

Zitting 1978–1979

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. 6

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 juli 1979

#### *Artikel 3.1.3 (zittingsduur)*

Het doet ons genoegzaam dat de leden van de C.D.A.-fractie zich voorlopig met deze bepaling en haar redactie konden verenigen. Wij vertrouwen dat deze instemming van duurzame aard zal blijken te zijn. Deze leden vroegen waarom in bepalingen als deze het woord «jaren» is gebruikt, terwijl bij de aanduiding van leeftijden het woord «jaar» wordt gebezigd. Wij menen dat dit onderscheid, dat in deze zin ook door de staatscommissie werd gehanteerd, taalkundig verantwoord is. In artikel 3.1.3 en vergelijkbare bepalingen gaat het om de aanduiding van een periode die uit meerdere jaren bestaat. In dergelijke gevallen is een meervoudsaanduiding op haar plaats. In leeftijdsbepalingen daarentegen gaat het meer om een bepaald tijdstip dat wordt aangegeven in tijdseenheden van een jaar. In zo'n geval is het gebruikelijker het enkelvoud te bezigen. Ook op andere plaatsen in de wetgeving wordt dit onderscheid wel gemaakt. Men zie bij voorbeeld artikel 8 Provinciewet («de leeftijd van vijftientig jaar») en artikel 21 gemeentewet («de ouderdom van drieëntwintig jaar») tegenover artikel 31 Provinciewet («benoemd voor vier jaren») en artikel 87 gemeentewet («gekozen voor vier jaren»). Overigens is er in het spraakgebruik een tendens om ook in termijn-aanduidingen het enkelvoud te gebruiken. Vooral nog lijkt ons echter een meervoud in deze gevallen juist.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de Regering het geen anomalie acht dat een kabinetsformatie zou worden aangevangen, terwijl de oude Tweede Kamer nog zitting heeft en of overwogen wordt het tijdstip van het bijeenkomen van de nieuwe Kamer te vervroegen tot bij voorbeeld twee weken à een maand na de dag der stemming. Het betreft hier hetzelfde punt als door de leden van de C.D.A.-fractie is aangesneden in het voorlopig verslag inzake wetsontwerp 14 222 onder artikel 3.1.14. Zoals wij in de beantwoording daarvan reeds aangaven, achten ook wij het een onwenselijke situatie dat een in mei gekozen Tweede Kamer pas op de derde dinsdag van september voor het eerst bijeenkomt. Wij vermeldden daar voorts dat dit punt aan de Kiesraad is voorgelegd, zodat een wijziging van de Kieswet ter zake in het verschiet ligt. Een periodiek aftreden van de Tweede Kamer heeft zich inderdaad in formele zin sinds 1929 niet voorgedaan, zodat de huidige regeling niet tot praktische bezwaren heeft geleid. Ook in 1981 zal het geval zich niet voordoen, omdat de Tweede Kamer dan in verband met de grondwetsherziening zal worden ontbonden. Zoals bekend heeft in 1977 de ontbinding

van de Tweede Kamer ertoe geleid dat ook toen de nieuwe Tweede Kamer spoedig na de verkiezingen kon optreden. Het komt ons echter minder juist voor dat het middel van kamerontbinding mede met het oog op het bereiken van dit effect wordt aangewend.

De leden van de P.P.R.-fractie verlangden een nadere toelichting op het standpunt dat in de Grondwet in het algemeen geen regels van staatsnoodrecht dienen te worden opgenomen, welk standpunt in de memorie van toelichting als argument werd gebezigd om geen bepaling inzake verlenging van de normale zittingsduur van rechtswege in bepaalde omstandigheden voor te stellen. Wij hebben er begrip voor dat deze leden de verwijzing naar de memorie van toelichting bij het nog in te dienen wetsontwerp inzake de uitzonderingstoestanden onbevredigend achtten en zijn daarom gaarne bereid onze zienswijze omtrent de opnemng van staatsnoodrecht in de Grondwet hier reeds kort uiteen te zetten.

Staatsnoodrecht is staatsrecht voor noodsituaties. Wil men zulk recht in grondwettelijke bepalingen neerleggen, dan leidt dit tot algemene voorschriften die voor noodsituaties aan bepaalde organen veel ruimere bevoegdheden geven dan zij in normale omstandigheden hebben. Zouden slechts beperkte bevoegdheden worden toegekend, dan zal in geval van nood licht blijken dat de bevoegdheden in de concrete situatie juist niet toereikend zijn. Ruime bevoegdheidsbepalingen bergen echter het gevaar in zich dat daarop een beroep wordt gedaan in gevallen waarin voor afwijking van het normale grondwettelijke regime geen of onvoldoende reden is, of dat daarvan bij toepassing een al te ruim gebruik wordt gemaakt. Inconstitutionele maatregelen kunnen daardoor de schijn van legitimiteit krijgen. Om dit gevaar te vermijden verdient het daarom sterk de voorkeur afwijkingmogelijkheden voor noodsituaties in de Grondwet als dit enigszins kan te vermijden. Als de nood dan niet anders toelaat, zal er zonder dat de Grondwet in die mogelijkheid voorziet in strijd met de Grondwet moeten worden gehandeld. In het ontbreken van een grondwettelijke basis voor dat handelen ligt dan de waarborg dat de afwijking van de Grondwet zo gering mogelijk zal worden gehouden. Aanvaardbaar zijn alleen bepalingen als de huidige artikelen 202 en 203, die de grondslag bieden voor de afkondiging van bepaalde uitzonderingstoestanden, waarin vooraf bij de wet vast te stellen regels zullen gelden die op bepaalde punten afwijkingen van de Grondwet kunnen inhouden. Hierbij doet zich het hierboven aangeduide gevaar niet, of althans in veel mindere mate voor.

In de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake de uitzonderingstoestanden, dat op korte termijn zal kunnen worden ingediend, wordt dit punt in een breder verband behandeld dan in het kader van het onderhavige wetsontwerp mogelijk is.

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie citeerden uit de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid enkele punten die daar waren aangeduid als grondgedachten bij de herziening van de Grondwet. Zij vroegen of de Regering nog achter deze grondgedachten staat en of zij de arbeid voortzet om na te gaan op welke wijze hieraan vorm zou kunnen worden gegeven.

Wij menen dat de gereleveerde punten op zich zelf positief zijn te beoordelen. Meer duidelijkheid in de politiek, een meer overzichtelijke partijstructuur, parlementaire meerderheden, meer rechtstreeks betrekken van de kiezers bij het staatkundig gebeuren, het zou vreemd zijn wanneer men zich daartegen zou verklaren. Waar het echter op aankomt is dat de beide Kamers bij de behandeling van de genoemde nota in meerderheid hebben laten blijken dat zij het onjuist zouden vinden deze grondgedachten door middel van wijzigingen in de Grondwet op het stuk van de regeringsvorming en het kiesstelsel te willen bevorderen. Gemeend werd dat het aan de politieke partijen en aan de kiezers zelf diende te worden overgelaten om aan deze gedachten inhoud te geven en dat het geldende grondwettelijk stelsel daartoe alle mogelijkheden openliet. Deze opstelling van de Kamers, die ook ten

grondslag ligt aan het onderhavige wetsontwerp, is thans voor de Regering een uitgangspunt. Als uitvloeisel daarvan achten wij een nadere bezinning op maatregelen van grondwettelijke of wettelijke aard op dit terrein thans niet opportuun.

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de in het voorgestelde artikel gehandhaafde formule dat de verkiezingen plaatsvinden «op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen». Zij zouden graag vernemen welke mate van «rekkelijkheid» de Regering aan deze formule toekent. Zij verwezen daarbij naar de beschouwingen hierover in het eerste rapport van de staatscommissie-Cals/Donner, waarbij varianten met achttien, twaalf en vier kiesgebieden aan de orde kwamen.

Wij onderschrijven het standpunt van de staatscommissie dat de vorming van afzonderlijke kiesgebieden niet zonder meer in strijd met de Grondwet is te achten. Het vanouds bestaande stelsel van vier zelfstandige provinciegroepen voor de verkiezing van de Eerste Kamer bewijst dit reeds. Wij zijn het tot op zekere hoogte ook met de commissie eens dat het aantal kiesgebieden en de territoriale indeling daarvan bepalend zijn voor de vraag of een stelsel nog binnen de grondwettelijke grenzen blijft. Tot op zekere hoogte, omdat de commissie zelf terecht op blz. 34 van haar rapport aangeeft dat voor de grondwettigheidsvraag ook van belang is in hoeverre de inrichting van het kiesstelsel binnen de afzonderlijke kiesgebieden de evenredige vertegenwoordiging tot haar recht laat komen. Dat betekent dat de kiesdrempel en het stelsel van restzetelverdeling in dit verband ook belangrijke factoren zijn. Beslissend voor de vraag of een stelsel van afzonderlijke kiesgebieden in overeenstemming is met de grondwettelijke formule, achten wij daarom de mate waarin de uitkomsten van dat stelsel uit een oogpunt van evenredigheid afwijken van de zetelverdeling bij een stelsel zonder kiesgebieden zoals we dat thans kennen. Ook nu wordt reeds van de evenredigheid in de meest strikte zin afgeweken. De strekking van de grondwetsbepaling brengt mee dat de afwijkingen slechts zeer gering zullen mogen zijn. Zo zal tegen een stelsel van vier kiesgebieden geen grondwettelijk bezwaar behoeven te bestaan. Een stelsel waarbij de bestaande achttien kieskringen zijn omgevormd tot achttien afzonderlijke kiesgebieden zou daarentegen stellig ongrondwettig zijn, omdat bij deze variant in enkele kiesgebieden slechts drie of vier zetels te verdelen zouden zijn. Het beginsel van evenredige vertegenwoordiging kan dan niet meer tot zijn recht komen.

Over de vraag of een verdeling van het land in twaalf kiesgebieden binnen de grondwettelijke formule zou vallen, zijn in het verleden verschillende standpunten ingenomen. De staatscommissie beantwoordde deze vraag in haar eerste rapport in meerderheid bevestigend, op voorwaarde dat de regeling van het kiesstelsel binnen de afzonderlijke kiesgebieden zodanig zou zijn ingericht dat daarin de evenredige vertegenwoordiging zo goed mogelijk tot haar recht zou komen. Aan deze voorwaarde zou zijn voldaan bij een restzetelverdeling volgens de regel van de grootste overschotten. In haar tweede rapport kwam de commissie echter tot de conclusie dat deze variant, gezien vanuit de door haar beoogde doeleinden, geen zin had. De commissie stelde daarom voor uitdrukkelijk in de Grondwet een bepaling op te nemen waarop een stelsel van twaalf kiesgebieden in combinatie met een restzetelverdeling volgens de regel van de grootste gemiddelden zou kunnen worden gebaseerd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de staatscommissie een zodanig stelsel niet met de geldende grondwetsbepaling verenigbaar achtte. Wij delen deze zienswijze.

De aan het woord zijnde leden wilden vervolgens gaarne nader toegelicht zien waarom niet meer zou behoeven te worden ingegaan op het hierboven genoemde voorstel van de staatscommissie om een bepaling inzake de vorming van kiesgebieden in de Grondwet op te nemen. In antwoord hierop herinneren wij aan de brief van de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende van 24 juni 1975 betreffende de verdere gang van zaken ten aanzien van de grondwetsherziening<sup>1</sup>. Deze stelde daarin vast dat de aanneming van de motie-Van der Sanden waarin de gekozen kabinetsformateur werd afgewezen, mede tot gevolg had dat geen meerderheid zou kunnen

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 74-75, 13472, nr. 1.

worden verkregen voor een grondwetsbepaling inzake een beperkt districtenstelsel, aangezien een deel van de voorstanders van een beperkt districtenstelsel dit slechts in combinatie met de verkiezing van de formateur gerealiseerd zou willen zien. Op grond hiervan heeft het vorige kabinet dit voorstel verder laten rusten en was er ook geen aanleiding daarop in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsontwerp nader in te gaan. Tot dusver is ons niet gebleken dat de situatie inmiddels anders zou zijn dan in de brief van 24 juni 1975 werd omschreven. Afgezien daarvan is van het huidige kabinet geen voorstel te verwachten om een beperkt districtenstelsel mogelijk te maken. Nu over dit onderwerp in het verleden zo uitgebreid en met bovenvermeld negatief resultaat in de Kamer van gedachten is gewisseld, menen wij te kunnen nalaten daaraan thans verdere beschouwingen te wijden.

De fractie van D'66 gaf uitdrukking aan haar teleurstelling over de resultaten van de discussie over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid op het punt van de invloed van de kiezers op de regeringsvorming, maar verklaarde geen behoefte te hebben deze op dit ogenblik te heropenen. Ook wij zijn van mening dat het geen goede zin heeft dit debat thans opnieuw te voeren. Van het standpunt van deze fractie dat zij iedere loskoppeling van de voorstellen van de gekozen formateur en van het beperkte districtenstelsel afwijst hebben wij met belangstelling kennis genomen. Dit standpunt is in overeenstemming met de in het verleden door de fractie gekozen opstelling.

Wij delen de mening van de fractie van D'66 dat het vormen van een nieuw kabinet in de praktijk een kwetsbaar element van ons staatkundig bestel blijkt te zijn. Wij geloven evenwel niet dat op dit punt van de wetgever oplossingen kunnen worden verwacht. Ook in de suggestie die prof. Burkens in het NJB 1978, nr. 2, naar voren heeft gebracht, zien wij geen heil. Wij verwijzen voor onze zienswijze ter zake naar de memorie van antwoord inzake wetsontwerp 14 222 (inrichting en samenstelling Staten-Generaal). Niet de wetgever maar de politici zullen er zorg voor moeten dragen dat in de toekomst de kabinetsformaties niet onevenredig lang duren.

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

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de nieuwe bepaling, dat de stemmingen geheim zijn, wenselijk is, waar er op dit punt nooit problemen zijn gerezen. Wij achten dit laatste een onvoldoende argument om de opneming van deze destijds reeds door de staatscommissie-Van Schaik en daarna door de staatscommissie-Cals/Donner voorgestelde bepaling na te laten. Het geheim van de stemming wordt thans reeds door de bepalingen van de Kieswet die op de stemming betrekking hebben, gewaarborgd. Deze voorschriften worden in de praktijk goed nageleefd, waardoor de bescherming van het stemgeheim in ons land geen actueel probleem is. Dat neemt niet weg dat het hierbij uit democratisch oogpunt om een hoogst belangrijke aangelegenheid gaat. Het betreft niet een detail dat aan de wetgever kan worden overgelaten, maar een wezenskenmerk van verkiezingen in een democratische rechtsstaat. Daarom achten wij het een goede zaak dit beginsel in de Grondwet vast te leggen. Daardoor krijgt het belang van het stemgeheim zowel voor de wetgever als voor degenen die met de toepassing van de Kieswet van doen hebben een extra nadruk. Wij kunnen niet inzien waarom de voorgestelde tekst minder juist zou zijn dan de tekst die de aan het woord zijnde leden in het voorlopig verslag naar voren brengen.

Het spreekt naar onze mening vanzelf dat men in de voorgestelde tekst niet moet lezen dat de stemmingen in het geheim moeten worden gehouden. Een dergelijke onjuiste lezing zou men trouwens ook op de tekst uit het voorlopig verslag kunnen toepassen.

De leden van de P.P.R.-fractie, die van harte met de opneming van de bepaling instemden, vroegen om een nadere aanduiding van de betekenis ervan. In algemene zin menen wij de betekenis van de voorgestelde bepaling aldus te kunnen omschrijven dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zich zelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd. Dat betekent in de eerste plaats dat de wettelijke procedure voor de gang van zaken



in het stembureau de mogelijkheid tot het uitbrengen van een stem, zonder dat iemand anders daarvan kennis kan nemen, moet waarborgen. Maar de strekking van de bepaling zou niet tot haar recht komen, wanneer daarin ook niet het andere door de leden van de P.P.R.-fractie bedoelde element begrepen zou zijn, het element dat niemand in welke verhouding dan ook verplicht zal kunnen worden te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht. Overigens is deze interpretatie niet afhankelijk van de vraag of in de bepaling wordt gesproken van «de stemmingen» of «het stemmen». Wij achten de in het wetsontwerp neergelegde formulering redactioneel aantrekkelijker.

Noch door de staatscommissie, noch bij de voorbereiding van het wetsontwerp is overwogen om tevens te bepalen dat de stemmingen vrij zijn. Men pleegt overigens eerder te spreken van vrije verkiezingen dan van vrije stemmingen. Onder vrije verkiezingen worden verstaan verkiezingen waarbij de kiezers niet onderworpen zijn aan enige ongeoorloofde beïnvloeding, hetzij van overheidswege, hetzij van andere zijde. Ongetwijfeld mag dit ook een wezenskenmerk van democratische verkiezingen worden genoemd. Een verschil met het geheim van de stemming is dat de vrijheid van de verkiezingen niet in de vorm van concrete bepalingen in de Kieswet is gepositieerd. Aan die positivering is nooit behoefte gevoeld. In verband daarmee lijkt ons een grondwettelijke vastlegging van dit algemeen beginsel van kiesrecht minder voor de hand te liggen.

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

##### *Nationaliteit en ingezetenschap*

Enkele fracties brachten in het voorlopig verslag het verlenen van kiesrecht aan in Nederland woonachtige buitenlanders ter sprake. Na de vaststelling van het voorlopig verslag is over dit onderwerp in de Tweede Kamer uitgebreid van gedachten gewisseld bij de behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen inzake de lagere openbare lichamen. De Kamer heeft zich toen verenigd met het voorstel in de Grondwet te bepalen dat de wet het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid te zijn van de gemeenteraad kan toekennen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn. Bij de behandeling van dit voorstel is tevens het standpunt van de Regering, dat deze verruiming van de mogelijkheid van kiesrecht tot de gemeenteraadsverkiezingen beperkt diende te blijven, ter discussie gekomen. De Kamer achtte in meerderheid deze beperking juist. In het licht van deze recente beslissing en onder verwijzing naar hetgeen bij die gelegenheid van de zijde van de Regering naar voren is gebracht, menen wij dat de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over het onderscheid met betrekking tot de eis van Nederlanderschap tussen gemeenteraadsverkiezingen en andere verkiezingen en de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie om een algemene beschouwing over de (on)mogelijkheid van kiesrecht voor buitenlanders in Nederland thans geen uitgebreide beantwoording meer behoeven. Hetzelfde geldt voor de opmerking van de leden van de P.P.R.-fractie dat actief en passief kiesrecht in beginsel mogelijk moeten worden voor ingezetenen niet-Nederlanders.

Wij willen volstaan met nog eens kort samen te vatten, waarom het vereiste van Nederlanderschap naar onze mening voor de deelneming aan de verkiezingen van de Tweede Kamer onverkort gehandhaafd dient te blijven.

Het kiesrecht op nationaal niveau hangt veel nauwer samen met de nationaliteit dan dat op lokaal niveau. Dit houdt verband met de in de Staten-Generaal behandelde onderwerpen. Naast zaken van uitsluitend binnenlands belang komen daar ook vele aangelegenheden met internationale aspecten aan de orde, waarbij Nederlandse belangen kunnen conflicteren met belangen van andere landen. Personen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten behoren op de besluitvorming in deze zaken geen invloed te hebben, omdat zij naast de verbondenheid met Nederland ook nog een binding zullen hebben met het land waarvan zij onderdaan zijn. Niet-Nederlandse inge-

zetenen hebben de mogelijkheid zich te laten naturaliseren. Wie dat niet wil, kan daarvoor goede redenen hebben en is daarin vrij. Maar men neemt daardoor tevens de beslissing geen lid te willen worden van de Nederlandse staatsgemeenschap. Het ontberen van het kiesrecht voor de nationale volksvertegenwoordiging is daarvan een noodzakelijk sequeel. Daarnaast geldt de overweging dat het lokale bestuur veel dichter bij de burgers staat dan het landsbestuur. De meest directe behartiging van de belangen van de ingezetenen berust voor een aanzienlijk deel bij de gemeentebesturen. Aan de behoefte van niet-Nederlandse ingezetenen aan invloed op het hen rakende beleid kan dan ook het beste tegemoet gekomen worden door die invloed toe te kennen op het gemeentelijk niveau. Op dat niveau ook ontstaan voor hen in de eerste plaats nauwe banden met de Nederlandse samenleving.

In het wetsontwerp wordt wél de mogelijkheid geopend dat bij de wet kiesrecht voor de Tweede Kamer wordt verleend aan Nederlanders die geen ingezetenen zijn. De leden van de P.v.d.A.-fractie, de C.D.A.-fractie, de V.V.D.-fractie en de fractie van D'66 geven te kennen dat zij met de toekenning van kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland instemmen. 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 C.D.A.-fractie. De overige fracties geven er de voorkeur aan het ingezetenschap geheel als vereiste de laten vervallen, overeenkomstig de strekking van de destijds door de Tweede Kamer aangenomen motie-Kappeyne van de Coppello.

Wij hebben, mede in het licht van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie en van de opmerkingen in het voorlopig verslag, gemeend de in het wetsontwerp voorgestelde constructie te moeten verlaten. Het komt ons juist voor het vereiste van het ingezetenschap af te schaffen. In het verleden werd dit vereiste als min of meer vanzelfsprekend ervaren. De mogelijkheden voor hen die in het buitenland verbleven om contacten met Nederland te onderhouden en de politieke gang van zaken daar te volgen, waren beperkt. In het algemeen kon men zeggen dat in het buitenland wonende Nederlanders van het maatschappelijke en politieke leven in Nederland waren afgesneden. Dat is geleidelijk aan door de ontwikkeling van de communicatiemiddelen anders geworden. Tegenwoordig kan iedere Nederlander in het buitenland die dat wil zonder veel moeite even goed op de hoogte blijven van de Nederlandse politiek als de Nederlanders die in Nederland wonen. Zij blijven zich ook vaker daarbij betrokken voelen. Steeds meer wordt daartoe het gemis van het recht om aan de verkiezing van de Tweede Kamer deel te nemen als onrechtvaardig ervaren. Wij zijn daarom van oordeel dat de rechtsgrond aan het stellen van de eis van ingezetenschap is komen te ontvallen.

Niettemin menen wij dat niet eenvoudigweg met schrapping van het ingezetenschap uit het voorgestelde artikel 3.1.5, eerste lid, kan worden volstaan. Een zodanige schrapping zou meebrengen dat geen enkele categorie van buiten Nederland wonende Nederlanders van het kiesrecht zou kunnen worden uitgezonderd. Aan die uitzonderingsmogelijkheid lijkt ons echter wel behoefte te bestaan. Wij denken daarbij aan de bevolking van de Nederlandse Antillen, die de Nederlandse nationaliteit heeft. Het ligt, ook wanneer men uitgaat van de hierboven weergegeven zienswijze, niet voor de hand dat de inwoners van de Nederlandse Antillen naast het kiesrecht voor de Antilliaanse Staten ook nog het kiesrecht voor de Nederlandse Tweede Kamer zouden hebben. Voorts lijkt ons ook bij voorbeeld een punt van nadere overweging of in het buitenland woonachtige personen die de Nederlandse nationaliteit hebben maar nooit in Nederland hebben gewoond, het kiesrecht zouden moeten verkrijgen. Om de mogelijkheid te hebben deze en eventuele andere categorieën personen het kiesrecht te onthouden, achten wij het wenselijk dat, naast het vervallen van de eis van ingezetenschap ten principale, aan de wetgever de bevoegdheid wordt gegeven zodanige categorieën aan te wijzen. Bij nota van wijziging is artikel 3.1.5 derhalve in deze zin gewijzigd.

Artikel A 3.1.5 dient in verband hiermee eveneens te worden gewijzigd. De nota van wijzigingen voorziet ook hierin.

Bij de voorgestelde opzet zal het dus niet zo zijn dat de wetgever het kiesrecht aan Nederlanders in het buitenland categoriegewijze kan verlenen. Hij zal echter wel bepaalde categorieën van het kiesrecht kunnen uitzonderen. Een categoriegewijze toekenning van kiesrecht lijkt ons, zoals ook door de leden van de V.V.D.-fractie wordt opgemerkt, niet goed mogelijk. Worden bepaalde categorieën als kiesgerechtigd aangewezen, dan zal onvermijdelijk en zonder dat daarop een bevredigend antwoord valt te geven de vraag rijzen waarom bepaalde andere groepen van in het buitenland wonende Nederlanders daarvoor dan ook niet in aanmerking komen. In algemene zin spreekt de gedachte dat het erom gaat kiesrecht te geven aan hen die een band met Nederland hebben, wel aan. Maar men kan dit uitgangspunt niet hanteren als een criterium aan de hand waarvan de wetgever dan categorieën zou moeten aanwijzen waarbij die band aanwezig zou zijn. Dat zou de wetgever voor een onmogelijke taak stellen. Wij zijn het met de fractie van D'66 eens dat de band met Nederland veeleer tot uitdrukking kan komen bij de uitoefening van het kiesrecht dan bij de toekenning daarvan. Bij de uitwerking van een regeling voor kiesrecht van Nederlanders in het buitenland zal reeds om administratieve redenen een stelsel van registratie als kiezer op verzoek voor de hand liggen, anders dan voor de Nederlandse ingezetenen die van rechtswege in de kiezersregisters worden opgenomen. Een stelsel van registratie op verzoek leidt er vanzelf toe dat aan het uitgangspunt van de band met Nederland recht wordt gedaan. Wie immers deze band niet voelt, zal zich waarschijnlijk ook niet als kiezer laten registreren. Deze selectie via het stelsel van registratie is niet in strijd met de voorgestelde bepaling die het kiesrecht in principe aan alle niet-ingezetenen Nederlanders verleent. Een registratieplicht als hier bedoeld is geen beperking maar een administratieve voorwaarde waaraan iedere rechthebbende zal kunnen voldoen.

De G.P.V.-fractie wenst naast het Nederlanderschap ook het ingezetenschap voor de verkiezing van de Tweede Kamer onverkort te handhaven. Reeds de aanvankelijk in het wetsontwerp neergelegde mogelijkheid tot afwijking van dit vereiste wijst zij af. De fractie achtte de vele bedenkingen van de staatscommissie tegen het verlenen van kiesrecht aan niet-ingezetenen onvoldoende weersproken.

In feite voert de staatscommissie in haar tweede rapport (blz. 245/246) slechts één argument vóór de handhaving van de eis van ingezetenschap aan. Het is ook het argument dat de G.P.V.-fractie nog eens uitdrukkelijk noemt: het kiesrecht komt alleen toe aan degenen die door hun verblijf in het land waar de verkiezing wordt gehouden onderworpen zijn aan de wetten en besluiten, op de vaststelling waarvan door middel van het kiesrecht invloed wordt uitgeoefend. In zekere zin spreekt dit argument wel aan. Er dient een zeker relatie te zijn tussen het kiezen en het geregeerd worden door de gekozenen. Die relatie is er in de eerste plaats bij degenen die tijdens en na de verkiezingen ingezetenen zijn. Men kan echter niet zeggen dat deze relatie bij de Nederlanders die ten tijde van de verkiezingen in het buitenland wonen geheel afwezig is. Vaak is het zo dat zij die in het buitenland gevestigd zijn, na kortere of langere tijd toch weer naar Nederland terugkeren. Zij zullen dan ook weer gebonden zijn aan de maatregelen van wetgevende en bestuurlijke aard die tijdens hun afwezigheid tot stand zijn gekomen. Juist degenen – en dat zijn er zeer velen – voor wie een terugkeer naar Nederland in het verschiet ligt, al is het wellicht onzeker wanneer, zullen ook in het buitenland de verbondenheid met Nederland blijven gevoelen en van de mogelijkheid tot het uitoefenen van kiesrecht gebruik willen maken. Aan hen moet men in de eerste plaats denken en niet aan de veel kleinere groep van degenen die definitief Nederland hebben verlaten zonder nog hun Nederlandse nationaliteit te hebben opgegeven. Bij deze laatste groep valt ook niet spoedig te verwachten dat men zich als kiezer zal laten registreren.

Het lid van de G.P.V.-fractie wijst erop dat het als ongerechtvaardigd zal kunnen worden gevoeld, indien niet in ons land wonende Nederlanders wél kiesrecht zullen hebben en de in ons land wonende buitenlanders niet. Zo dit gevoelen zou ontstaan, dan achten wij dat niet terecht. Zoals wij eerder in deze memorie opmerkten achten wij voor deelneming aan de verkiezingen

gen voor het nationale parlement het bezit van de nationaliteit van het land in kwestie vereist. Uit het buitenland afkomstige ingezetenen die zich niet willen laten naturaliseren, zullen deze consequentie daarvan hebben te aanvaarden. Anders ligt het bij de lokale verkiezingen. Daarvoor wil de Regering dan ook afwijking van de eis van Nederlanderschap mogelijk maken.

Naast het genoemde principiële argument, voert de staatscommissie alleen nog als nevenoverweging aan dat een uitbreiding van het kiesrecht tot niet-ingezetenen veel administratieve rompslomp zal meebrengen en dat de reële betekenis zowel voor de betrokken Nederlanders als voor de samenstelling van de Tweede Kamer waarschijnlijk te verwaarlozen is. Het administratieve argument achten wij niet sterk. Als vaststaat dat het verlenen van kiesrecht gerechtvaardigd is, mag die verlening niet op administratieve bezwaren afstuiten, maar zal gezocht moeten worden naar een systeem waarbij de administratieve complicaties zo gering mogelijk zijn. Dat de deelneming van kiezers in het buitenland aan de verkiezingen voor de samenstelling van de Kamer misschien te verwaarlozen is, is naar onze mening in het geheel geen valabel argument. Het kiesrecht is voor iedere Nederlander even belangrijk en de invloed die hij daarmee kan uitoefenen even groot. De G.P.V.-fractie merkt ten slotte op dat de wetgever bij het onderscheiden tussen categorieën die wel en die geen kiesrecht zullen hebben, altijd enigszins arbitrair te werk zal gaan. Op dit punt zijn we het met de fractie eens. Daarom hebben wij de constructie van het aanvankelijk voorgestelde artikel 3.1.5, eerste lid, dan ook vervangen door een tekst die niet meer van een categoriegewijze toekenning uitgaat.

#### *Het leeftijdsvereiste*

De leden van de P.S.P.-fractie staan een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar voor en vragen daarover onze mening.

Wij achten een leeftijdsgrens van 16 jaar te laag. Voor de uitoefening van het actief kiesrecht is vereist dat men ten minste een globaal inzicht heeft in de politieke verhoudingen in Nederland en in de doeleinden die de verschillende politieke partijen nastreven, zodat een gemotiveerde keuze mogelijk is. Natuurlijk bestaat er geen vast tijdstip waarop dit inzicht bij elke burger pleegt te ontstaan. Toch is er een betrekkelijk eenvoudig te hanteren maatstaf nodig om uit te maken wanneer aan dit vereiste wordt voldaan. Alleen het stellen van een leeftijdsgrens kan als zodanig dienen. De vraag is dus op welke leeftijd men mag aannemen dat het bovengenoemde inzicht in het algemeen in voldoende mate aanwezig is. Bij de grondwetswijziging van 1972 en de daarop volgende wijziging van de Kieswet is die vraag onder ogen gezien en is geconcludeerd dat een leeftijdsgrens van 18 jaar het meest juist moest worden geacht.

Wij zien geen reden de juistheid van de toen genomen beslissing thans in twijfel te trekken. Ongetwijfeld zullen er zestienjarigen zijn die in staat moeten worden geacht een weloverwogen stem uit te brengen. In algemene zin menen wij echter dat dit van zestienjarigen nog niet kan worden gezegd. Wie 16 jaar is, heeft naar onze mening nog onvoldoende gelegenheid gehad om zich bewust met de politiek bezig te houden en het verloop daarvan te volgen. Pas in de jaren na het lager onderwijs pleegt zich geleidelijk aan de interesse in het politieke leven en het vermogen om daarin inzicht te krijgen te ontwikkelen. Het lijkt ons daarom juist dat er een periode van ongeveer 6 jaar ligt tussen het verlaten van het lager onderwijs en het verkrijgen van kiesrecht.

De gedachte dat meer en snellere voorlichting aan jongeren tot verlaging van de kiesrechtleeftijd zou kunnen leiden, delen wij dan ook niet. Mogelijk zou er bij de verschillende vormen van vorming en opleiding van jongeren soms meer dan thans aan voorlichting over staatkundige zaken kunnen worden gedaan. Maar geestelijke rijpheid, een begin van levenservaring en inzicht kunnen daardoor toch niet of slechts in beperkte mate worden bevorderd. Daarvoor is tijd nodig. Ook bij een eventuele intensivering van de theoretische scholing zien wij daarom geen reden de leeftijdsgrens voor het



kiesrecht terug te brengen tot 16 jaar. Zoals naar de mening van het aan het woord zijnde lid zijn zienswijze ook geldt voor het passief kiesrecht, zo kan ook het bovenstaande eveneens op het passief kiesrecht worden betrokken. Wel komt daar bovendien nog het aspect van de minderjarigheid bij, op grond waarvan wij het verlagen van de leeftijd voor het passief kiesrecht tot 16 jaar te meer onjuist zouden achten. Wij gaan daarop nader in bij artikel 3.1.7.

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

Uit het voorlopig verslag blijkt dat algemeen wordt ingestemd met de zienswijze dat de geldende grondwettelijke regeling inzake de uitsluiting van het kiesrecht een te grote inbreuk op dat recht betekent. Over de vraag hoe deze regeling gewijzigd zou dienen te worden, zijn de meningen echter verdeeld.

Twee mogelijkheden dienen zich aan: een uitdunning van de uitsluitingsgronden, zoals in het voetspoor van de adviezen van de staatscommissie en de Kiesraad in het wetsontwerp is voorgesteld, of algehele schrapping van de uitsluitingsgronden. Voor de eerste mogelijkheid spreken zich in het voorlopig verslag de leden van de P.v.d.A.-fractie en van de V.V.D.-fractie uit, en impliciet ook de G.P.V.-fractie. De leden van de C.D.A.-fractie daarentegen neigen tot algehele schrapping en ook het lid van de P.S.P.-fractie is voorstander daarvan. Verschillende fracties vragen de Regering haar eigen argumenten ten aanzien van deze aangelegenheid uiteen te zetten. Wij voldoen gaarne aan dat verzoek.

Ons standpunt wordt bepaald door twee hoofdoverwegingen. De eerste is deze dat het recht van de burgers om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen zich in de loop der tijd steeds meer ontwikkeld heeft tot een fundamenteel recht dat een wezensvoorwaarde is voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Van een recht voor bepaalde groepen burgers is het geworden tot een recht van elke burger. In een volwassen democratie als de onze is het algemeen kiesrecht niet weg te denken. Bij deze ontwikkeling sluit aan dat in de herziene Grondwet het kiesrecht als een recht van iedere Nederlander onder de grondrechten wordt vermeld. Dit brengt met zich mee dat voor het aanbrengen van beperkingen op dit recht zeer goede gronden moeten worden aangevoerd en dat eventuele beperkingen binnen nauwe, welomschreven grenzen dienen te blijven. De tweede overweging is dat het kiesrecht niet alleen wezenlijk is voor de positie van de burger in een democratische staat, maar ook van bijzonder belang is voor het functioneren van de voornaamste staatsorganen. De burgers bepalen door de uitoefening van hun kiesrecht de samenstelling van die organen. Van de burgers mag bij die uitoefening van deze functie dan ook een zeker verantwoordelijkheidsbesef verwacht worden voor het belang daarvan in onze democratische rechtsorde. Bestaat de overtuiging dat dit verantwoordelijkheidsbesef bij bepaalde categorieën burgers niet aanwezig kan zijn, dan kan daarin aanleiding worden gevonden aan hen het kiesrecht te onthouden.

Deze beide overwegingen in aanmerking nemende, achten wij het in het wetsontwerp neergelegde voorstel juist. Daarin wordt door een aanzienlijke beperking van de thans geldende uitsluitingsgronden met het karakter van het kiesrecht als fundamenteel recht van de burger rekening gehouden. De twee overgebleven uitsluitingscategorieën achten wij verantwoord in het licht van de belangrijke functie van het kiesrecht voor het functioneren van de staatsinstellingen, zoals boven omschreven. Bij personen die wegens het begaan van bepaalde delicten tot een vrijheidsstraf van een jaar of langer zijn veroordeeld, kan sprake zijn van een zodanig tegen de rechtsorde indruisend gedrag dat de rechter de mogelijkheid moet hebben hen als bijkomende straf van het kiesrecht uit te sluiten. Voorts is uitsluiting op zijn plaats van personen ten aanzien van wie de rechter heeft vastgesteld dat zij als gevolg van geestelijke gestoordheid niet in staat zijn hun wil te bepalen.

Na deze algemene beschouwing beantwoorden wij thans de meer specifieke vragen die in het voorlopig verslag zijn gesteld. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom met betrekking tot de strafrechtelijke uitsluitingsgrond een andere formulering is gekozen dan de staatscommissie had voorgesteld.

Deze formulering luidde: «hij aan wie dat recht is ontzegd bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak, tevens inhoudend een veroordeling tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar». Bij deze formulering komt naar onze mening minder goed tot uitdrukking dat de uitsluiting van het kiesrecht een bijkomende straf is, welke naar het inzicht van de rechter kan worden verbonden aan een veroordeling tot een vrijheidsstraf van een jaar of langer.

Dezelfde leden sluiten zich aan bij de opvatting van de Raad van State dat de voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar beter kan vervallen omdat de uitsluiting meer met de aard dan met de zwaarte van het delict dient samen te hangen. Wij menen dat deze suggestie van de Raad van State door onze ambtvoorgangers in het nader rapport op goede gronden is afgewezen. 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. Het aanduiden van de aard van de delicten die tot uitsluiting kunnen leiden, is in de Grondwet niet goed mogelijk. Dat zal aan de wetgever moeten worden overgelaten. Dat het om ernstige delicten moet gaan kan echter door een vrijheidsstraf van een jaar als ondergrens op te nemen op eenvoudige wijze worden aangegeven. Dat deze grens enigermate willekeurig is, achten wij geen overwegend bezwaar, omdat uiteindelijk de rechter beslist of er, alle omstandigheden in aanmerking genomen, reden is de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht uit te spreken. Intussen achten wij het wel wenselijk om duidelijker uit de bepaling te laten blijken dat niet bij alle delicten waarop een vrijheidsstraf van tenminste een jaar is gesteld uitsluiting mogelijk zal zijn, maar alleen bij de delicten waarbij de wetgever de oplegging van deze bijkomende straf uitdrukkelijk mogelijk heeft gemaakt. Bij nota van wijziging is hierin voorzien. De nieuwe bepaling brengt reeds mee dat van het grote aantal thans door de wetgever hiertoe aangewezen delicten moeten afvallen alle delicten waarbij geen vrijheidsstraf van tenminste een jaar kan worden opgelegd. Bij de selectie van de overgebleven delicten zal de wetgever ongetwijfeld met de aard daarvan rekening houden. Of de aan het woord zijnde leden de bedoeling van de Raad van State met diens verwijzing naar de Wet op de economische delicten beter interpreteren dan onze ambtvoorgangers, kunnen wij niet beoordelen. In ieder geval achten wij het geen ongerijmdheid dat onder de voorgestelde bepaling geen ontzetting uit het kiesrecht meer mogelijk zal zijn bij het begaan van de economische overtredingen waarvoor een strafmaximum van zes maanden hechtenis geldt. In de eerste plaats achten wij het betwistbaar dat juist bij deze delicten de staatsburgerlijke gezindheid in het bijzonder in het geding is. En in de tweede plaats, voor zover dit al het geval zou zijn, gaat het blijkens de strafmaat toch om delicten waarbij ten hoogste een lichte vrijheidsstraf mogelijk is en waarbij dus de ernst van het delict naar onze mening de straf van ontzetting uit het kiesrecht niet rechtvaardigt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie lichten niet nader toe, waarom naar hun mening naast artikel 1.14, vierde lid, behoefte bestaat aan de bepaling, door de staatscommissie voorgesteld, 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 artikel 1.14, vierde lid, is bepaald dat hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten – dus ook van het in artikel 1.4 neergelegde kiesrecht –, voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. In deze bepaling ligt naar onze mening een sterkere bescherming van het kiesrecht van betrokkenen opgesloten dan in de bepaling van de staatscommissie. Beperkingen van het kiesrecht die niet door de vrijheidsontneming geboden zijn, zullen ongrondwettig zijn. In het voorstel van de staatscommissie ligt deze waarborg niet opgesloten. De aard van het onderwerp brengt mee dat ook onder vigeur van artikel 1.14, vierde lid, de beperkingen in de uitoefening van het

kiesrecht door de wetgever worden geregeld. Maar bovendien is daarbij de druk op de wetgever om tot een wettelijke regeling van het kiesrecht voor deze categorie te komen veel groter dan bij de bepaling van de staatscommissie. Zolang namelijk geen wettelijke regeling tot stand is gekomen, zal artikel B 4 van de Kieswet, dat deze groep geheel van de uitoefening van het kiesrecht uitsluit, in strijd zijn met de Grondwet en slechts door de algemene overgangsbepaling (artikel 8.4, het huidige artikel 215) gesauveerd worden. Wij menen derhalve dat het geen aanbeveling verdient de bepaling van de staatscommissie, die als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 1.14, vierde lid, zou fungeren, op te nemen.

De principiële eigen keuze van de Regering, waarom door de leden van de C.D.A.-fractie werd gevraagd, is in het voorgaande al gegeven. Deze leden wezen nog op het verschil in positie tussen een Nederlander die in Nederland en een Nederlander die in het buitenland voor hetzelfde 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. Deze mogelijkheden kunnen zich inderdaad in beginsel naast elkaar voordoen. Voor de vraag of wij in onze Grondwet uitsluitingsgronden moeten handhaven en hoe deze zouden moeten luiden, achten wij dit echter niet van belang. Dit soort verschillen is het onvermijdelijke gevolg van het feit dat de strafstelsels in de verschillende landen nu eenmaal niet zijn geharmoniseerd. Nederlanders in het buitenland kunnen daar gestraft worden voor daden die hier geen strafrechtelijke sanctie kennen, en omgekeerd. Bovendien, al zou in het andere land de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht voor het betreffende delict wél mogelijk en ook inderdaad opgelegd zijn, dan nog zou die bijkomende straf geen effect kunnen hebben voor het deelnemen aan de verkiezingen in Nederland. Voorts zal bij veroordeling voor hetzelfde delict niet met zekerheid te zeggen zijn of de beide gevallen ook uit een oogpunt van uitsluiting van het kiesrecht geheel op één lijn liggen. Ook bij veroordeling in Nederland van twee Nederlanders voor hetzelfde delict zal de rechter in het ene geval aanleiding kunnen vinden de bijkomende straf op te leggen en in het andere geval niet.

De leden van de V.V.D.-fractie antwoorden wij dat in het licht van onze hierboven weergegeven opvatting omtrent de betekenis van het kiesrecht een kritische beschouwing van alle gevallen waarin thans ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf mogelijk is, inderdaad wenselijk is te achten. In feite is de rechter door met deze straf uiterst spaarzaam te zijn de wetgever hier al voorgedaan. Deze laatste zal hieraan echter ook het zijne moeten doen. De voorgestelde beperking tot gevallen waarin een vrijheidsstraf van tenminste een jaar wordt opgelegd, brengt trouwens op zichzelf reeds de noodzaak mee van uitdunning van het huidige aantal mogelijkheden van ontzetting als bijkomende straf.

De leden van de P.P.R.-fractie drongen aan op de nodige spoed met de regeling van het actief kiesrecht voor gedetineerden. Aan de Kiesraad is reeds verzocht om bij de voorbereiding van de herziening van de Kieswet ook aan dit onderwerp aandacht te schenken, opdat zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de herziene grondwetsbepalingen de mogelijkheid tot het uitoefenen van kiesrecht door deze groep, voor zover zulks zich verdraagt met de vrijheidsontneming, kan worden verwezenlijkt.

De opmerkingen van het lid van de P.S.P.-fractie hebben in hoofdzaak al beantwoording gevonden in onze inleidende beschouwing. Wij voegen daaraan nog het volgende toe.

Inderdaad heeft ontzetting van het kiesrecht in het geval van het tweede lid, onder a, het karakter van een bijkomende, extra straf. In sommige gevallen is de inbreuk op de rechtsorde door een strafbare handeling van dien aard dat het uitsluitend opleggen van een vrijheidsstraf als een onvoldoende strafrechtelijke reactie beschouwd moet worden. In zulke gevallen kan ontneming van het kiesrecht als bijkomende straf ertoe bijdragen dat deze reactie meer adequaat is. Het is niet te verwachten dat dit zich vaak zal voordoen, maar in beginsel kan deze aanvullende sanctie naar onze mening niet gemist worden.

Het geestelijk gestoord zijn kan als zodanig inderdaad moeilijk dienst doen als criterium voor het al of niet hebben van kiesrecht. Daarvoor is dat begrip te diffuus en leent het zich te weinig voor toepassing door de autoriteiten die de kiesgerechtigheid moeten vaststellen. In het tweede lid, onder b, dat inhoudelijk de huidige Grondwet volgt, wordt aan dit criterium echter een toespitsing gegeven, waardoor het naar onze mening wél goed hanteerbaar en tegelijk deugdelijk is. Wanneer de rechter op grond van een daartoe ingesteld onderzoek tot de conclusie komt dat iemand wegens een geestelijke stoornis niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen behoorlijk waar te nemen (artikel 378 Boek 1 Burgerlijk Wetboek), dan komt daarmee naar ons oordeel tevens vast te staan dat betrokkene ook niet in staat is bij de verkiezingen van vertegenwoordigende lichamen een weloverwogen politieke keuze te doen. Ondercuratelestelling wegens geestelijke stoornis gebeurt niet op lichtvaardige gronden. De rechter zal daartoe alleen overgaan, indien hem gebleken is dat er van een minimaal vereiste mogelijkheid tot een verantwoorde wilsbepaling geen sprake kan zijn. Daarom lijkt het ons niet reëel om te veronderstellen dat een op deze grond onder curatele gestelde nog wel tot een verantwoorde uitoefening van het actief kiesrecht in staat zou zijn. Ongetwijfeld zal er naast de hierbedoelde categorie nog een aantal personen zijn die evenmin in staat zijn op behoorlijke wijze hun wil te bepalen. Daarin zien wij echter geen reden om de onderhavige uitsluiting achterwege te laten. Wij onderschrijven de zienswijze van de Kiesraad die op dit punt opmerkte dat het naar zijn oordeel niet wel aangaat 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.

Met betrekking tot het kiesrecht voor gedetineerden verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie. Wij wachten af welke voorstellen de Kiesraad op dit punt zal doen. Wij wijzen er overigens op dat preventief gedetineerden thans niet op grond van praktische omstandigheden van de uitoefening van het kiesrecht verstoken zijn maar op grond van het bepaalde in artikel 90, derde lid, van de Grondwet en artikel B 4 van de Kieswet, aangezien zij rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. De uitoefening van het kiesrecht zal rechtens pas mogelijk zijn na herziening van de Grondwet en de Kieswet. Ook wij zijn van mening dat na de opheffing van deze juridische belemmeringen het kiesrecht voor deze personen geen papieren zaak zal mogen zijn. Wij vertrouwen dat het mogelijk zal zijn tot een bevredigende regeling te komen.

Ook de G.P.V.-fractie vroeg nadere informatie over de wijze waarop gedetineerden het kiesrecht zullen kunnen uitoefenen. Wij kunnen daarover nu nog geen concrete mededelingen doen. Wel valt te zeggen dat het, gezien de positie waarin betrokkenen verkeren, waarschijnlijk onvermijdelijk zal zijn dat de wijze waarop deze groep van kiezers aan de verkiezingen zal kunnen deelnemen, afwijkingen zal vertonen van de algemene regelingen voor de stemuitbrenging. Daarbij zal echter aan de vrijheid om zelf te bepalen op welke kandidaat men zal stemmen uiteraard niet mogen worden getornd. Een volwaardige uitoefening van het kiesrecht dient verzekerd te zijn.

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

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid volgde het aanvankelijk vorige kabinet het meerderheidsvoorstel van de staatscommissie om de leden van de Eerste Kamer rechtstreeks te doen verkiezen. Aan dit voorstel is in de tweede openbare commissievergadering waarin over de nota werd beraadslaagd, en vervolgens bij de plenaire behandeling van de nota in de Tweede Kamer uitvoerig aandacht besteed. Alle argumenten voor en tegen dit voorstel zijn voorwerp van discussie geweest. Ten slotte heeft de Tweede Kamer door aanneming van de motie-De Kwaadsteniet de Regering uitgenodigd bij de indiening van voorstellen tot grondwetsherziening in acht te nemen dat de Eerste Kamer voor een periode van vier jaren wordt gekozen door de leden van provinciale staten. Het vorige kabinet heeft aan deze uitnodiging gevolg gegeven door artikel 3.1.6. van het onderhavige wetsontwerp voor te stellen, zoals het thans luidt.



Onze ambtsvoorgangers gingen in de toelichting op het voorstel om het bestaande stelsel van indirecte verkiezing door provinciale staten te handhaven niet meer inhoudelijk op de zaak in. Zij volstonden met de constatering dat het voorstel van de staatscommissie tot invoering van een stelsel van directe verkiezing reeds in het overleg met de Staten-Generaal aan de orde was geweest en daarbij onvoldoende steun had verworven. Wij achten deze handelwijze begrijpelijk. Het debat over de zaak is gevoerd en de beslissing is gevallen. Heropening van de discussie kan dan beter achterwege blijven. Blijkens het voorlopig verslag kunnen de leden van de fractie van de P.v.d.A. onze ambtsvoorgangers en ons hierin niet volgen. Zij verzoeken om een eigen argumentatie van de Regering voor hetgeen in het wetsontwerp wordt voorgesteld en zij vragen het oordeel van de Regering over enkele alternatieven. Hoewel wij er begrip voor hebben dat de fractie vanuit haar visie de in het wetsontwerp neergelegde wijze van verkiezing onbevredigend acht, menen wij toch onzerzijds de eerder genomen beslissing tot uitgangspunt te moeten nemen.

Waar in de beschouwing van de aan het woord zijnde leden dit uitgangspunt niet wordt gehuldigd, menen wij met een beperkte reactie daarop te moeten volstaan.

Wij kunnen niet inzien dat handhaving van de Eerste Kamer als kamer van revisie en handhaving van de indirecte wijze van verkiezing een onlogisch en innerlijk tegenstrijdig systeem opleveren. Zowel voor indirecte als voor directe verkiezingen voor de Eerste Kamer zijn argumenten aan te voeren. Men kan die verschillend tegen elkaar afwegen, maar het lijkt ons niet juist een van beide stelsels bij uitstek logisch en consistent te achten. Dat de Eerste Kamer in hoofdzaak een kamer van revisie is, waar in de Tweede Kamer genomen beslissingen nog eens worden getoetst, behoeft niet onvermijdelijk tot de conclusie te leiden dat de Eerste Kamer rechtstreeks gekozen moet worden. De verkiezing van de Kamer door de direct verkozen leden van provinciale staten verschaft haar een voldoende democratische legitimatie voor het vervullen van de revisietaak. De aan het woord zijnde leden wijzen op de voorspelbaarheid van de uitkomst van de verkiezing door de leden van provinciale staten. Dat is inderdaad het geval, maar wij zien daarin geen bezwaar. Waar het op aankomt is dat de leden van provinciale staten rechtstreeks door de kiezers worden gekozen en de uitkomst van die verkiezing is niet voorspelbaar. Het is dan ook niet juist de verkiezing door de leden van provinciale staten gelijk te stellen met een benoeming door de politieke partijen. De kiezers komen er wel degelijk aan te pas. Zij bepalen tegelijk met de samenstelling van de colleges van provinciale staten ook de samenstelling van de Eerste Kamer. Terecht wordt daarom in artikel 3.1.4 ook ten aanzien van de Eerste Kamer gezegd dat haar leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Die invloed van de kiezers op de samenstelling van de Eerste Kamer zal nog duidelijker zijn, wanneer zoals voorgesteld de Eerste-Kamerverkiezing kort na elke verkiezing van de leden van de provinciale staten plaatsvindt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband aan de Regering voorzieningen in de Kieswet te overwegen waardoor de kiezers zich meer bewust worden van de dubbele functie van het uitbrengen van hun stem. Als mogelijkheden noemen zij het onderaan elke lijst op het stembiljet vermelden van de kandidaten van de betreffende groepering voor de Eerste Kamer en de toezending van de kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer aan de kiezers tegelijk met hun oproeping voor de statenverkiezing. Wij menen dat maatregelen van deze aard tot gevolg zouden hebben dat de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer toch enigermate trekken zou gaan vertonen van een directe verkiezing. Daarom kunnen wij daarover in het licht van de aan-neming van de motie-De Kwaadsteniet moeilijk een positief oordeel uitspreken. Ook wijzen wij erop, dat bij deze suggestie, die ook door de minderheid van de Staatscommissie naar voren is gebracht<sup>2</sup>, de nieuwgekozen leden van de provinciale staten die de Eerste Kamer moeten kiezen niet de kandidatenlijsten voor deze verkiezing zouden vaststellen.

<sup>2</sup> Eindrapport, blz. 105.

De aan het woord zijnde leden noemen een aantal factoren waardoor thans de politieke samenstelling van de Eerste Kamer afwijkt van die van de Tweede Kamer. Zij voegen daaraan toe dat deze alle zouden zijn weggenomen, indien de Tweede Kamer de taak zou krijgen om vier maanden na de Tweede-Kamerverkiezing een Eerste Kamer van 150 leden te kiezen.

Ten aanzien van het door deze leden genoemde aantal leden van de Eerste Kamer wijzen wij op ons standpunt, weergegeven in de memorie van antwoord inzake het grondwetsherzieningsontwerp betreffende de inrichting en de samenstelling van de Staten-Generaal (14 222), dat uitbreiding van het aantal leden van de Staten-Generaal, dus ook van de Eerste Kamer, niet wenselijk is. Voorts is ons standpunt dat belangrijke verschillen in politieke samenstelling tussen de beide Kamers met het oog op een goed verloop van het samenspel tussen de Regering en de Kamers niet wenselijk zijn. Het stelsel voor de verkiezing van de Eerste Kamer behoort dan ook het optreden van zodanige verschillen niet te stimuleren. Anderzijds achten wij het ook niet noodzakelijk dat dit stelsel een nauwkeurige overeenstemming in politieke samenstelling waarborgt. Daarom kunnen wij ons goed vinden in het voorgestelde in het wetsontwerp. Daarbij wordt de zittingsduur van de Eerste Kamer gelijk gemaakt aan die van de Tweede Kamer, en de Eerste-Kamerverkiezing direct gekoppeld aan de statenverkiezingen, waardoor beide Kamers gemiddeld in dezelfde mate de politieke opvattingen van de kiezers weerspiegelen.

Het wetsontwerp laat echter open welke tijdsduur er ligt tussen de Tweede-Kamerverkiezing en de statenverkiezingen. Ook dat achten wij juist, omdat naar onze mening noch aan een verzekering dat beide verkiezingen samenvallen, noch aan een waarborging dat er steeds twee jaren tussen liggen behoefte bestaat. Wel achten wij het in beginsel minder wenselijk dat afspraken tussen statenleden over het uitbrengen van stemmen op bepaalde politieke partijen van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. De mogelijkheid daartoe wordt bevorderd door de huidige verdeling van het land voor de Eerste-Kamerverkiezing in vier afzonderlijke kiesgebieden. Wij onderschrijven daarom de zienswijze van het vorige kabinet dat het aanbeveling verdient om in aansluiting op de grondwetswijziging de indeling in kiesgebieden af te schaffen en het stelsel van restzetelverdeling gelijk te maken aan dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Hierdoor zal het genoemde verschijnsel zo niet weggenomen dan toch in ieder geval verminderd kunnen worden. Worden deze wijzigingen tot stand gebracht, dan zal de voorgenomen bestuurlijke reorganisatie niet van invloed zijn op de werking van het stelsel van de Eerste-Kamerverkiezingen. Eventueel zullen de provincies in het nieuwe stelsel nog als kieskringen kunnen fungeren, zoals de Kiesraad voorstelde in zijn advies van 10 juni 1975, maar dit zou alleen betekenis hebben voor de kandidaatstelling. Hiermede hebben wij tevens een desbetreffende vraag van de C.D.A.-fractie beantwoord.

De beschouwing van de leden van de P.v.d.A.-fractie loopt uit op de vraag hoe de Regering denkt over twee alternatieven voor de verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten, te weten a. verkiezing door de Tweede Kamer en b. verkiezing door een speciaal, direct gekozen kiescollege. Beide alternatieven liggen buiten de door de Tweede Kamer getrokken grenzen en kunnen reeds daarom onze instemming niet hebben. Wij voegen daaraan toe dat verkiezing door de Tweede Kamer ons onwenselijk voorkomt omdat daarmee een onzuiver element gebracht zou worden in de onderlinge verhouding tussen de beide Kamers. De Eerste Kamer zou daarmee in zekere zin afhankelijk worden van de Tweede Kamer. Aan haar zelfstandige positie tegenover de Tweede Kamer, die wij voor een kamer van revisie zeer wezenlijk achten, zou afbreuk worden gedaan. Invoering van een nieuw instituut van een direct gekozen kiescollege achten wij niet opportuun. Wij zien niet in waarom een dergelijk afzonderlijk college zou moeten worden geschapen om een taak, die van oudsher door provinciale staten wordt verricht, van dit orgaan over te nemen. Wij menen dan ook dat beide alternatieven geen aantrekkelijker perspectief bieden dan handhaving van

de verkiezing door de leden van provinciale staten. De bezwaren tegen deze laatste constructie zijn, dunkt ons, meer van theoretische dan van praktische aard. In het verleden is, voor zover ons bekend, nooit gebleken van problemen als gevolg van de omstandigheid dat de kiezers bij de statenverkiezingen een stem met een dubbele functie uitbrachten. Wij verwachten niet dat dit bij de beoogde uitbreiding van het takenpakket van de provincies in de toekomst anders zal worden.

Wij hebben er nota van genomen dat de leden van de C.D.A.-fractie thans niet wilden ingaan op het standpunt van de Regering dat de indeling in kiesgebieden voor de verkiezing van de Eerste Kamer dient te worden afgeschaft. Inderdaad is het niet noodzakelijk hierover in het kader van de grondwetsherziening een definitieve beslissing te nemen. Niettemin achten wij het van belang te doen uitkomen, zoals wij hierboven deden, dat wij het standpunt van onze ambtsvoorgangers hierover delen.

Dezelfde leden vroegen of de in het artikel voorgestelde termijn van ten hoogste vier maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten wel acceptabel was, gelet op de mogelijkheid dat de Eerste-Kamerverkiezing dan in juli zou kunnen vallen. Het is juist dat, uitgaande van de uiterste datum waarop bij de geldende regeling de statenverkiezingen kunnen vallen, het einde van de termijn van vier maanden eind juli zou komen te liggen. Dat lijkt ons inderdaad geen gelukkig tijdstip. Aangezien een termijn van drie maanden voor de voorbereiding van de Eerste-Kamerverkiezing ook voldoende moet worden geacht, is bij nota van wijziging voorgesteld de termijn met een maand te bekorten. Dit betekent dat de verkiezing voor het eind van juni zou moeten worden gehouden. Thans is de uiterste datum voor de Eerste-Kamerverkiezing 6 juli.

De vraag van de C.D.A.-fractie over de kortere zittingsduur van de na ontbinding gekozen Eerste Kamer is inmiddels achterhaald door de nota van wijzigingen op wetsontwerp 14 222. Daarbij is in artikel 3.1.14, vierde lid, vastgelegd dat de zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden Kamer zou zijn geëindigd. De wetgever behoeft deze kortere zittingsduur dus niet aan te geven. Op de opmerkingen betreffende de zittingsduur van provinciale staten is reeds gereageerd door de indiening van de derde nota van wijzigingen op het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp 13 990 inzake provincies en gemeenten. Artikel 7.6, vierde lid, bepaalt thans dat de zittingsduur van provinciale staten vier jaren is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Bij de gebruikmaking van deze uitzonderingsmogelijkheid zal uiteraard rekening moeten worden gehouden met de grondwettelijke voorschriften omtrent de zittingsduur en het tijdstip van verkiezing van de Eerste Kamer.

De leden van de V.V.D.-fractie deelden mede een stelsel van vier kiesdistricten af te wijzen, zowel wat betreft de Eerste Kamer bij de voorgestelde regeling van de zittingsduur, als wat betreft de Tweede Kamer. Wij delen deze zienswijze onder aantekening dat een zodanig stelsel voor geen van beide kamers in strijd zou zijn met de voorgestelde grondwetsbepalingen. Dat de term «kiesdistrict» kiestechnisch gezien zuiverder zou zijn dan de term «kiesgebied» betwijfelen wij. De staatscommissie heeft in haar eerste en tweede rapport de term «kiesgebied» geïntroduceerd, maar bezigt als synoniem daarvoor op verscheidene plaatsen ook de term «kiesdistrict». In zijn advies betreffende de voorstellen op het terrein van het kiesrecht in het tweede rapport spreekt de Kiesraad ook over «kiesgebieden», zonder er blijk van te geven dit een minder juiste terminologie te vinden. Wij menen daarom dat beide termen aanvaardbaar zijn. In een bepaalde context kan «kiesgebied» zelfs de voorkeur verdienen, om aan te geven dat het gaat om een territorium waarbinnen een betrekkelijk groot aantal kandidaten gekozen moet worden, in tegenstelling tot de term «kiesdistrict» zoals wij die in Nederland tot 1917 kenden, waarbinnen slechts één vertegenwoordiger wordt gekozen.

De fracties die in het voorlopig verslag ingaan op de voorgestelde bepaling inzake de leeftijd voor het passief kiesrecht, blijken alle te kunnen instemmen met een verlaging van de leeftijdsgrens tot 18 jaar. Zoals in zijn opmerkingen bij artikel 3.1.5 naar voren kwam, zou het lid van de P.S.P.-fractie een minimumleeftijd van 16 jaar ook voor het passief kiesrecht op zijn plaats achten. Onze bezwaren tegen deze gedachte hebben wij bij genoemde artikel reeds uiteengezet.

De leden van de V.D.D.-fractie en van de C.P.N.-fractie stemmen bovendien in met het additionele artikel A 3.1.7, waardoor voor een verlaging tot 18 jaar het voorbehoud wordt gemaakt dat dan ook de meerderjarigheidsleeftijd op 18 jaar zal zijn gesteld. Tegen dit voorbehoud wordt bezwaar gemaakt door de leden van de P.v.d.A.-fractie en het lid van de P.S.P.-fractie.

Wij kunnen het standpunt van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het additionele artikel volstrekt overbodig is, niet delen. Naar onze mening dient de Grondwet uit te sluiten dat minderjarigen lid van een vertegenwoordigend lichaam kunnen worden. Wij achten het een ongerijmdheid, indien de wet enerzijds zou verklaren dat minderjarigen onbekwaam zijn rechtshandelingen naar burgerlijk recht te verrichten, doch anderzijds de mogelijkheid zou openen dat minderjarigen mede beslissen over de vaststelling van de in het land geldende wetten en besluiten. De aan het woord zijnde leden wijzen op het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, strekkende tot verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd tot 18 jaar en zij merken op dat bij de verdere behandeling van deze grondwetsherziening over dat wetsontwerp reeds de nodige klaarheid kan worden verkregen. Dat is juist; wij hopen ook dat dit wetsontwerp spoedig zal kunnen worden behandeld. In het vooruitzicht van deze wetswijziging was het dan ook verantwoord voor te stellen om in artikel 3.1.7 reeds de leeftijd van 18 jaar neer te leggen. De grondwetgever kan bij het vaststellen van deze bepalingen in eerste lezing echter niet veronachtzamen dat de meerderjarigheidsleeftijd nog 21 jaar is en dat geen volkomen zekerheid bestaat dat bij de inwerkingtreding van de herziene Grondwet de voorgestelde verlaging van deze leeftijd een feit zal zijn. Daarom achten wij een additioneel artikel dat met deze onzekerheid rekening houdt, onmisbaar. De mogelijkheid en zelfs de waarschijnlijkheid dat aan dit additionele artikel geen behoefte zal bestaan, biedt onvoldoende grond om van de opnemings ervan af te zien. Blijkt het additionele artikel te zijner tijd inderdaad overbodig te zijn, dan levert dat geen enkel bezwaar op. Het artikel komt dan eenvoudig niet tot gelding. Met het oog op die mogelijkheid heeft het artikel ook een plaats gekregen op de additionele artikelen buiten het eigenlijke lichaam van de Grondwet.

Dat het risico van een «gat» in het rechtssysteem gering is mag wellicht waar zijn, beslissend is dat dit risico bestaat. Alleen als het onbestaanbaar zou zijn, zouden wij het achterwege laten van een additioneel artikel verantwoord achten.

De tegenwerping dat men toch wel vertrouwen kan hebben in de wijsheid van de kandidaatstellende partijen, vinden wij niet terecht. Is de wetgever van oordeel dat minderjarigen geen volksvertegenwoordiger moeten kunnen zijn, dan dient hij ook voor een sluitende regeling op dit punt zorg te dragen. Dat de Kamers dit in meerderheid ook zo zien, is wel gebleken bij de behandeling van het voorstel tot verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht in het kader van de vorige grondwetsherziening. Ook de redenering dat de achttien- tot twintigjarigen in feite al als meerderjarigen zijn te beschouwen, zodat een eventuele verkiezing tot lid van de Staten-Generaal niet bezwaarlijk zou zijn, achten wij niet overtuigend. Beslissend is de meerderjarigheid in juridische zin met de daaraan verbonden rechtsgevolgen. Die meerderjarigheid ontbreekt thans, en zolang deze ontbreekt zien wij daarin een onoverkomelijke belemmering voor het functioneren als kamerlid.



Met het voorgaande hebben wij de vragen van het lid van de P.S.P.-fractie grotendeels al beantwoord. Ongetwijfeld bestaat er een brede overeenstemming met betrekking tot de voorgestelde verlaging van de meerderjarigheidsgrens en is de verwezenlijking daarvan nog slechts een kwestie van – naar wij hopen korte – tijd. Daarom kon ook in het onderhavige herzieningsontwerp zonder bezwaar de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht ten principale reeds op 18 jaar worden gesteld. Voordat deze wijziging effectief kan worden, dient de wetgever echter de meerderjarigheidleeftijd definitief geregeld te hebben, omdat naar onze mening de verlaging van laatstgenoemde leeftijd een voorwaarde is voor een overeenkomstige verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht. Een overgangsregeling, waarbij aan gekozenen meerderjarigheid wordt toegekend, vinden wij geen goede oplossing, omdat op deze wijze de zaken omgekeerd zouden worden: het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam moet niet tot meerderjarigheid leiden, maar de meerderjarigheid opent de weg naar het lidmaatschap van de vertegenwoordigende lichamen. Daarom is het noodzakelijk dat de meerderjarigheidleeftijd eerst in algemene zin verlaagd is.

De leden van de V.V.D.-fractie betuigen hun instemming met de koppeling van de uitsluitingsgronden voor het passieve kiesrecht aan die van het actieve kiesrecht. Zij spraken daarbij de verwachting uit dat tot een vrijheidsstraf veroordeelde personen niet door de kiezers gekozen of door de partijen kandidaat gesteld zouden worden, omdat het kamerlidmaatschap moeilijk vanuit detentie uitgeoefend zou kunnen worden. Wij wijzen erop dat volgens de geldende regeling van artikel 31 van het Wetboek van Strafrecht de ontzetting van het kiesrecht door de rechter geschiedt voor een periode die de duur van een tijdelijke vrijheidsstraf twee tot vijf jaar te boven gaat. Reeds daarom heeft het dus praktische zin dat uitsluiting ook van het passief kiesrecht van degenen die tot een vrijheidsstraf van een jaar of meer veroordeeld zijn, mogelijk is. Tijdens de detentie zal inderdaad van uitoefening van het kamerlidmaatschap nauwelijks sprake kunnen zijn, aangezien die uitoefening zich grotendeels niet met de vrijheidsontneming zal verdragen (artikel 1.14, vierde lid).

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

Vervanging van het tweekamerstelsel door het z.g. Bataafs-Noorse stelsel is achtereenvolgens door de staatscommissie, door het vorige kabinet en door de Tweede Kamer afgewezen. Het lijkt ons daarom weinig vruchtbaar om bespiegelingen te houden over de bezwaren tegen het combineren van het kamerlidmaatschap met het ambt van Minister of Staatssecretaris, voor het geval tot zodanige vervanging zou worden besloten.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of het gestelde in de memorie van toelichting over de onverenigbaarheid van de genoemde ambten gebaseerd was op een voorkeur voor een dualistisch stelsel boven een monistisch stelsel. Wij onderschrijven de betreffende passage van onze ambtsvoorgangers. Voor ons, en naar wij menen ook voor hen, brengen zij geen dogmatische voorkeur voor een monistisch of een dualistisch stelsel tot uitdrukking, maar vooral een voorkeur voor het bij ons sinds lang bestaande stelsel, hoe men dat ook precies wil kwalificeren. Naar onze mening is dat stelsel zeker niet puur monistisch, maar ook niet zuiver dualistisch. Het is een stelsel waarbij er sprake is van een duidelijke scheiding tussen Regering en Staten-Generaal en tegelijk van een sterke onderlinge verbondenheid. Beide factoren zijn met elkaar in een zeker evenwicht en de overhavige incompatibiliteit is van dat evenwicht een element.

In beginsel zien wij er geen bezwaar in dat bepaalde incompatibiliteiten voor de ene Kamer wél zouden gelden en voor de andere niet. Bij de in het tweede lid genoemde onverenigbaarheden is echter naar onze mening de verhouding tussen het betrokken ambt en de functie van de Staten-Generaal als zodanig in het geding. Daarom achten wij in ieder geval door die ambten een onderscheid tussen beide Kamers niet op zijn plaats. Wij wijzen ove-

rigens op het vierde lid van het voorgestelde artikel, waarin voor wat de wettelijke incompatibiliteiten betreft, een onderscheid tussen beide Kamers uitdrukkelijk mogelijk wordt gemaakt. Het omdraaien van de volgorde tussen de Algemene Rekenkamer en de Hoge Raad heeft geen diepere betekenis dan deze, dat in de herziene Grondwet eerst de Algemene Rekenkamer ter sprake komt, in het hoofdstuk Vaste colleges, en pas later, in het hoofdstuk Rechtspraak, de Hoge Raad. In de huidige Grondwet is dat andersom (artikelen 176 en 193).

Verschillende fracties vroegen of het juist was de commissaris van de Koning wél in het tweede lid op te nemen en de burgemeesters en gewestvoorzitters niet. De leden van de C.D.A.-fractie neigden er daarbij toe geen van deze ambten op te nemen, terwijl de leden van de P.P.R.-fractie eerder aan toevoeging van het ambt van burgemeester schenen te denken.

In de memorie van toelichting wordt voor de handhaving van het ambt van commissaris van de Koning onder de grondwettelijke onverenigbaarheden vooral gewezen op de belangrijke centrale plaats die hij in het gedecentraliseerde bestuur inneemt. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of deze motivering niet evenzeer geldt voor de burgemeesters en de gewestvoorzitters. Ook de leden van de C.D.A.-fractie zagen in deze motivering geen reden voor het maken van onderscheid. Gegeven de beknoptheid van de motivering achten wij deze reactie begrijpelijk. Wij menen echter dat de motivering enige aanvulling verdient waardoor het gemaakte onderscheid in een wat ander licht komt te staan. Bij de behandeling van herzieningsontwerp 13 990 is aan de bijzondere positie van de commissaris uitgebreid aandacht besteed. In de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer wezen wij op de werkzaamheid van de commissaris ter bevordering van een geïntegreerd bestuur op centraal en gedecentraliseerd niveau en kenschetsten wij hem als een orgaan dat als het ware het centrale en het gedecentraliseerde bestuur in zich verenigt. Hierin verschilt de commissaris van de burgemeester en van de gewestvoorzitter. Daarom hechtten wij er ook zo aan dat de speciale band van de commissaris van de Koning met de Regering een uitdrukkelijke grondwettelijke basis zou behouden. De Tweede Kamer heeft ons daarin, zij het in een andere formulering dan aanvankelijk in het wetsontwerp was voorgesteld, gevolgd. Gelet op dit unieke karakter van het ambt van commissaris van de Koning zijn wij van mening dat er goede redenen zijn om de combinatie van dat ambt met het kamerlidmaatschap grondwettelijk uit te sluiten en dit niet te doen ten aanzien van de ambten van burgemeester en gewestvoorzitter.

Bij laatstgenoemde ambten is de vraagstelling ten aanzien van een eventuele onverenigbaarheid toch van andere aard. De vraag is daar of bestuurlijke functies bij de gedecentraliseerde bestuursorganen verenigbaar zijn met de functie van volksvertegenwoordiger op het niveau van het centrale bestuur. Die vraag moet dan, zoals de leden van de C.D.A.-fractie terecht opmerkten, eveneens gesteld worden ten aanzien van gedeputeerden, wethouders en geëticetteerden, en wellicht ook ten aanzien van leden van provinciale staten en gemeenteraadsleden. Wij achten een grondwettelijke incompatibiliteit voor al deze ambten te ver gaand. Maar wij zien evenmin goede argumenten om binnen deze groep van ambten onderscheid te maken tussen sommige die wel grondwettelijk onverenigbaar zouden moeten worden verklaard met het kamerlidmaatschap en andere waarbij de wetgever over die onverenigbaarheid zou moeten oordelen. Wij menen daarom dat in het wetsontwerp terecht de keuze is gedaan alleen het ambt van commissaris in artikel 3.1.8, tweede lid, op te nemen en de overige ambten op het terrein van het gedecentraliseerde bestuur daarbuiten te laten.

Of er voor de wetgever aanleiding zou zijn een wettelijke incompatibiliteit in het leven te roepen voor burgemeesters van grote gemeenten en niet voor burgermeesters van kleine gemeenten, zouden wij thans in het midden willen laten. Wij zijn wél van mening – dit in antwoord op een vraag van de leden van de P.P.R.-fractie – dat er een verschil in positie en invloed is tussen bij voorbeeld de burgemeester van een der grootste gemeenten en de bur-

gemeester van een gemeente met enkele duizenden inwoners. Bij de beoordeling van de vraag of een incompatibiliteit zou moeten worden geschapen, kan dit verschil een rol spelen.

Aan de vraag van de P.P.R.-fractie om de visie van de Regering op de standpuntbepaling van provinciale staten van Gelderland van 31 augustus 1977 ter zake van de dualistische positie van de commissaris van de Koning, menen wij thans te mogen voorbijgaan, nu sedert deze vraag werd gesteld de positie van de commissaris bij de behandeling van het herzieningsontwerp inzake provincies en gemeenten uitgebreid voorwerp van discussie in de Tweede Kamer is geweest.

De D'66-fractie vroeg zich af waarom de Regering het meerderheidsvoorstel van de staatscommissie om het lidmaatschap van de SER met dat van de Staten-Generaal onverenigbaar te verklaren, niet heeft overgenomen. Wij onderschrijven het standpunt dat in de memorie van toelichting hierover is ingenomen. In de vorig jaar vastgestelde aanwijzingen inzake adviesorganen is vastgelegd dat bij voorkeur geen kamerleden in adviesorganen van de Regering dienen te worden benoemd. Dit geldt in bijzondere mate voor de SER, gezien de invloedrijke en belangrijke adviserende functie van dit college. Wij zien evenwel onvoldoende redenen om speciaal voor het lidmaatschap van de SER een grondwettelijke incompatibiliteit in het leven te roepen. Deze zienswijze sluit ook aan bij het standpunt, dat in de memorie van toelichting werd medegedeeld en ook door het huidige kabinet wordt gehuldigd, dat er onvoldoende reden is om de SER uitdrukkelijk in het hoofdstuk Vaste colleges te vermelden. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het hoofdstuk «Vaste colleges» zal hierop nader worden ingegaan. Voorts wijzen wij op de opmerking in de memorie van toelichting dat desgewenst bij gewone wet op grond van artikel 3.1.8, vierde lid, in een incompatibiliteit ten aanzien van het lidmaatschap van de SER zal kunnen worden voorzien.

#### *Artikel 3.1.8, derde lid*

De leden van de fractie van de P.v.d.A., die de in deze bepaling voorgestelde constructie een verbetering achtten, merkten op dat de Grondwet hiermee de weg opent voor het combineren van het kamerlidmaatschap met het ministerschap ook buiten de periode van kabinetsformatie. Deze gevolgtrekking lijkt ons niet geheel juist. De verruiming die de voorgestelde bepaling, afgezien van de gewijzigde omschrijving van de mogelijke duur van de combinatie, ten opzichte van het huidige artikel 106, tweede lid, biedt, is inderdaad dat de combinatie niet meer uitsluitend toegestaan is voor bewindslieden die aanstonds bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezing tot kamerlid gekozen worden verklaard, maar ook voor bewindslieden die later in een opengevallen plaats benoemd worden verklaard. Voorwaarde voor de geoorloofdheid van de combinatie is echter dat de betrokkene zijn ambt van minister of staatssecretaris ter beschikking heeft gesteld en dat omtrent die beschikbaarstelling nog niet is beslist. Die situatie doet zich in de praktijk alleen ten tijde van kabinetsformaties voor. Indien een minister of staatssecretaris buiten de periode van kabinetsformatie ontslag vraagt, pleegt op zodanig verzoek direct of althans op zeer korte termijn te worden beslist. Van een combinatie van het beschikbaar gestelde ambt met het kamerlidmaatschap zal dan in feite geen sprake zijn. Een reëel voorbeeld van de ruimere toepassingsmogelijkheid is wél het geval dat een bewindsman niet aanstonds na de verkiezing gekozen wordt verklaard, maar op een later tijdstip, dat nog tijdens de kabinetsformatie is gelegen, voor vervulling van een vacature in aanmerking komt. Ook kan gedacht worden aan benoemdverklaringen tijdens de formatie van een interimkabinet zonder voorafgaande verkiezingen. Deze situaties vallen thans buiten de omschrijving van artikel 106, tweede lid, maar het is met de strekking van de onderhavige voorziening in overeenstemming dat zij daaronder worden gebracht.

In het voorgaande ligt ook het antwoord besloten op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of het niet beter zou zijn de verenigbaarheid te blijven koppelen aan de verkiezing. De voorgestelde bepaling verruimt de bestaande mogelijkheden in feite slechts in beperkte mate, maar die beperkte verruiming is van belang en ook verantwoord. Het door deze leden veronderstelde geval dat de bewindslieden reeds enige tijd vóór de verkiezingen demissionair worden, kan zich inderdaad voordoen, zoals de gang van zaken in het voorjaar van 1977 heeft bewezen. De voorgestelde bepaling brengt mee dat ook dan de mogelijkheid van vereniging ontstaat. Een bezwaar zien wij daar niet in. Het aangaan van de combinatie, waarvoor overigens eerst nog een vacature zou moeten ontstaan of worden gecreëerd, heeft dan namelijk weinig zin, omdat de zittingsperiode van de Kamer nog maar kort zal duren en de Kamer vanwege de demissionaire status van het kabinet tijdens die periode in beginsel geen belangrijke politieke zaken meer zal doen.

De indruk dat de laatste alinea van de toelichting op de bepaling alleen betrekking zou hebben op situaties bij periodieke verkiezingen, is niet juist. Ook wanneer bij een kabinetscrisis de bewindslieden ontslag gevraagd of hun portefeuilles ter beschikking hebben gesteld, resulteert dit uiteindelijk, tenzij de kabinetscrisis wordt opgelost, bij het optreden van het nieuwe kabinet in het verlenen van ontslag aan de demissionaire ministers en staatssecretarissen.

De leden van de C.D.A.-fractie, die overigens met de strekking van de bepaling konden instemmen, signaleerden het als een zekere onevenwichtigheid dat de Grondwet wel ruimschoots rekening houdt met de positie van bewindslieden, maar over de positie van kamerleden in relatie hiermede met geen woord rept. Het is ons niet geheel duidelijk waarop deze leden met deze opmerking het oog hebben. De spiegelbeeldsituatie dat een kamerlid ontslag vraagt, terwijl daarover pas geruime tijd later wordt beslist, doet zich niet voor. Of dachten de aan het woorde zijnde leden aan het geval, door de Raad van State in zijn advies genoemd, dat een kamerlid, tot minister benoemd in een minderheidskabinet dat kort na zijn optreden valt, beide functies kwijt is? Dat deze situatie niet op één lijn mag worden gesteld met de gevallen waarop de voorgestelde bepaling ziet, is naar onze mening door onze ambtsvoorgangers in het nader rapport overtuigend aangetoond. Wij menen dan ook dat van onevenwichtigheid geen sprake is.

De G.P.V.-fractie had enige twijfels ten aanzien van de voorgestelde bepaling en vroeg of deze er niet toe zou bijdragen dat de noodzaak van zo kort mogelijke kabinetformaties nog minder zou worden ervaren. Wij zijn van oordeel dat hiervoor niet behoeft te worden gevreesd. De recente kabinetformaties, waarbij artikel 106, derde lid, met de daarin opgenomen termijn van drie maanden gold, hebben wel bewezen dat er geen relatie is tussen de lengte van de periode waarin de verenigbaarheid is toegestaan en de duur van de kabinetformatie. Die duur wordt door geheel andere factoren bepaald. Omdat helaas soms kabinetformaties langer dan drie maanden duren, is de voorgestelde bepaling wenselijk. Dat die bepaling omgekeerd een lange duur van de formaties nog weer zou bevorderen, achten wij onaanneemelijk.

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

Uit de P.v.d.A.-fractie werd gevraagd of er geen aanleiding was in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen die het ontstaan van belangenconflicten uitsluit. Zij vroegen zich af of wel volstaan kon worden met de mogelijkheid voor de wetgever om ten aanzien van andere dan in de Grondwet onverenigbaar verklaarde betrekkingen te bepalen dat zij niet gelijktijdig met het kamerlidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De leden van de C.D.A.-fractie daarentegen vonden de voorgestelde bepaling reeds te ver gaan en gaven de voorkeur aan het voorstel van de staatscommissie. De leden van de V.V.D.-fractie konden zich met het voorstel verenigen, maar meenden dat de wetgever bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid grote terughoudendheid zou passen.



Wij nemen ons bij de laatstgenoemde leden te moeten aansluiten. Het voorstel van de staatscommissie, dat alleen ten aanzien van uit de openbare kassen bezoldigde ambten onverenigbaarverklaring mogelijk maakt, achten wij te beperkt. Door de sterke vervlechting van overheid en maatschappij waarvan tegenwoordig sprake is, is niet goed meer te verdedigen dat de Grondwet de bemoeienis van de wetgever met het vaststellen van incompatibiliteiten naar het criterium van de bezoldiging uit de openbare kas zou moeten begrenzen. Een dergelijk criterium kan niet langer functioneel geacht worden. De wetgever moet dus onvermijdelijk een ruime bevoegdheid gegeven worden. De leden van de C.D.A.-fractie vrezen kennelijk dat de wetgever van die bevoegdheid een te ver gaand gebruik zou maken. Die vrees delen wij niet. De wetgever zal zich bij het treffen van maatregelen in deze materie ongetwijfeld indachtig zijn dat het vaststellen van onverenigbaarheden beperking van het onder de grondrechten gewaarborgde passief kiesrecht betekent. Een toepassing van de onderhavige bepaling die tot een ver gaande isolering van kamerleden van allerlei maatschappelijke functies zou leiden, zou in strijd komen met de strekking van dit grondrecht. Voor elke incompatibiliteit zal zorgvuldig moeten worden overwogen of het belang van de vaststelling daarvan opweegt tegen de daarmee gepaard gaande inbreuk op het passief kiesrecht.

*De leden van de P.v.d.A.-fractie denken, als wij het goed zien, in de richting van het vastleggen in de Grondwet van een algemene inhoudelijke norm die zou moeten uitsluiten dat kamerleden persoonlijke belangen zouden hebben bij de door hen als kamerlid behartigde aangelegenheden. Een dergelijke norm lijkt ons niet mogelijk. Het zou betekenen dat de Grondwet elke nevenfunctie zou moeten uitsluiten, want uit elke nevenfunctie kunnen onder omstandigheden wel belangen voortvloeien die de uitoefening van het kamerlidmaatschap onzuiver kunnen beïnvloeden. Maar dat zou dan nog niet voldoende zijn. Er zijn immers nog vele andere belangen denkbaar dan die welke uit nevenfuncties voortvloeien, belangen die samenhangen met bezit, financiële situatie, familieverhoudingen, vrijetijdsbesteding enzovoort. Met al die belangen kan een kamerlid in zijn functie te maken krijgen. Het is wel duidelijk dat concrete bepalingen in wet of Grondwet belangenconflicten op al deze terreinen niet kunnen voorkomen. Denkbaar is dan alleen dat in de Grondwet een vage norm zou worden neergelegd, bij voorbeeld inhoudend dat een kamerlid zich bij de uitoefening van zijn ambt niet door persoonlijke belangen laat leiden. Aan een dergelijke bepaling bestaat echter naar onze mening geen behoefte. Hierin wordt reeds voldoende voorzien door de bij nota van wijziging in artikel 3.1.11 neergelegde verplichting dat kamerleden bij de aanvaarding van hun ambt zweren of beloven dat ambt getrouw te zullen vervullen. Voor het overige moet het aan de Kamer zelf worden overgelaten bepaalde voorzieningen, zoals registratie van nevenfuncties en eventuele andere belangen, te treffen, al dan niet in het Reglement van orde.*

Wij onderschrijven dat voor het ambt van kamerlid geen andere morele maatstaven gelden dan voor het ambt van minister of staatssecretaris. Wij menen dan ook dat de formule voor eed en belofte voor kamerleden en bewindslieden dezelfde kan zijn. Dit behoeft echter niet te betekenen dat eventuele concrete voorzieningen voor kamerleden en bewindslieden geheel parallel lopen. Zoals de Kamer de vrijheid heeft om voor haar leden binnen de grenzen van de Grondwet de voorzieningen te treffen die zij wenselijk acht, zo kan ook de Ministerraad daartoe zelfstandig – zij het uiteraard onder parlementaire controle – overgaan. Zoals bekend heeft het kabinet vorig jaar een gedragscode voor bewindslieden op dit terrein opgesteld.

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 over het hiervoor behandelde punt. Wij betreuren dat, want het onderwerp in kwestie is naar onze mening zeker de aandacht waard. Wij hopen dat ons antwoord op de opmerkingen vanuit de P.v.d.A.-fractie alsnog de belangstelling van deze leden gewekt heeft.

Voorts betwijfelden de leden van de C.D.A.-fractie of – zoals zij het uitdrukten – incompatibiliteit en non-activiteit op een hoop moeten worden gooid, aangezien aldus alle non-activiteitsregelingen in incompatibiliteiten veranderd kunnen worden. Wij wijzen erop dat dit laatste in het voorstel van de staatscommissie, die het onderscheid wèl in de Grondwet wil handhaven, ook het geval is. Wij zien er ook geen bezwaar in dat de wetgever de keuze kan maken tussen algehele onverenigbaarheid en non-activiteit. Het verschil tussen beide is immers niet van staatsrechtelijke maar alleen van rechtspositionele aard. De Grondwet kan aan dit verschil voorbijgaan. Wij constateren dat de leden van de V.V.D.-fractie deze visie delen. Deze leden achtten het wel noodzakelijk dat bij de uitleg van het artikel op de verschillen in rechtsgrond tussen incompatibiliteit en non-activiteit wordt gewezen. Naar onze mening gaat het meer om een verschil in rechtsgevolgen dan om een verschil in rechtsgrond. Er is geen rechtstreeks verband tussen het motief waarom een functie niet tegelijk met het kamerlidmaatschap kan worden uitgeoefend en de keuze tussen algehele onverenigbaarheid en non-activiteit. Noch de huidige Grondwet, noch het onderhavige wetsontwerp gaat uit van het onderscheid tussen incompatibiliteit constitutionelle en incompatibiliteit lègale. Op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie volstaan wij daarom met het antwoord dat de toeneming van de werkzaamheden van de Tweede Kamer ons geen factor van betekenis toeschijnt bij de beoordeling van de vraag of er voor verdere uitbreiding van de onverenigbaarheden al dan niet in de vorm van non-activiteit, aanleiding is. Het lidmaatschap van de Tweede Kamer is reeds lang een functie die zich uit een oogpunt van omvang der werkzaamheden moeilijk met een andere hoofd-functie laat combineren.

#### *Artikel 3.1.9 (geloofsbriefen)*

Uit artikel U 1 van de Kieswet volgt dat de geloofsbrief is de schriftelijke kennisgeving van de voorzitter van het centraal stembureau waarbij aan een gekozen mededeling wordt gedaan van zijn benoeming. Ingevolge artikel U 4 van de Kieswet dienen tegelijk met de geloofsbrief nog enkele andere stukken aan het vertegenwoordigend lichaam te worden ingezonden, die ook bij het onderzoek van de geloofsbrief betrokken worden. Zij zijn echter geen onderdeel van de geloofsbrief.

#### *Artikel A 3.1.5*

Met genoegen vernamen wij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie zich konden verenigen met het systeem dat de Regering voor ogen staat voor de totstandkoming van de nodige wetswijzigingen als gevolg van de nieuwe grondwettelijke regeling inzake de uitsluitingsgronden.

De leden van de C.D.A.-fractie kunnen wij mededelen dat met de Regering van de Nederlandse Antillen al overleg is gepleegd over de noodzakelijke aanpassing van artikel 46 van het Statuut. De Regering van de Nederlandse Antillen heeft tegen deze aanpassing geen bezwaar. De precieze tekst voor een voorstel tot wijziging van artikel 46 zal kunnen worden vastgesteld, nadat de Tweede Kamer het onderhavige herzieningsontwerp zal hebben aanvaard. De behandeling van het voorstel tot wijziging van artikel 46 van het Statuut kan naar het oordeel van de Regering het beste geschieden, wanneer de grondwetsherziening na aanvaarding in tweede lezing is afgekondigd. Zou men voordien tot wijziging van het Statuut overgaan, dan zou de zware procedure van artikel 55, derde lid, van het Statuut – met ontbinding van Eerste en Tweede Kamer – gevolgd moeten worden<sup>3</sup>, aangezien het voorstel tot wijziging van artikel 46 van het Statuut afwijkt van de huidige Grondwet. Wanneer evenwel de grondwetsherziening in tweede lezing is aangenomen en de herziene Grondwet is afgekondigd, kan aanpassing van het Statuut aan herziene grondwetsbepalingen langs de weg van het tweede lid van artikel 55 van het Statuut plaatsvinden.

#### **Artikel 55**

1. Wijziging van dit Statuut geschiedt bij Rijkswet.

2. Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd alvorens het door Suriname en de Nederlandse Antillen is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

3. Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstrekende meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

De laatste alinea van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting is opgenomen, omdat anders wellicht de vraag zou rijzen, waarom geen bepaling overeenkomstig het huidige artikel 93 en het door de staatscommissie voorgestelde artikel 43 in het ontwerp is opgenomen. Het ligt overigens in de rede dat de leden van de C.D.A.-fractie zich thans nog niet willen uitspreken over de vraag of in de bepalingen inzake het koningschap nog gevallen van besluitvorming door de kamers na verdubbeling van het aantal leden dienen voor te komen.

De fout dat in artikel IV van het wetsontwerp artikel 93 nog wordt genoemd, is bij nota van wijziging hersteld.

Met de laatste volzin van de toelichting op artikel 3.1.5, eerste lid, wordt bedoeld op kiesstelsels waarbij van de kiezer gevraagd zou worden op zijn stembiljet voor de verkiezing van de Tweede Kamer meer dan één keuze te doen. Een voorbeeld daarvan is het Westduitse kiesstelsel. In dat stelsel brengt de kiezer een stem uit op één van de in zijn kiesdistrict gestelde kandidaten en een tweede stem op één van de op het stembiljet vermelde politieke partijen. Voor verdere bijzonderheden over dit stelsel moge worden verwezen naar het eerste rapport van de staatscommissie-Cals/Donner, blz. 64–68. Een geheel ander voorbeeld is het stelsel van de kieswet-Van Houten van 1896 voor de gemeenteraads- en statenverkiezingen, dat voorzag in het *gelijktijdig uitbrengen van ten hoogste vijf stemmen*. Ook kan genoemd worden het in 1949 door het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal voorgestelde stelsel van de facultatieve meervoudige voorkeur. De memorie van toelichting ziet dus niet op figuren als het stemmen bij volmacht, waarbij de kiezer naast zijn eigen stem ook nog die van een ander uitbrengt.

De leden van de V.V.D.-fractie herinnerden aan hun reeds bij de behandeling van artikel 1.4 naar voren gebrachte standpunt dat de bepaling dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt, gehandhaafd diende te blijven. Er is geen aanleiding, aldus de fractie, thans als het ware «stilzwijgend» de mogelijkheid tot meervoudig stemrecht in de Grondwet te openen.

Inmiddels is dit punt ook reeds voorwerp van discussie geweest bij de behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen inzake de lagere openbare lichamen. Bij die gelegenheid heeft de tweede ondergetekende, in navolging van zijn ambtsvoorganger bij de behandeling van het ontwerp betreffende de klassieke grondrechten, erop gewezen dat twee zaken onderscheiden moeten worden.

In de eerste plaats is er de vraag of de Grondwet open moet laten dat sommige categorieën van kiezers een zwaarder stemrecht kunnen krijgen dan andere categorieën. Het antwoord daarop is: neen, de Grondwet moet dat uitsluiten. In de bestaande Grondwet gebeurt dat door het voorschrift van artikel 90, eerste lid, laatste volzin, dat in 1922 in de Grondwet werd gebracht door de aanneming van een amendement-Troelstra. In de herziene Grondwet wordt deze vorm van meervoudig stemrecht uitgesloten door artikel 1.4 in samenhang met de verdere grondwetsbepalingen inzake de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen.

Aldus werd het door de Tweede Kamer begrepen, toen een amendement Kappeyne van de Coppello op artikel 1.4, strekkende tot uitsluiting van meervoudig kiesrecht, werd verworpen.

In de tweede plaats is er de geheel andere vraag of de Grondwet ook kiesstelselvarianten moet uitsluiten waarbij het de bedoeling is dat alle kiezers meer dan één stem uitbrengen. Hierboven zijn enkele van die varianten genoemd. Uit de parlementaire geschiedenis van het amendement-Troelstra blijkt dat *niet beoogd werd varianten van deze aard grondwettelijk onmogelijk te maken*. Men mag dit dus niet in de tekst van artikel 90, eerste lid, laatste volzin lezen. Het achterwege laten van deze bepaling in de herziene Grondwet betekent dan ook niet dat de mogelijkheid tot meervoudig stemrecht in de Grondwet wordt geopend. Meervoudig stemrecht in de zin van

het uitbrengen van meer dan één stem door alle kiezers was altijd al grondwettelijk mogelijk. Het uitsluiten daarvan zou dus neerkomen op een, naar onze mening onnodig, verder aan banden leggen van de wetgever. Dat suggesties tot het creëren van meervoudig stemrecht in deze zin bij de discussies over staatsrechtelijke vernieuwing nimmer een rol hebben gespeeld, is bovendien niet geheel juist. Zoals hierboven al werd opgemerkt, heeft de staatscommissie de wenselijkheid van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging naar Westduits model onder ogen gezien.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken, a.i.  
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel