerust. Dat zich ontevredenen zouden kristalliseren rondom een negatieve figuur, schijnt de Kiesraad gegeven de ervaringen in het verleden bij bepaalde gemeenteraadsverkiezingen opgedaan, allerminst uitgesloten. Hierdoor worden ongewilde mogelijkheden geopend om stemming te maken tegen een democratische rechtsorde als zodanig.

Zoals op het punt van de uitsluiting van het actief kiesrecht, menen wij ook hier van het eenstemmige oordeel van de staatscommissie en de Kiesraad niet te moeten afwijken. Wij achten het juist dat aan degenen die van overheidswegen van het recht om te kiezen worden uitgesloten, eveneens de mogelijkheid onthouden wordt om gekozen te worden. Dit gezichtspunt is voor ons meer beslissend dan de vrees van de Kiesraad voor het optreden van negatieve figuren in vertegenwoordigende lichamen. Dat te voorkomen of althans tot de hoge uitzonderingen te laten behoren, zal toch in de allereerste plaats de verantwoordelijkheid van de kiezers en de politieke partijen blijven en de praktijk heeft ook bewezen dat daarop in voldoende mate kan worden vertrouwd. Zowel de huidige als de voorgestelde uitsluitingsgronden spelen op dit punt slechts een zeer ondergeschikte rol.

Artikel 3.1.8

Artikel 3.1.8 (artikel 45 staatscommissie). In de artikelen 103 en 106 van de huidige Grondwet is geregeld welke betrekkingen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal onverenigbaar zijn. Voorts bepaalt artikel 109 dat de *griffiers der kamers geen lid mogen zijn van de kamers. De handhaving van laatstgenoemde incompatibiliteit wordt toegelicht bij artikel 3.1.12, tweede lid, opgenomen in het wetsontwerp inzake de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal.* Alvorens in te gaan op de vraag, of de bestaande incompatibiliteiten alle in de Grondwet dienen te worden gehandhaafd c.q. moeten worden uitgebreid merken wij het volgende op.

In het vierde lid van dit artikel wordt voorgesteld, dat bij de wet verdere incompatibiliteiten kunnen worden vastgesteld. Verwezen zij naar de toelichting op dat lid. Hier wordt het vierde lid reeds ter sprake gebracht, omdat een

dergelijke bepaling de vraag doet rijzen of het nog zin heeft dat in de Grondwet zelf incompatibiliteiten worden vastgelegd. De staatscommissie gaat niet uitdrukkelijk op deze algemene vraag in. Impliciet sluit zij zich echter aan bij de gedachte die ook aan de geldende grondwetsbepalingen ten grondslag schijnt te liggen, dat er onverenigbaarheden zijn, waarvan de wenselijkheid uit algemeen staatsrechtelijk oogpunt zozeer gevoeld wordt, dat vermelding in de Grondwet aangewezen is. Wij zouden deze lijn willen blijven volgen. Dit betekent niet dat met het oog op de functionering van de Staten-Generaal vastgestelde incompatibiliteiten slechts in de Grondwet zelf geregeld mogen worden, terwijl de gewone wetgever slechts competent zou zijn tot het vestigen van onverenigbaarheden die hun ratio vinden in de belangen van de «andere» functie. Een incompatibiliteit berust vaak op een samenstel van motieven, gericht op een goede vervulling van de beide functies waarom het gaat. De voorgestelde opzet brengt echter wel mee dat de incompatibiliteiten, ten aanzien waarvan bij de grondwetsherziening de overtuiging bestaat dat zij uit het wezen van onze constitutie voortvloeien, in de Grondwet worden gehandhaafd c.q. opgenomen.

De bestaande grondwettelijke incompatibiliteiten.

Het *eerste lid* van het voorgestelde artikel, dat het gelijktijdig lid zijn van beide kamers uitsluit, komt overeen met de bepaling van het eerste lid van artikel 103 van de Grondwet. Deze incompatibiliteit is in het licht van het bestaande en te handhaven tweekamerstelsel vanzelfsprekend. Het tweede lid van artikel 103 zouden wij niet willen handhaven. Wij achten het voorschrift, dat hij die tegelijk tot lid van beide kamers is gekozen, verklaart welke dier benoemingen hij aanneemt, overbodig.

De opsomming in het *tweede lid* van grondwettelijk met het lidmaatschap van de Staten-Generaal onverenigbare ambten, komt overeen met de inhoud van het huidige artikel 106, eerste lid. Twee leden van de staatscommissie zouden de onverenigbaarheid van het ambt van minister en staatssecretaris met het kamerlidmaatschap uit de Grondwet willen laten vervallen. Zij willen geenszins een combinatie van beide ambten voorschrijven, maar zij wensen ter versterking van het wederzijds verantwoordelijkheidsgevoel tussen regering en parlement de mogelijkheid daartoe open te laten. In de huidige situatie bestaat er – aldus deze leden – vaak een gebrek aan contact tussen bewindslieden en kamerleden, waardoor nodeloze fricties tussen kabinet en parlement ontstaan. Nog te veel wordt huns inziens een dergelijk contact als minder juist beschouwd, waardoor sommige ministers weinig inzicht hebben in hetgeen leeft in het parlement.

Wij zouden deze incompatibiliteit willen handhaven. De staatkundige verhoudingen brengen mee dat een duidelijke scheiding tussen regering en Staten-Generaal wordt gehandhaafd. Bij een combinatie van kamerlidmaatschap en ministerschap zou een onaanvaardbare verschuiving van verantwoordelijkheden kunnen optreden. Bij de zozeer in zwaarte toegenomen taken van ministers en van kamerleden moet het in de praktijk onmogelijk worden geacht beide functies tegelijkertijd naar behoren te vervullen, zodat nog meer dan thans aan het ambtelijke apparaat zou moeten worden overgelaten. Voorts zou een combinatie van beide ambten tot een conflict van plichten kunnen leiden, doordat de ministers te veel in het parlementaire overleg betrokken zouden raken. Er zou een discrepantie kunnen ontstaan tussen het standpunt van een minister in het kabinet en het standpunt dat hij inneemt in de fractie, waardoor extra risico voor de homogeniteit van het kabinet zou ontstaan.

Naar ons oordeel past deze incompatibiliteit geheel in de hier te lande bestaande staatsrechtelijke verhoudingen. In de praktijk is ook niet gebleken dat opheffing van deze incompatibiliteit nodig is om een goed contact tussen ministers en kamerleden te bereiken.

Wij zijn voorts van oordeel, dat de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de Raad van State met het kamerlidmaatschap moet worden gehandhaafd. Wij menen, dat zulks voortvloeit uit de bijzondere adviserende taak, die dit college met name bij de voorbereiding der wetgeving heeft. Het is niet wenselijk dat iemand deel uitmaakt van het orgaan dat fungeert als eindadviseur van de regering in alle wetgevende aangelegenheden en tegelijk als lid van de Staten-Generaal optreedt als medewetgever. Nog meer reden is er voor deze incompatibiliteit, wanneer de Raad tevens de Staten-Generaal van advies zou gaan dienen. Ook het feit, dat de Raad van State geïncorporeerd kan zijn het koninklijk gezag waar te nemen verzet zich tegen de verenigbaarheid van beide ambten.

De bestaande incompatibiliteit van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van de Hoge Raad dient onzes inziens eveneens te worden gehandhaafd, omdat de leden van genoemd college worden benoemd uit een voordracht, door de Tweede Kamer van de Staten-Generaal opgemaakt. Voorts is nog een motief voor deze onverenigbaarheid dat de Hoge Raad oordeelt over ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal. Een overeenkomstige overweging rechtvaardigt de handhaving in het artikel van de procureur-generaal en advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die geïncorporeerd kunnen worden om leden van de Staten-Generaal wegens ambtsmisdrijven te vervolgen.

Ook ten aanzien van het lidmaatschap van de Algemene Rekenkamer is in de benoeming uit een door de Tweede Kamer op te maken voordracht een reden te zien voor onverenigbaarheid. De staatscommissie, die deze incompatibiliteit wil laten voortbestaan, noemt alleen dit motief. Wij wijzen nog op het grote belang dat de Staten-Generaal bij het uitoefenen van hun controle-rende taak ten aanzien van het geldelijk beheer hun oordeel mede kunnen baseren op onderzoeken van een onafhankelijk college, dat geen persoonlijke bindingen met het parlement heeft. Het komt de financiële controle op het doen en laten van de regering ten goede, dat daaraan mede deelgenomen wordt door een orgaan dat niet primair in de politieke achtergronden van het beleid is geïnteresseerd. Mede met het oog hierop dient de onderhavige incompatibiliteit gehandhaafd te blijven.

De vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer worden in de voorgestelde bepaling niet meer apart genoemd, aangezien zij tevens als lid van deze colleges zijn te beschouwen. Voor de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer blijkt dit thans ook reeds uit de bepalingen volgens welke zij uit de leden van deze colleges worden benoemd (art. 177, tweede lid, Grondwet, respectievelijk art. 45, eerste lid, Comptabiliteitswet). Voor de vice-president van de Raad van State volgt dit uit artikel 83, tweede lid, van de Grondwet.

Vervolgens wordt in het artikel de onverenigbaarheid van het ambt van Commissaris van de Koning met het lidmaatschap van de Staten-Generaal gehandhaafd.

De meerderheid van de staatscommissie motiveert deze handhaving door te wijzen op de speciale band met de centrale overheid die tot uitdrukking komt in de instructie van de Commissaris van de Koning en op zijn taak als adviseur van de regering. Vier leden der commissie kunnen zich met deze zienswijze niet verenigen. Zij zijn van mening dat de incompatibiliteiten, vermeld in het thans besproken tweede lid, beperkt dienen te worden tot hen, die zelf ambtshalve een zeer bijzondere relatie met de Staten-Generaal hebben.

Wij menen dat het standpunt van de meerderheid van de staatscommissie de voorkeur verdient, zij het dat wij ons, anders dan de commissie, niet in de eerste plaats op het rijkskarakter van het ambt van Commissaris van de Koning zouden willen beroepen. De Commissaris is immers geworden tot een vooral provinciaal orgaan. Nochtans maakt de belangrijke centrale plaats die hij in het gedecentraliseerde bestuur inneemt het ongewenst, dat de functie zou kunnen worden gecombineerd met het kamerlidmaatschap. Wij achten het daarom juist deze incompatibiliteit in de Grondwet te handhaven.

Opneming van nieuwe grondwettelijke incompatibiliteiten

Uit het voorgaande blijkt dat wij alle thans in de Grondwet vermelde incompatibiliteiten zouden willen handhaven. Vervolgens komt de vraag aan de orde of er aanleiding is nog andere onverenigbaarheden toe te voegen.

In de voorstellen van de staatscommissie wordt ook het lidmaatschap van de Sociaal-Economische Raad opgenomen onder de volgens de Grondwet met het lidmaatschap van de Staten-Generaal onverenigbare ambten.

De meerderheid van de commissie staat in beginsel afwijzend tegenover het zitting hebben van kamerleden in colleges van advies. Het komt haar voor dat het beter is, dat degene die de regering van advies dient over bepaalde onderwerpen, niet tevens medebepaalt hoe deze onderwerpen geregeld worden. Zij wil echter niet zo ver gaan het lidmaatschap van dergelijke colleges altijd onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.

Zij acht het aanvaardbaar de grens zodanig te trekken, dat alleen het lidmaatschap van de in de Grondwet genoemde colleges met dat van de Staten-Generaal onverenigbaar wordt verklaard. Aangezien in de opzet van de staatscommissie onder de vaste colleges in de Grondwet ook de SER werd opgenomen, stelt de meerderheid van de commissie de opneming van de onderhavige incompatibiliteit voor.

Een minderheid van de commissie kan dit standpunt niet delen. Bij de toename van het aantal adviescolleges en van het overleg met deskundige en representatieve organisaties is het haars inziens onjuist ervan uit te gaan dat deelneming aan zulke adviserende arbeid of zulk overleg de betrokkenen minder geschikt maakt voor het kamerlidmaatschap. Het lidmaatschap van de SER ziet zij als een nevenfunctie die zich, wat de omvang der werkzaamheden betreft, wel met het kamerlidmaatschap laat verenigen. Wanneer organisaties zich niet in de SER kunnen doen vertegenwoordigen door bestuurders die reeds kamerlid zijn, kan dat een verarming hetzij van het representatief karakter van de kamers, hetzij van dat van de SER ten gevolge hebben.

Wij volgen de meerderheid van de commissie in haar afwijzing van het zitting hebben van kamerleden in de SER. De positie van een lid van de SER is van een zodanig gewicht, dat combinatie van deze adviserende functie met de controlerende en wetgevende functie van lid van de Staten-Generaal ongewenst is. De regering heeft reeds in 1958 als richtlijn aanvaard dat kamerleden niet meer tot kroonlid van de SER zouden worden benoemd. Op de organisaties van werkgevers en werknemers werd een beroep gedaan een overeenkomstige gedragslijn te volgen.

Niettemin is het lidmaatschap van de SER in het voorgestelde artikel niet opgenomen. Waar wij het voorstel van de staatscommissie om de SER uitdrukkelijk in het hoofdstuk Vaste Colleges te vermelden niet overnemen, zien wij voor het vestigen van een grondwettelijke incompatibiliteit ten aanzien van het SER-lidmaatschap niet voldoende aanleiding. Desgewenst zal echter op grond van het vierde lid van artikel 3.1.8 bij gewone wet hierin kunnen worden voorzien.

Een minderheid van de staatscommissie is van mening dat naast de Commissarissen van de Koning ook de burgemeesters en de voorzitters van andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten moeten worden uitgesloten van het kamerlidmaatschap. Zij acht de band die bestaat tussen de in deze functies benoemden en de centrale overheid zo groot, dat zij hen voor een deel als een verlengstuk van die overheid ziet.

De overige leden zien hier voor een grondwettelijke incompatibiliteit geen aanleiding, al achten zij een cumulatie van functies als hier bedoeld in vele gevallen niet wenselijk, omdat men bezwaarlijk kan verwachten dat een persoon twee volledige functies tegelijk naar behoren kan vervullen. Zij menen echter dat een onverenigbaarverklaring dan beter door de gewone wetgever zou kunnen geschieden.

Wij erkennen dat er argumenten zijn aan te voeren om ten aanzien van deze categorie een incompatibiliteit in het leven te roepen. Behalve aan het in de vorige alinea genoemde motief valt met name voor de burgemeesters van grote gemeenten te denken aan het voor de Commissaris van de Koning gehanteerde argument dat de belangrijke centrale plaats die hij in het gedecentraliseerde bestuur inneemt het ongewenst maakt, dat de functie zou kunnen worden gecombineerd met het kamerlidmaatschap.

Voorts is er sprake van een zekere afhankelijkheid van de regering, die beslist over (her)benoeming en promotie, hetgeen belemmerend kan werken op de controlerende functie die men heeft als kamerlid.

Toch achten wij het niet raadzaam om het burgemeestersambt zonder meer in de Grondwet met het kamerlidmaatschap onverenigbaar te verklaren.

Er zou reden kunnen zijn ten aanzien van de burgemeesters een verschillend standpunt in te nemen, al naar gelang het grote of kleine gemeenten betreft. Een dergelijke differentiatie zou in de Grondwet minder op haar plaats zijn. Daarom is het beter de beslissing ter zake aan de gewone wetgever over te laten. In de voorgestelde opzet van de incompatibiliteitsbepaling in de Grondwet zal de wetgever daartoe de vrijheid krijgen, die hij thans mist.

Evenmin achten wij het wenselijk om, zoals enkele leden van de staatscommissie bepleiten, de rijksambtenaren grondwettelijk van het kamerlidmaatschap uit te sluiten op grond van hun nauwe band met de centrale overheid.

Het begrip «rijksambtenaar» is van toepassing op een zeer ruime, gevarieerde kring van functionarissen. Voor een deel van hen is het op staatsrechtelijke gronden vanzelfsprekend dat zij geen kamerlid kunnen zijn. Voor anderen is dat echter, doordat zij veel verder van de minister en van de beleidsvoering af staan, minder voor de hand liggend. Het zou dan ook onjuist zijn om het rijksambtenaarschap in het algemeen tot een onverenigbare functie te verklaren. De vaststelling welke rijksfuncties niet tegelijk met het kamerlidmaatschap, of althans met het lidmaatschap van de Tweede Kamer, kunnen worden uitgeoefend, dient aan de gewone wet te worden overgelaten.

De hierboven vermelde minderheid van de staatscommissie is voorts van mening dat alle met rechtspraak belaste personen – voor zover zij de rechtspraak als hoofdberoep uitoefenen – uitgesloten dienen te worden van het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Deze leden zijn van mening dat voor het bekleden van de functie van rechter een zodanig andere instelling is vereist dan voor die van volksvertegenwoordiger, dat zij deze functies onverenigbaar achten. Er is naar hun mening een principiële onderscheid, terug te voeren op het beginsel van de scheiding der machten.

Wij achten het beroep op het beginsel van de scheiding der machten niet overtuigend. Beslissing van geschillen geschiedt in ons land van oudsher in vele gevallen door bestuursorganen en ook wel door organen met wetgeving belast. Dat voor het ambt van rechter en voor dat van volksvertegenwoordiger een verschillende instelling zou zijn vereist, achten wij een zwak argument.

Naar ons oordeel zijn er geen overtuigende staatsrechtelijke gronden aan te voeren om de gehele rechterlijke macht in al zijn geledingen in de Grondwet van het lidmaatschap van de Staten-Generaal uit te sluiten. Ook hier rijst de vraag of bij een eventuele onverenigbaarverklaring niet gedifferentieerd zou moeten worden. Het verdient de voorkeur om in de Grondwet op dit punt niets te bepalen, zodat de wetgever alle vrijheid heeft om – na grondwetsherziening – de regeling te treffen, die hij eventueel zou wensen.

De staatscommissie heeft nog afzonderlijk de vraag gezien of naast de leden van de Hoge Raad ook de leden van de colleges, belast met administratieve rechtspraak in hoogste instantie, dienen te worden uitgesloten, indien overeenkomstig de voorstellen der commissie het recht van toetsing van formele wetten aan de grondwettelijke bepalingen inzake klassieke grondrechten zou worden ingevoerd. Daarbij zou met name zijn te denken aan de

Centrale Raad van Beroep en aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven, nu voor de Raad van State al uit anderen hoofde een incompatibiliteit is opgenomen.

De commissie achtte evenwel niet voldoende gronden aanwezig voor het invoeren van een grondwettelijke onverenigbaarheid. Wij wijzen er in de eerste plaats op dat de regering invoering van het toetsingsrecht heeft afgevoerd. Maar afgezien daarvan achten wij de hier bedoelde colleges onvoldoende met de Hoge Raad op een lijn te stellen om een grondwettelijke incompatibiliteit gerechtvaardigd te doen zijn. Wel zal in de voorgestelde opzet van de incompatibiliteitsbepaling in de Grondwet de wetgever de vrijheid krijgen om desgewenst ook ten aanzien van deze colleges het lidmaatschap onverenigbaar te verklaren met dat van de Staten-Generaal.

Derde lid. Het derde lid komt in hoofdzaak overeen met het huidige artikel 106, tweede lid, volgens welke bepaling een minister, die bij een verkiezing tot lid der Staten-Generaal is gekozen, ten hoogste drie maanden na zijn toelating als lid het ambt van minister en het lidmaatschap der Staten-Generaal kan verenigen.

De in deze bepaling gestelde termijn is in zoverre onbepaald, dat de toelating kan worden uitgesteld. Van deze mogelijkheid is ook wel gebruik gemaakt, om een naar verwachting langdurige periode van kabinetsformatie te overbruggen voor de fungerende ministers en staatssecretarissen die – gekozen tot lid van de Staten-Generaal – in het onzekere verkeerden of zij van het nieuwe kabinet deel zouden uitmaken. Tegen deze praktijk zijn bezwaren gerezen. Ten einde die te ondervangen en anderzijds enigszins tegemoet te komen aan de moeilijkheden met betrekking tot een keuze ingeval van een langdurige periode van kabinetsformatie, stelt de staatscommissie voor het aanvangsmoment van de termijn precies vast te leggen door dit te stellen op het tijdstip van de verkiezing en de termijn zelf tot vier maanden te verlengen.

Wij zijn met de staatscommissie van oordeel, dat aan de bestaande grondwettelijke bepaling bezwaren kleven, welke moeten worden ondervangen. Gezien de onzekerheid omtrent de duur van kabinetsformaties achten wij het echter beter de vermelding van een aantal maanden gedurende welke vereniging van beide functies mogelijk is achterwege te laten, en de verenigbaarheid toe te staan tot een nieuw kabinet is gevormd en beslist is over de ontslaaanvraag van de demissionaire ministers en staatssecretarissen.

Ten aanzien van de gekozen terminologie merken wij nog het volgende op.

Bij het aftreden van een kabinet worden in de daarvan aan de Koningin gedane mededeling niet altijd dezelfde bewoordingen gebezigd. Er kan sprake zijn van het vragen van ontslag, maar ook van het ter beschikking stellen van portefeuilles of functies. De koninklijke besluiten waarin de beslissing over een en ander is verrat, plegen slechts te spreken van ontslag dat al dan niet wordt verleend. Het ter beschikking stellen van portefeuille of functie is dan ook te zien als het ruimere begrip dat het vragen van ontslag mede omvat.

Vierde lid. Het huidige artikel 106 van de Grondwet bevat naast de echte incompatibiliteiten nog de bepaling dat ten aanzien van andere uit 's Lands kas bezoldigde ambten de wet voor zoveel nodig de gevolgen regelt van de vereniging van het lidmaatschap van een van beide kamers met een zodanig ambt. In de praktijk betekent dit dat de wetgever of, krachtens delegatie, de Kroon kan voorschrijven dat van rijkswege bezoldigde functionarissen bij het aanvaarden van het kamerlidmaatschap op non-actief worden gesteld. Zodanige voorschriften zijn thans neergelegd in de wet van 17 juli 1923, Stb. 364 (Non-activiteitswet), en het K.b. van 1 mei 1925, Stb. 175 (Incompatibiliteitenbesluit). In feite heeft de toepassing van deze bepaling hetzelfde effect als het vestigen van een incompatibiliteit. Het verschil is alleen dat de op non-actief gestelde nog een formele band heeft met de betreffende overheidsinstelling waarbij hij in dienst was, waaruit bepaalde aanspraken voort-

vloeien, te weten een recht op non-activiteitswedde en een recht op herplaatsing c.q. wachtgeld na afloop van het kamerlidmaatschap.

De staatscommissie wil de huidige in de Grondwet neergelegde non-activiteitsbepaling op tweeërlei wijze verruimen. De wetgever zal in haar voorstel de keus hebben non-activiteit of algehele onverenigbaarheid voor te schrijven en voorts zal de aan de wetgever geboden mogelijkheid niet alleen betrekking hebben op andere uit 's Lands kas bezoldigde ambten, maar op andere uit openbare kassen bezoldigde ambten. Ter motivering van laatstgenoemde verruiming wijst de commissie erop dat het hier de rechtspositie van de bekleders van die ambten betreft en dat juist ter zake van deze rechtspositie wordt gestreefd naar meer eenheid op de verschillende overheidsniveaus. De commissie komt dan tot het voorstel artikel 106, derde lid, te vervangen door de volgende bepaling: «De wet regelt de voorzieningen ten aanzien van de vereniging van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met andere uit openbare kassen bezoldigde ambten. Zij kan dit lidmaatschap ook onverenigbaar verklaren met zodanige ambten».

Wij achten de door de commissie beoogde verruiming wenselijk doch menen dat nog een stap verder zou moeten worden gegaan. Het komt ons juist voor dat de Grondwet de mogelijkheid biedt ten aanzien van elke betrekking waarvoor dat te eniger tijd wenselijk geacht zou worden, de gelijktijdige uitoefening met het lidmaatschap van de Staten-Generaal uit te sluiten. Het is naar ons oordeel niet goed te verdedigen dat de wetgever op het terrein van de openbare functies de vrijheid zou hebben tot het vestigen van incompatibiliteiten, maar dat hem buiten dit terrein deze vrijheid grondwettelijk zou zijn ontzegd. De doeleinden waartoe incompatibiliteiten zouden kunnen worden vastgesteld, rechtvaardigen dit onderscheid niet.

Voorts zouden wij, anders dan in het voorstel van de staatscommissie het geval is, niet alleen de geheel onverenigbare betrekkingen maar ook de gevallen waarin van non-activiteit sprake zal zijn bij de wet vastgesteld willen zien, omdat uit een oogpunt van beperking van het passief kiesrecht tussen deze beide categorieën geen wezenlijk verschil bestaat. In verband hiermee komt het ons onnodig voor in de op te nemen bepaling onderscheid te maken tussen deze beide vormen van incompatibiliteit. Wel dient tot uitdrukking te komen dat de bij de wet vast te stellen onverenigbaarheden niet voor beide kamers dezelfde behoeven te zijn. Het Incompatibiliteitenbesluit kent *daarvoor een verschillend regime voor Eerste en Tweede Kamer*. Voorgesteld wordt daarom in het vierde lid van artikel 3.1.8. neer te leggen dat de wet ten aanzien van andere betrekkingen kan bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

Wij wijzen er nog op dat het niet gelijktijdig uitoefenen zowel in de vorm van algehele onverenigbaarheid als in de vorm van non-activiteit in de wet kan worden uitgewerkt. De voorgestelde bepaling brengt mee dat het huidige Incompatibiliteitenbesluit zal moeten worden vervangen door een regeling bij formele wet.

Het vierde lid van het huidige artikel 106 betreffende de krijgslieden in werkelijke dienst kan vervallen. Een regeling als hier bedoeld kan zowel voor beroepsmilitairen als voor dienstplichtigen op grond van de voorgestelde algemene bepaling worden getroffen. Er is geen reden om speciaal voor militairen in de Grondwet zelf vast te leggen dat zij niet gelijktijdig het lidmaatschap van de Staten-Generaal kunnen uitoefenen.

In het verband van dit artikel past nog een enkel woord over de wèl met het kamerlidmaatschap verenigbare functies. De laatste jaren heeft de opvatting veld gewonnen dat met het oog op de goede functionering van het democratisch stelsel openbaarheid van door kamerleden vervulde nevenfuncties wenselijk is. In 1969 aanvaardde de Tweede Kamer een motie-Weijters¹⁴ waarin zij zich voor openbaarmaking van door kamerleden vervulde nevenfuncties uitsprak. Enige tijd geleden werd aan de praktijk die van de aanneming van de motie-Weijters het gevolg was om vrijwillig mededeling te doen van vervulde nevenfuncties nader aldus vorm gegeven, dat op verzoek van de voorzitter van de Tweede Kamer door de fracties opgaven van de nevenwerkzaamheden van hun leden werden gedeponneerd bij de griffie.

¹⁴ Hand. II 1968–1969, blz. 3520

Wij juichen deze ontwikkeling toe. Op deze wijze wordt door de kamer een bijdrage geleverd aan de goede werking van de democratie in ons land. Bij deze stand van zaken menen wij de vraag of er op dit punt behoefte bestaat aan grondwettelijke of wettelijke voorzieningen ontkennend te kunnen beantwoorden. Desgewenst kan de kamer zelf de thans getroffen regeling een hechtere basis geven door deze in haar Reglement van Orde te verankeren. Een voorstel daartoe is bij de Tweede Kamer in behandeling. Aan de Eerste Kamer kan ter beoordeling worden overgelaten of zij eveneens tot enige interne regeling ter zake zou menen te moeten komen.

Artikel 3.1.9

Artikel 3.1.9 (artikel 46 staatscommissie). Dit artikel komt overeen met artikel 108 van de Grondwet. Handhaving van deze bepaling is van belang, omdat hierin een waarborg voor de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de kamers is verankerd.

De kamers moeten het recht hebben zelf te beoordelen, in hoeverre voldaan is aan de bepalingen inzake het houden van verkiezingen en aan de bepalingen inzake de verkiesbaarheid. Wel rijst de vraag of het juist is de in het artikel gegeven mogelijkheden om dit recht te beperken te handhaven. De in 1917 in artikel 108 opgenomen woorden «voor zover de wet niet anders bepaalt» zijn toegevoegd om, zo het ooit nodig mocht blijken, zonder grondwetsherziening een ander gezag met het onderzoek der geloofsbrieven te kunnen belasten. Deze toevoeging laat naar onze mening weinig over van de waarborg, dat de kamers het recht hebben over hun eigen geloofsbrieven te oordelen. Van de mogelijkheid om de goedkeuring van de geloofsbrieven (mede) aan een ander orgaan op te dragen is bovendien nooit gebruik gemaakt en er is ook geen enkele aandrang om dit te doen.

Wij achten het daarom wenselijk bedoelde zinsnede te schrappen. De toevoeging van de aan het slot van artikel 108 van de Grondwet voorkomende woorden «volgens regels door de wet te stellen» hing samen met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. In dit stelsel is het praktisch noodzakelijk om een nader onderzoek naar de geldigheid van de kandidatenlijsten en van de lijstverbindingen ter gelegenheid van het onderzoek van de geloofsbrieven uit te sluiten, terwijl bij de toelating van tussentijds benoemde leden de geldigheid van de stemming niet meer moet kunnen worden aangevochten. Artikel U5 van de Kieswet stelt thans de op dit punt noodzakelijke beperkingen.

Wij menen dat deze beperking van het recht van onderzoek der geloofsbrieven en mitsdien de handhaving van de onderhavige zinsnede van artikel 108 noodzakelijk is. Zij heeft niet de strekking de kamers te verhinderen in de reglementen van orde de wijze van het onderzoek van de geloofsbrieven te regelen, maar beoogt het mogelijk te maken dat de wet ten aanzien van bepaalde punten, de verkiezing betreffende, een beoordeling door de kamers in het kader van het geloofsbrievenonderzoek uitsluit.

Teneinde duidelijker te doen uitkomen dat de door de wet te stellen regels ook beperkingen kunnen inhouden, is de voorkeur gegeven aan de formulering «met inachtneming van bij de wet te stellen regels».

Artikel 3.1.10

Artikel 3.1.10 (artikel 47 staatscommissie). Deze bepaling, welke thans in artikel 91, tweede lid, alleen voor de Tweede Kamer geldt is in dit artikel in een enigszins gewijzigde redactie overgenomen. Zij heeft in de nieuwe redactie eveneens betrekking op de Eerste Kamer.

Artikel III

Artikel A 3.1.3

Artikel A 3.1.3 (artikel VI staatscommissie). Ten einde te bereiken dat de leden der Eerste Kamer, die na de ontbinding ter gelegenheid van de grondwetsherziening gekozen en benoemd zijn volgens de huidige regeling, zitting zullen hebben totdat voor de eerste maal volgens artikel 3.1.6 in aansluiting op de verkiezingen voor provinciale staten een Eerste-Kamerverkiezing zal hebben plaatsgevonden is de onderhavige overgangsbepaling opgenomen. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat de Eerste Kamer nog voordien ontbonden wordt.

Artikel A 3.1.5 De noodzaak tot opneming van dit additionele artikel werd bij artikel 3.1.5 reeds toegelicht.

De staatscommissie heeft nog een additioneel artikel voorgesteld (artikel VIII) volgens hetwelk de vermindering van het aantal uitsluitingsgronden voor het kiesrecht direct effect zal krijgen, ook al zouden de betrokken wetten nog niet zijn aangepast.

Wij zouden een ander systeem willen volgen. De wetswijzigingen die nodig zijn als gevolg van de omstandigheid dat de nieuwe Grondwet – in ons voorstel – minder uitsluitingsgronden voor het kiesrecht zal kennen dan de huidige Grondwet, zijn betrekkelijk eenvoudig. Wij achten het mogelijk de indiening en behandeling van die wetsvoorstellen ongeveer te laten samenlopen met de tweede lezing van dit wetsvoorstel. Deze overwegingen, die de staatscommissie deed gelden om van een specifieke overgangsregeling voor de gewijzigde bepalingen inzake de kiesgerechtigde leeftijd af te zien, gelden naar onze mening ook voor de wijziging van de uitsluitingsgronden.

Artikel A 3.1.7. Artikel 3.1.7 bepaalt de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht op achttien jaar. Zoals reeds werd vermeld bij de toelichting op dat artikel, menen wij dat het niet juist zou zijn dat minderjarigen zitting zouden kunnen hebben in de vertegenwoordigende colleges. Zolang de wet de burgerrechtelijke meerderjarigheid in het algemeen doet aanvangen op de leeftijd van eenentwintig jaar zal derhalve ingevolge deze overgangsbepaling ook voor het passief kiesrecht vereist zijn dat men deze leeftijd heeft bereikt.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J.M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W.F. de Gaay Fortman