

Zitting 1979–1980

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. 8

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1976–1977, 1977–1978 en 1978–1979.

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 21 september 1979

#### Inhoudsopgave

	Bladzijde
<b>Artikel 3.1.4 eerste lid (evenredige vertegenwoordiging)</b>	1
<b>Artikel 3.1.4 tweede lid (geheim van de stemming)</b>	2
<b>Artikel 3.1.5 eerste lid (actief kiesrecht)</b>	
<i>Nationaliteit en ingezetenschap</i>	2
<i>Het leeftijdsvereiste</i>	3
<b>Artikel 3.1.5 tweede lid (uitsluitingsgronden)</b>	4
<b>Artikel 3.1.6 (kiesstelsel Eerste Kamer)</b>	5
<b>Artikel 3.1.8 tweede lid (grondwettelijke incompatibiliteiten)</b>	5
<b>Artikel 3.1.8 vierde lid (wettelijke incompatibiliteiten)</b>	5
<b>Additioneel artikel 3.1.5</b>	6

Enkele fracties vroegen de bijzondere commissie<sup>1</sup> voor de grondwetsherziening nog de volgende vragen en opmerkingen aan de Regering voor te leggen.

#### Artikel 3.1.4 eerste lid (evenredige vertegenwoordiging)

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in het Voorlopig Verslag de vraag opgeworpen waarom niet meer zou behoeven te worden ingegaan op het voorstel om een bepaling inzake de vorming van kiesgebieden in de Grondwet op te nemen. De Regering herinnert in dit verband aan het feit dat de afwijzing van de gekozen kabinetsformateur mede tot gevolg heeft gehad dat geen meerderheid zou kunnen worden verkregen voor een beperkt districtenstelsel omdat een deel van de voorstanders dat slechts gerealiseerd zou willen zien in combinatie met de gekozen formateur. «Tot dusver is ons niet gebleken dat de situatie inmiddels anders zou zijn».

Hier wreekt zich dan het feit dat de Regering zich afsluit voor nieuwe ontwikkelingen die zich sinds het debat over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid kunnen hebben voltrokken. Uit het feit dat deze leden de genoemde vraag hebben opgeworpen, zou kunnen blijken dat er in hun kring,

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

sedert de verwerping van de gekozen formateur, wellicht een toenemende bereidheid bestaat om het beperkte districtenstelsel op eigen merites te beoordelen. Dit zo zijnde mag van de Regering worden verwacht dat zij van haar kant een eigen visie op deze gedachte ontwikkelt en zich niet verschuilt achter gedachtenwisselingen die zich in het verleden onder andere omstandigheden hebben voltrokken.

#### **Artikel 3.1.4. tweede lid (geheim van de stemming)**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden tegen het opnemen van een bepaling als deze, zoals reeds is gebleken, geen overwegende bezwaren. Niettemin achtten zij hun opmerking ter zake in het voorlopig verslag voor herhaling vatbaar.

Met belangstelling hadden zij kennis genomen van de zin: «Het betreft niet een detail dat aan de wetgever kan worden overgelaten, maar een wezenskenmerk van verkiezingen in een democratische staat». Met het zinsdeel achter de komma zijn deze leden het zeer eens. Betreffende het zinsdeel voor de komma konden deze leden niet nalaten op te merken, dat wij dan in de afgelopen tijden in zeer gevaarlijke omstandigheden lijken te hebben verkeerd.

Deze leden waren overigens van oordeel, dat, nu dit punt aan de orde is geweest op de wijze zoals door de bewindslieden weergegeven, het opnemen van een bepaling als voorgesteld gewenst geacht kan worden. Zij onderstreepten dan hun voorkeur voor een formulering als: «De verkiezingen geschieden bij geheime stemming» en zagen niet in waarom de door hen voorgestelde tekst niet beter zou zijn dan de tekst van de bewindslieden. De door deze leden voorgestelde tekst sluit beter aan bij het bepaalde in artikel 3.1.4 eerste lid, waarbij het gaat om het «(ver)kiezen» van de kamerleden. Bovendien voorkomt de door deze leden voorgestelde tekst het – op het eerste gezicht – mogelijk misverstand, dat het hier zou kunnen gaan om stemmingen door kamerleden.

#### **Artikel 3.1.5 eerste lid (actief kiesrecht)**

##### *Nationaliteit en ingezetenschap*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen een nadere uiteenzetting van de argumenten op grond waarvan de Regering tot de conclusie komt dat personen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten geen invloed behoren uit te oefenen op de besluitvorming over aangelegenheden met internationale aspecten. Is dat niet een wat erg schriel nationalistisch uitgangspunt? Is ons buitenlands beleid niet in hoofdlijnen afgestemd op zaken als vredespolitiek, opkomen voor mensenrechten, solidariteit met de derde wereld, enz.?

Deze leden stelden het op prijs dat de regering niet vast houdt aan de eis van ingezetenschap en op dit punt met een nota van wijzigingen is gekomen. Zij vroegen zich echter af hoe een stelsel van registratie te verenigen is met de nieuwe tekst. Immers: alle Nederlanders van 18 jaar en ouder hebben in beginsel het kiesrecht, ingezetenen of niet. Met betrekking tot Nederlanders die geen ingezetenen zijn, kunnen bij wet uitzonderingen worden gemaakt. Een registratieplicht houdt echter in dat geen Nederlander in het buitenland het kiesrecht heeft als hij/zij zich niet heeft laten registreren. Deze «inbreuk» op het beginsel is dan een regel, geen uitzondering, zo meenden genoemde leden.

De leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met het vervallen van het vereiste van het ingezetenschap. Zij wilden nog even stilstaan bij de volgende zin uit de memorie van antwoord: «De in het wetsontwerp voorgestelde constructie, waarbij de eis van ingezetenschap ten principale wordt

gehandhaafd, maar de wet niet-ingezetenen met ingezetenen kan gelijkstellen, ondervindt echter alleen steun van de CDA-fractie». Deze leden meenden, dat daarmee hun benadering niet volledig werd weergegeven. Zij wilden daarom de betreffende passage in het voorlopig verslag herhalen: «Genoemde leden konden zich overigens met de voorgestelde constructie verenigen nu blijkens de toelichting *in principe de mogelijkheid wordt geopend bij de wet aan alle Nederlanders in het buitenland – zij het categoriegewijze – het actief kiesrecht te verlenen*».

Met grote voldoening hadden leden van de VVD-fractie kennis genomen van de wijzigingen die de Regering had aangebracht, waardoor in principe het ingezetenschap als vereiste voor het actieve kiesrecht bij Tweede Kamer-verkiezingen is komen te vervallen. Met de mogelijkheid voor de wetgever uitzonderingen te maken ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn, konden deze leden zich verenigen. Heeft de Regering reeds een afgerond oordeel over de vraag welke andere categorieën behalve die welke op blz. 6 van de memorie van antwoord genoemd worden, moeten worden uitgezonderd? Deelt de Regering de mening van genoemde leden dat men niet vele of grote categorieën kan uitzonderen, zonder het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland illusoir te maken? Kan de Regering schatten binnen welke termijn de Kieswet aan dit nieuwe systeem zal zijn aangepast?

De D'66-fractie was verheugd dat de Regering bij nadere overweging besloten had het vereiste van het ingezetenschap af te schaffen met betrekking tot het actief kiesrecht. Deze leden meenden dat de betrokkenheid van Nederlanders in den vreemde bij het gebeuren in het vaderland zo sterk zou kunnen worden bevorderd. Voorshands zetten zij echter vraagtekens bij de noodzaak om aan de wet de mogelijkheid te laten uitzonderingen te scheppen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn. Ook al was dit wellicht niet zo bedoeld, deze ontsnappingsclausule kan licht de indruk wekken dat met de ene hand wordt weggenomen wat met de andere hand wordt gegeven.

De gekozen voorbeelden achtten de leden aan het woord geenszins gelukkig. Toekenning van het kiesrecht aan inwoners van de Nederlandse Antillen voor de Tweede Kamer was inderdaad ongewenst, maar deze kwestie zou toch ook in het Statuut kunnen worden geregeld. Het tweede voorbeeld met betrekking tot Nederlanders die nooit in Nederland hadden gewoond, vond de genoemde fractie evenmin sterk. Als men het beginsel onderstreept dat «de band met Nederland veeleer tot uitdrukking kan komen bij de uitoefening van het kiesrecht dan bij de toekenning daarvan» (memorie van antwoord blz. 7), dan komt het enigszins bevoogdend over indien het vervolgens de wetgever is die zal uitmaken of er al dan niet sprake is van een reële band met Nederland. Nogmaals de memorie van antwoord citerend: «wie immers deze band niet voelt, zal zich waarschijnlijk ook niet als kiezer laten registreren». Voor Nederlanders die nooit in Nederland hebben gewoond zal dit waarschijnlijk veelal het geval zijn. De genoemde leden vonden het nogal zwaar om de enkele Nederlander die nooit in Nederland heeft gewoond en daar toch het kiesrecht wil uitoefenen bij wet in een uitzonderingspositie te plaatsen. Deze leden zouden het toejuichen indien de Regering alnog de laatste zinsnede van artikel 3.1.5 eerste lid zou willen schrappen.

#### *Het leeftijdsvereiste*

Het lid van de P.S.P.-fractie vroeg naar het oordeel van de bewindslieden over de aanbeveling van de Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, de commissie-Wiarda, neergelegd in het rapport «Jeugdbeschermingsrecht»: «De Commissie is van

mening dat in het huidige opvoedingsklimaat verenigingen op velerlei gebied zo'n grote rol spelen, dat de minderjarige vanaf zijn 16de jaar in beginsel de mogelijkheid moet hebben daarvan lid te worden?» Hoe valt de mogelijkheid om lid te worden van een vereniging, dus ook van een politieke partij, te rijmen met de onmogelijkheid op die partij een stem uit te brengen?

### **Artikel 3.1.5 tweede lid (uitsluitingsgronden)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat de argumentatie die de Regering voert met betrekking tot de ontzetting uit het kiesrecht bij een vrijheidsstraf van tenminste één jaar onderstreept hoe hachelijk deze materie moet worden geacht. Gelet op de betekenis van het kiesrecht voor de burger dient de ontzetting daaruit zowel door de aard als door de zwaarte van het delict geïndiceerd te zijn, aldus de Regering. Het aanduiden van de aard is echter in de Grondwet niet mogelijk. De «zwaarte» alleen is echter ook naar de mening van deze leden ontoereikend, terwijl de grens van één jaar willekeurig moet worden genoemd. Met een discussie over de mate van «staatsburgerlijke gezindheid» begeven Regering en parlement zich helemaal op glad ijs. Wellicht ware het bij nader inzien verkieslijker om tot schrapping van deze uitsluitingsgrond te besluiten.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden er waardering voor, dat de bewindslieden hun principiële eigen keuze thans in de memorie van antwoord duidelijk onder woorden hadden gebracht. Zij waren echter nog niet overtuigd van de noodzaak en de wenselijkheid van de beide uitsluitingsgronden en wilden nog enige vragen onder de aandacht van de bewindslieden brengen.

– Wanneer het kiesrecht een recht is van elke burger en het een grondrecht is, zijn dan eigenlijk beperkingen wel aanvaardbaar, zeker wanneer er geen dwingende noodzaak is en het gaat om een – bijkomende – «straf»?

– Zou, indien toch een bepaling als 2a zou moeten worden opgenomen, niet overwogen moeten worden te denken aan een vrijheidsstraf van (bijvoorbeeld) ten minste drie jaar?

– Zou niet een grondwettelijke beperking aan de duur van de ontzetting van het kiesrecht moeten worden gesteld?

– Zouden de bewindslieden enigermate kunnen aangeven over hoeveel burgers het gaat in de gevallen 2a en 2b?

– Welke delicten hebben de bewindslieden in gedachten in verband met de nieuwe tekst van 2a?

– Is er – nu er geen opkomstplicht is – een zwaarwegende reden voor het geen voorzien wordt in 2b? Welke gevaren zijn overigens bij opkomst te duchten voor het functioneren van de democratische rechtsstaat indien lid 2b zou worden geschrapt?

Deze leden bleven ook het verschil in positie tussen een Nederlander die in Nederland en een Nederlander die in het buitenland veroordeeld is, waarbij in het ene geval wel en in het andere geval niet de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd, van belang achten voor de vraag of de betreffende uitsluitingsgrond moet worden gehandhaafd. Inderdaad zal ook bij veroordeling in Nederland van twee Nederlanders voor hetzelfde delict de rechter in het ene geval aanleiding kunnen vinden de bijkomende straf op te leggen en in het andere geval niet. Het is dan ook de vraag of terecht aan de rechter de mogelijkheid van het opleggen van deze bijkomende straf moet worden gelaten, gelet op de eis van rechtsgelijkheid in het gehele land. Is dit alles t.a.v. een grondrecht als het kiesrecht wenselijk en noodzakelijk?

Het lid van de P.S.P.-fractie deelde de mening van de bewindslieden dat van de burger bij het uitoefenen van het kiesrecht een zeker verantwoordelijkheidsbesef mag worden verwacht. Hij was echter van mening dat een ontbre-

ken van dat verantwoordelijkheidsbesef nimmer tot uitsluiting van het kiesrecht aanleiding zou mogen zijn. Delen de bewindslieden de mening dat het belang van onze democratische rechtsorde geschaad kan worden door het uitsluiten van groepen in de samenleving van democratische grondrechten?

Kunnen de bewindslieden ten slotte aangeven welke delicten in hun ogen uitsluiting van de uitoefening van het kiesrecht rechtvaardigen?

#### **Artikel 3.1.6. (kiesstelsel Eerste Kamer)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat de Regering ten onrechte vasthoudt aan de verkiezing van de Eerste Kamer door leden van provinciale staten. Dat zou een voldoende democratische legitimatie zijn omdat de kiezers «er wel degelijk aan te pas komen». Zij bepalen tegelijk met de samenstelling van de provinciale staten die van de Eerste Kamer. De Regering berust er derhalve in dat statenverkiezingen een landelijke betekenis hebben. De vele kiezers die op grond van die landelijke betekenis hun stem bepalen, kunnen dan geen apart oordeel uitspreken over het beleid van de provinciale bestuurscolleges.

Gezien de toenemende betekenis van de provincies «nieuwe stijl» in het kader van de bestuurlijke reorganisatie is deze situatie uit democratisch oogpunt bedenkelijk. De aan het woord zijnde leden nodigden de Regering derhalve uit nog eens serieus in te gaan op het alternatief van een afzonderlijk kiescollege dat nu slechts wordt afgedaan met de mededeling dat de daaraan toegedachte taak «van oudsher door de provinciale staten wordt verricht».

De leden van de C.D.A.-fractie zouden nog willen vragen hoe het te zijner tijd zou kunnen gaan bij een mogelijke uitbreiding van het aantal provincies in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Een voorbeeld kan deze vraag wellicht verduidelijken.

Normale provinciale statenverkiezingen vinden plaats in 1982; tevens Eerste-Kamerverkiezingen volgens de opzet van de nieuwe Grondwet. In 1984 treedt uitbreiding van het aantal provincies tot elf plus x op en moeten nieuwe verkiezingen voor provinciale staten worden gehouden. Dan moeten kort daarna nieuwe Eerste-Kamerverkiezingen gehouden worden. De Eerste Kamer zit echter tot 1986. Overwegen de bewindslieden in een dergelijke situatie bij voorbeeld de mogelijkheid van ontbinding van de Eerste Kamer?

Deze leden hadden er waardering voor, dat de bewindslieden naar aanleiding van de door hen gemaakte opmerking de termijn in artikel 3.1.6 hadden teruggebracht tot drie maanden. Wel zouden zij graag expliciet willen vernemen wat de inhoud en betekenis is van de zin op blz. 15 van de memorie van antwoord: «Bij de gebruikmaking van deze uitzonderingsmogelijkheid zal uiteraard rekening moeten worden gehouden met de grondwettelijke voorschriften omtrent de zittingsduur en het tijdstip van verkiezingen van de Eerste Kamer».

#### **Artikel 3.1.8 tweede lid (grondwettelijke incompatibiliteiten)**

Ook kennis genomen hebbende van de reactie van de bewindslieden op de vraag van de C.D.A.-leden of de commissaris van de Koning vermeld moet worden, waren deze leden niet overtuigd. Bovendien behoeft er naar de overtuiging van deze leden feitelijk geen probleem te zijn bij «deconstitucionalisering».

#### **Artikel 3.1.8 vierde lid (wettelijke incompatibiliteiten)**

De leden van de C.D.A.-fractie wilden de vraag opwerpen – aangezien voor elke incompatibiliteit zorgvuldig overwogen zal moeten worden of het belang van de vaststelling daarvan opweegt tegen de daarmee gepaard

gaande inbreuk op het passief kiesrecht – of het niet goed zou zijn te bepalen, dat beslissingen van de wetgever ter zake met een tweederde meerderheid worden genomen.

De bewindslieden stellen: «De leden van de C.D.A.-fractie gaven te kennen niet overtuigd te zijn van het belang van de passages in de memorie van toelichting (citaat) over het hiervoor behandelde punt». Deze leden wezen er op, dat in het voorlopig verslag hunnerzijds was gesteld: «Deze leden waren niet overtuigd van het belang van de laatste twee alinea's van de toelichting (memorie van toelichting blz. 22/23) op het vierde lid». Dit waren deze leden nog steeds niet en zij namen aan dat ook de bewindslieden dit bij herlezing zullen inzien. De bedoelde alinea's zijn mogelijk interessant in een feitelijkheden beschrijvend betoog, maar houden als zodanig geen aanbeveling in voor (de wijze van formulering van) lid 4.

Voor het antwoord, dat aan de geciteerde zin in de memorie van toelichting vooraf gaat, hadden deze leden uiteraard wel belangstelling. Dat antwoord was in de memorie van antwoord dan ook ter zake, hetgeen met de bedoelde alinea's in de memorie van toelichting naar het (bescheiden) oordeel van deze leden niet het geval was.

Deze leden waren nog niet overtuigd door het weerwoord ter zake van hun twijfel of incompatibiliteit en non-activiteit op een hoop moeten worden gooid, aangezien aldus alle non-activiteitsregelingen in incompatibiliteiten veranderd kunnen worden. Een vraag is of het gewenst is, dat de wetgever steeds de keuze moet maken.

#### **Artikel A 3.1.5**

De leden van de C.D.A.-fractie waardeerden het, dat met de Regering van de Nederlandse Antillen al overleg is gepleegd over de noodzakelijke aanpassing van artikel 46 van het Statuut. De verder gegeven toelichting ter zake stelden deze leden op prijs.

Met de beantwoording van dit verslag zal naar de mening van de bijzondere commissie de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort