

23 430

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 10 maart 1994

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Inleiding

In de considerans kwamen de leden van de **CDA**-fractie de volgende tekst tegen:

«inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden». Zij constateerden dat in afwijking van artikel 129, eerste lid Gw voor provinciale staten het woord «de» was toegevoegd. Gaarne zouden zij vernemen op grond van welk(e) argument(en) de regering tot deze afwijking besloten had.

Zagen de leden het goed indien zij stelden dat op de te treffen regeling art. 63 Grondwet van toepassing is, zodat een twee derde meerderheid van de uitgebrachte stemmen nodig is?

Met gemengde gevoelens hadden de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van het voorstel der regering om in artikel 57A, resp. 129 van de Grondwet de mogelijkheid te openen voor een wettelijke vervangingsregeling ten behoeve van vrouwelijke leden van volksvertegenwoordigende organen wegens haar zwangerschap en bevalling. Zij hadden veel waardering voor het streven van de regering om, ten behoeve van deelname door vrouwen aan de politiek, barrières te slechten en stimulansen te scheppen. Huns inziens is er voor zulk streven alle reden, gezien de nog onevenredig lage participatie van vrouwen in politieke organen. Voorsnog koesterden deze leden echter ernstige bedenkingen tegen het onderhavige voorstel tot grondwetsherziening.

De leden van de **PvdA**-fractie zeiden weliswaar bereid te zijn zich door de regering te laten overtuigen, maar zij meenden dat de regering tot nu toe al te luchthartig over bezwaren als hiervoor weergegeven, is heengestapt.

¹ Samenstelling:

Van Dijk (CDA), Huberts-Fokkelman (CDA), Postma (CDA), Van den Berg (PvdA), (voorzitter), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Staal (D66), Vis (D66), Korhals Altes (VVD), Talsma (VVD), Pitstra (GroenLinks), Hcldijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Hoewel men zich zou kunnen afvragen of voor dit betrekkelijk ondergeschikte punt een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, staat daar tegenover dat een dergelijke wijziging onontkoombaar is als een aanmerkelijk deel van het parlement zulks noodzakelijk acht.

De beide doelstellingen worden door de leden hier aan het woord, onderschreven: het zoveel mogelijk wegnemen van de barrières voor de verkiesbaarheid van vrouwen en het reduceren van gezondheidsrisico's voor zwangere vrouwen.

De leden van de fractie van de **VVD** deelden mede voornamelijk afwijzend tegenover dit voorstel te staan op gronden als tijdens de behandeling in de Tweede Kamer door hun geestverwanten aldaar uiteengezet.

De leden van de **SGP**-fractie hadden met uiterst gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij trokken de wenselijkheid van het onderhavige voorstel sterk in twijfel.

2. Noodzaak van grondwetswijziging

De leden van de **PvdA**-fractie meenden overigens dat, indien al een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling noodzakelijk of wenselijk is, herziening van de Grondwet als voorgesteld wenselijk noch noodzakelijk is. Een vervangingsregeling is, aldus deze leden, naar de aard gebonden aan het lijstenstelsel bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen. Over dat stelsel bepaalt de Grondwet als zodanig niets; zij vereist slechts de evenredige vertegenwoordiging. Het is dus voldoende om in de Kieswet een regeling aan te brengen om een vervangingsregeling mogelijk te maken. Wat in de Grondwet zelf toch min of meer als een doorbreking moet worden gezien van de persoonlijke verkiezing, kan in de bestaande kieswettelijke regeling (die het bestaan van politieke partijen materieel vooronderstelt) nog als een aanvaardbare oplossing worden beschouwd. Dit temeer, als die de vorm krijgt, zoals in de Tweede Kamer door de woordvoerder van de PvdA-fractie voorgesteld, van een in rechte afdwingbare overeenkomst tussen het zittende Kamerlid en haar vervang(st)er. Deze leden waren door de argumenten van de regering tegen regeling in uitsluitend de Kieswet en in de vorm van een vrijwillige overeenkomst, niet overtuigd.

Een vrijwillige vervangingsregeling zeiden de leden van de fractie van **D66** met nadruk af te wijzen, vooral omdat gemaakte afspraken niet in rechte afdwingbaar zijn. Daarmee wordt een onzekerheid gecreëerd die ongewenst is.

3. De wenselijkheid van een vervangingsregeling

Met de Raad van State meenden de leden van de **PvdA**-fractie dat het internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen de grondwetgever geenszins tot deze regeling verplicht. Dat valt, aldus deze leden, alleen reeds af te leiden uit het feit dat in vele landen een vervangingsregeling als de hier voorgestelde onmogelijk is, omdat een districtsgewijs meerderheidsstelsel of een stelsel van enkelvoudige overdraagbare stem zulk een vervangingsregeling ondenkbaar maakt. Uit art. 7 van het Verdrag een rechtsplicht afleiden tot een vervangingsregeling – zoals hier en daar gebeurd is, o.a. door Burkens en het NICM – is dus onjuist.

Weliswaar, zo meenden deze leden, beroept de regering zich niet rechtstreeks op zulk een rechtsplicht, maar zij leunt niettemin sterk op

hiervoor genoemd verdragsartikel in haar argumentatie (memorie van toelichting, TK 23 430, nr. 3, blz. 4/5). Moeten democratische stelsels als het Amerikaanse of Britse derhalve worden gezien als intrinsieke barrières voor het passief kiesrecht van vrouwen, zo vroegen deze leden zich af. Zij hadden in elk geval geen aanwijzing dat Amerikaanse of Britse vrouwen dat zo zien. Derhalve vroegen deze leden of de toevallige aanwezigheid in Nederland van een lijstenstelsel voldoende reden is om hier wel van een barrière te spreken en daarop een vervangingsregeling te baseren. Voorts konden deze leden de redenering van de Raad van State goed volgen dat een regeling als de voorgestelde aan de ongelijke positie van vrouwen, naar het effect gemeten, niet zonder meer een einde maakt.

Vrouwen zullen zich immers, in geval van zwangerschap, laten vervangen, hetgeen voor een normale deelname aan de werkzaamheden in de volksvertegenwoordiging een beletsel blijft.

Een tweede probleem van een vervangingsregeling als de voorgestelde, zo meenden de leden van de PvdA-fractie, is er één van constitutionele aard. Het moge waar zijn dat politieke partijen een beslissende rol spelen in de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende organen; het moge voorts waar zijn dat in die organen in fracties van partijen wordt samengewerkt, dat neemt niet weg dat ieder lid het ambt op persoonlijke titel en zonder last (artikel 67, derde lid Gw) heeft aanvaard en dus niet zomaar door een partijgeno(o)t(e) kan worden vervangen. Wordt langs deze indirecte weg in de Grondwet niet de vertegenwoordiging door partijen in plaats van individuele personen geïntroduceerd?

De bezwaren die van verschillende kanten tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn aangevoerd, achtten de leden van de fractie van **D66** niet doorslaggevend. Het bezwaar bijvoorbeeld dat de voorgestelde vervangingsregeling zou leiden tot twee soorten kamerleden houdt nauwelijks stand als men bedenkt dat de door sommigen voorgestane vrijwillige vervangingsregeling in feite ook zou leiden tot twee soorten kamerleden: vaste kamerleden en tijdelijke.

De leden van de **VVD**-fractie wilden weten of in enig land ter wereld een regeling als door de regering voorgenomen, dan wel het voornemen tot invoering daarvan, bestaat. Zij merkten daarbij op dat de in §1V.2 van de «Voorlopige standpuntbepaling» genoemde regelingen niet als zodanig kunnen worden beschouwd, nu de Finse regeling in wezen nauwelijks afwijkt van de alhier thans bestaande toestand, terwijl Noorwegen en IJsland een vaste plaatsvervangende kennen.

De leden van de **SGP**-fractie vroegen of uitvoeriger dan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is geschied, uiteen kan worden gezet, dat het nodig is om aan artikel 129, derde lid, van de Grondwet de bepaling toe te voegen dat artikel 57a van overeenkomstige toepassing is met betrekking tot de zittingsduur van raads- en staten-leden?

4. Een algemene vervangingsregeling

De leden van de **PvdA**-fractie waren nog allerminst overtuigd door de argumenten van regeringswege tegen een meer algemene vervangingsregeling. Daargelaten dat deze leden hun twijfels hebben over het principe van een vervangingsregeling, zij meenden dat een ruimere regeling dan alleen wegens zwangerschap op haar plaats zou zijn, indien daartoe zou (moeten) worden overgegaan en desnoods voor een langere, zij het begrensde, tijdspanne. Zoals ook al in de Tweede Kamer opgeworpen, dachten zij daarbij aan vervanging wegens ernstige ziekte en aan verblijf voor langere duur in het buitenland, bij voorbeeld voor militairen.

5. Stemoverdracht als alternatief

Waarom, zo vroegen de leden van de **PvdA**-fractie, wil de regering niet in ernst het door de Raad van State voorgestelde alternatief van stemoverdracht overwegen? Zij hadden begrip voor de vrees bij de regering voor de mogelijke precedentwerking daarvan, maar geldt zulk een precedentwerking niet evenzeer voor vervangingsregelingen? Zou die vrees niet ook zijn op te heffen door de motivering voor stemoverdracht, zoals in wezen ook wordt voorgesteld bij de vervangings-regeling wegens zwangerschap en bevalling, hetzij expliciet te beperken dan wel limitatief vast te leggen?

Evenals de Raad van State vroegen de leden van de **PvdA**-fractie zich af, of een vervang(st)er – gegeven de minimale periode van lidmaatschap – meer zou kunnen doen dan gedurende dit lidmaatschap zijn of haar stem uitbrengen telkens als daarom wordt gevraagd. Reden temeer dus om eerder aan een stelsel van stemoverdracht te denken dan aan vervanging. De nogal magere tegenargumenten van regeringszijde tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer hebben, in de ogen van deze leden, nog niet weten te overtuigen.

De mogelijkheid van stemoverdracht verdient, aldus de leden van de fractie van **D66**, geen aanbeveling. Nog daargelaten dat het uitoefenen van het stemrecht slechts een beperkt deel van het parlementaire werk omvat, de mogelijkheid zou de introductie kunnen zijn van een veel ruimer gebruik van de overdracht. Dat door sommigen naar Frankrijk wordt verwezen bij wijze van voorbeeld doet enigszins omineus aan: in weinig parlementen van de Europese Unie is het absentisme groter.

6. Inhoud van de regeling

Tot slot hadden de leden van de **PvdA**-fractie nog twee meer praktische vragen: kunnen vrouwelijke leden meer dan eenmaal per mandaatsperiode voor zulk een vervangingsregeling in aanmerking komen en indien, als gevolg van de zwangerschap, onverhoopt de noodgedwongen afwezigheid langer zou moeten duren dan de in de wet te bepalen maximale periode, vervalt dan het lidmaatschap van dit vrouwelijke lid alsnog van rechtswege?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat het door velen geuite bezwaar dat de vervanger nauwelijks tot serieuze parlementaire wasdom zou kunnen komen, een bezwaar is dat er vanuit gaat dat de vervangers altijd mensen zullen zijn zonder voldoende parlementaire ervaring. In de praktijk kan dat bezwaar veelal ondervangen worden als de vervangingsregeling zo wordt ingericht dat het te vervangen kamerlid zelf zijn vervanger zou kunnen kiezen uit kandidaten op de lijst die parlementaire ervaring hebben uit een vorige periode – gesteld althans dat de lijst dergelijke kandidaten zou bevatten. In dit verband wilden de hier aan het woord zijnde leden de volgende vraag voorleggen: is het per se noodzakelijk dat ook voor de voorgestelde vervangingsregeling de volgorde op de kandidatenlijst intact blijft en niet doorbroken zou mogen worden (zie nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, 23 430, nr. 5 blz. 11). Wat is de zin hiervan? Welk belang is daarmee gediend?

De leden van de **SGP**-fractie wilden in dit verband weten op welke gronden ervan kan en mag worden uitgegaan dat in alle omstandigheden een tijdelijke vervanging gedurende maximaal zestien weken feitelijk toereikend zal zijn?

De voorzitter van de commissie,
Van den Berg

De griffier van de commissie,
Hordijk