

Zitting 1979–1980

14 223

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 31 oktober 1979

Artikel 3.1.4, eerste lid (evenredige vertegenwoordiging)

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleken niet bevredigd met de beantwoording van hun vraag in het voorlopig verslag waarom de Regering meende niet meer te behoeven in te gaan op het voorstel om een bepaling inzake de vorming van kiesgebieden in de Grondwet op te nemen. Uit het opwerpen van deze vraag, aldus deze leden, zou kunnen blijken dat er in hun kring sedert de verwerping van de gekozen formateur wellicht een toenemende bereidheid bestaat om het beperkte districtenstelsel op eigen merites te beoordelen. Zij verwachten daarom van de Regering een eigen visie op deze gedachte.

Dat in de kring van de P.v.d.A.-fractie de neiging bestaat de koppeling van invoering van het districtenstelsel aan de verkiezing van de kabinetsformateur los te laten, is een gegeven, waarvan voor zover ons bekend naar buiten nog niets was gebleken en waarvan de Regering dus ook moeilijk kan worden verweten dat zij zich daarvan afsloot. Maar voor onze stellingname achten wij dit gegeven niet zo bepalend. Gezien de samenstelling van het huidige kabinet mag daarvan niet verwacht worden dat het tegen de beslissing van het vorige kabinet om het onderhavige voorstel verder te laten rusten in zou gaan. Het denkbeeld van het beperkte districtenstelsel is tot twee maal toe uitgebreid in de Tweede Kamer besproken: eerst bij de behandeling van het initiatiefontwerp-Van Thijn c.s. en daarna bij de behandeling van de Nota inzake het grondswetherzieningenbeleid. Een meerderheidsuitspraak van de Kamer ten gunste van het voorstel is daaruit niet voortgekomen. Van dit kabinet – wij zeiden het reeds in de memorie van antwoord – is geen voorstel om een beperkt districtenstelsel grondwettelijk mogelijk te maken te verwachten. Wij menen dan ook niet te kort te schieten, wanneer wij ervan afzien om nog weer inhoudelijk op dit denkbeeld in te gaan.

Artikel 3.1.4, tweede lid (geheim van de stemming)

Het doet ons genoeg dat de leden van de C.D.A.-fractie in het eindverslag het standpunt innamen dat het opnemen van een bepaling inzake het geheim van de stemming gewenst geacht kan worden. Zij achtten overigens hun opmerking ter zake in het voorlopig verslag dat er zonder de bepaling

nooit problemen zijn gerezen voor herhaling vatbaar. Inderdaad is de waarborging van het stemgeheim in Nederland een onomstreden zaak en is het gelukkig niet zo dat grondwettelijke vastlegging daarvan nodig is omdat het gevaar actueel zou zijn dat anders aan de wettelijke regeling van het stemgeheim getornd zou worden. Voor opnemings van bepalingen in de Grondwet gelden echter vaak ook andere motieven. Zo ook hier. Voor democratische verkiezingen is het stemgeheim een onmisbare voorwaarde. Daarom is het wenselijk dat de Grondwet er melding van maakt.

Wat de formulering van de bepaling betreft, bleven de aan het woord zijnde leden de voorkeur geven aan een redactie als «De verkiezingen gescheiden bij geheime stemming». Zij vonden dat deze redactie beter aansloot bij het eerste lid van artikel 3.1.4 en dat het misverstand zou worden vermeden dat het zou kunnen gaan om stemmingen door kamerleden. Wij achten deze argumenten niet overtuigend. Juist omdat in het eerste lid al sprake is van het kiezen van de leden der Kamers, is het niet meer nodig om in het tweede lid van hetzelfde artikel te preciseren dat het om stemmingen gaat bij de kamerverkiezingen. Dat volgt al zonder meer uit het logische verband tussen beide leden. Het stemmen door kamerleden is een geheel ander onderwerp, dat elders in het hoofdstuk (artikel 3.2.3) regeling vindt. Het zou wel zeer ongerijmd zijn, als men artikel 3.1.4, tweede lid, als een onderdeel van die regeling zou gaan beschouwen.

Artikel 3.1.5, eerste lid (actief kiesrecht)

Nationaliteit en ingezetenschap

Bij de behandeling van het grondwetsherzieningsontwerp inzake de mogelijkheid van kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen voor buitenlanders in Nederland heeft mede een punt van beraadslaging uitgemaakt of deze mogelijkheid alleen voor de gemeenteraad dan wel ook voor de andere vertegenwoordigende organen zou moeten gelden. De Kamer heeft op voorstel van de Regering besloten deze mogelijkheid alleen voor de raadsverkiezingen te openen. Wij veronderstellen dat de leden van de P.v.d.A.-fractie er geen behoefte aan hebben deze beslissing thans weer ter discussie te stellen. Niettemin willen wij het verwijt van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat onze motivering waarom buitenlanders in Nederland geen kiesrecht voor de Tweede Kamer moeten kunnen krijgen, een wat erg schriek nationalistisch uitgangspunt verraadt, niet geheel onweersproken laten. Ongetwijfeld vormen de gezichtspunten die in het eindverslag worden genoemd belangrijke richtsnoeren bij het bepalen van ons buitenlands beleid. Dit mag ons echter niet de ogen doen sluiten voor het feit dat Nederland als afzonderlijke natie aan de internationale politiek deelneemt en daarin standpunten inneemt die vaak met die van andere landen overeenstemmen maar soms ook daartegen ingaan. Dat brengt mee dat er een onjuiste vermenging van loyaliteiten en van nationale bindingen kan optreden, wanneer aan personen van andere nationaliteit die in Nederland wonen het kiesrecht voor de Nederlandse volksvertegenwoordiging zou worden gegeven. Wij achten dit onjuist, waar de internationale samenleving uit afzonderlijke nationale staten is opgebouwd. Met eng nationalisme heeft dit niets van doen.

De wijziging van artikel 3.1.5, waardoor het vereiste van het ingezetenschap voor de Tweede-Kamerverkiezingen komt te vervallen, is blijkens het eindverslag door de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D. en D'66 goed ontvangen. Op de daaromtrent nog gemaakte opmerkingen antwoorden wij het volgende.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af hoe een stelsel van registratie te verenigen is met de nieuwe tekst. Een registratieplicht, aldus deze leden, houdt in dat een Nederlander in het buitenland die zich niet heeft laten registreren, geen kiesrecht heeft. Deze stelling achten wij niet juist. Elke Nederlander in het buitenland zal volgens de voorgestelde bepaling, tenzij hij tot een specifieke wettelijke uitzonderingscategorie behoort, het kiesrecht

voor de Tweede Kamer hebben. Om de kiezers in de gelegenheid te stellen hun kiesrecht daadwerkelijk uit te oefenen, zijn administratieve voorzieningen nodig, waarbij ook de medewerking van de kiezers zelf soms noodzakelijk is. Dat is eveneens het geval bij de in Nederland woonachtige kiezers. Doordat het kiezersregister wordt afgeleid uit het bevolkingsregister, behoeven echter de in Nederland wonende kiezers die voor hun opnemingsregister in laatstgenoemd register hebben zorg gedragen, als regel niet meer afzonderlijke actie te ondernemen om als kiezer geregistreerd te worden. Alleen in uitzonderingsgevallen moeten zij nog stappen ondernemen om hun kiesrecht effectief te maken (artikelen D 6–D 21 van de Kieswet). Daarnaast wordt van hen een eigen activiteit gevraagd, wanneer zij niet in de gelegenheid zijn in het voor hen aangewezen stembureau persoonlijk aan de stemming deel te nemen.

Van de kiezers die geen ingezetenen van Nederland zijn, zal echter noodzakelijkerwijs een grotere activiteit verlangd moeten worden, aangezien er ten aanzien van hen geen algemeen registratiesysteem bestaat. Het zal dus niet anders kunnen dan dat van hen gevraagd wordt zich met het oog op een te houden Tweede-Kamerverkiezing als kiezer te laten registreren. Van een inbreuk op de algemene regel dat de Nederlanders in het buitenland kiesgerechtigd zijn, mag hier echter niet worden gesproken. Het gaat hier om een noodzakelijke administratieve verplichting waaraan elke Nederlander in het buitenland zonder veel moeite zal kunnen voldoen. De verplichtingen ter zake zullen ook niet verder mogen gaan dan strikt nodig is om een goede kiezersregistratie aan te leggen. Van een beperking van het kiesrecht zou alleen sprake zijn, indien eisen zouden worden gesteld die op uitsluiting van bepaalde groepen zouden neerkomen of hun deelneming aan de verkiezing onnodig zouden bemoeilijken.

Wij hebben er nota van genomen dat de leden van de C.D.A.-fractie hun benadering in de memorie van antwoord niet volledig weergegeven achten. Het is ons thans duidelijk dat de bepaling, zoals deze bij nota van wijzigingen is komen te luiden, meer met de bedoelingen van deze leden overeenstemt dan de aanvankelijk voorgestelde bepaling.

De leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de mogelijkheid voor de wetgever om uitzonderingen te maken ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn. Zij vroegen of de Regering reeds een afgerond oordeel had over de vraag welke andere categorieën dan in de memorie van antwoord genoemd, moeten worden uitgezonderd. Dat is niet het geval. Trouwens ook wat de tweede in de memorie van antwoord genoemde categorie betreft, kan nog niet van een afgerond oordeel worden gesproken. Wij hebben het uitdrukkelijk een punt van nadere overweging genoemd of in het buitenland woonachtige personen die de Nederlandse nationaliteit hebben maar nooit in Nederland hebben gewoond, het kiesrecht zouden moeten verkrijgen. Wij achten het te vroeg om nu reeds van de regeringszijde stellige uitspraken te doen welke groepen Nederlanders in het buitenland eventueel onder de uitzonderingsbepaling zouden moeten vallen. De Kiesraad zal bij zijn advisering over de wijzigingen van de Kieswet die uit de grondwetsherziening voortvloeien, ook dit punt onder ogen moeten zien. Wij willen daarop niet vooruit lopen. Wel kunnen wij ons aansluiten bij de mening van de aan het woord zijnde leden dat het niet met de strekking van de voorgestelde bepaling in overeenstemming zou zijn om vele of grote categorieën uit te zonderen. De wet zal uitzonderingen kunnen vaststellen. Dat betekent dat alleen wegens bijzondere redenen afgeweken zal mogen worden van de hoofdregel die inhoudt dat Nederlanders in het buitenland het kiesrecht bezitten. De wetgever zal zich het uitzonderingskarakter van eventuele uitsluitingen bewust moeten zijn.

Op de laatste vraag in dit verband van de leden van de V.V.D.-fractie antwoorden wij dat het ons mogelijk lijkt de noodzakelijke wijzigingen van de

Kieswet op een zodanig tijdstip tot stand te brengen, dat deze van kracht zullen zijn bij de eerste periodieke Tweede-Kamerverkiezing na de inwerking-treding van de herziene Grondwet.

De D'66-fractie zette vraagtekens bij de voorgestelde uitzonderingsmogelijkheid en meende dat daardoor de indruk kon worden gewekt dat met de ene hand wordt weggenomen wat met de andere hand wordt gegeven. Wij menen dat de voorgestelde bepaling voor een dergelijke indruk geen enkele aanleiding geeft. Zoals wij hierboven al aangaven, ligt daarin duidelijk besloten dat er voor de wetgever bijzondere redenen moeten zijn om bepaalde categorieën van het kiesrecht uit te sluiten. Het woord «uitzonderingen» spreekt in dit opzicht duidelijke taal en laat niet toe dat de hoofdregel door vele excepties in feite weer ongedaan wordt gemaakt.

Wij achten het echter niet juist, zoals deze leden voorstaan, om van elke uitzonderingsmogelijkheid af te zien. In de eerste plaats niet met het oog op de inwoners van de Nederlandse Antillen. Dat deze geen kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten hebben, is ook de mening van de fractie van D'66. Naar haar mening zou dit evenwel in het Statuut kunnen worden geregeld. Wij achten dit geen goede oplossing, omdat op deze wijze bewust een tegenstrijdigheid tussen het Statuut en de Grondwet zou worden geschapen. Dat zou de noodzaak doen ontstaan de Grondwet in overeenstemming te brengen met het Statuut volgens de procedure als thans voorzien in artikel 213 van de Grondwet (artikel 8.6 van de herziene Grondwet). De Grondwet zelf moet derhalve ruimte laten voor het onthouden van het kiesrecht aan inwoners van de Nederlandse Antillen.

Maar ook afgezien van deze bijzondere categorie achten wij een uitzonderingsmogelijkheid voor de wetgever wenselijk. Wij vinden het een goede zaak, indien het ingezetenschap niet langer meer als algemeen grondwettelijk vereiste het kiesrecht voor de Nederlanders in het buitenland blokkeert. Maar het gaat ons te ver op voorhand elke mogelijkheid aan de wetgever te onthouden om bij de nadere uitwerking van dit kiesrecht op grond van bijzondere omstandigheden uitzonderingen vast te stellen. De Nederlanders die nooit in Nederland hebben gewoond, hebben wij genoemd als voorbeeld van een categorie ten aanzien waarvan toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid zou kunnen worden overwogen. De aan het woord zijnde leden blijkt dit voorbeeld niet aan te spreken. Zij menen dat de verplichting om zich te laten registreren voor deze groep voldoende selecterend werkt. Wij menen dat, ook wanneer men de onwenselijkheid van de eis van ingezetenschap tot uitgangspunt neemt, toch op goede gronden de vraag kan worden gesteld of de wetgever hier niet een grens moet trekken. Wij willen ons echter hierover niet definitief uitspreken. Ook andere begrenzingszaken zijn denkbaar. Wij menen dat de wetgever daartoe de mogelijkheid moet hebben. Een verplichting om van die mogelijkheid gebruik te maken zal er echter niet zijn.

Het leeftijdsvereiste

Het lid van de P.S.P.-fractie vroeg ons oordeel over de aanbeveling van de Commissie voor de herziening van het kindbeschermingsrecht dat minderjarigen in beginsel vanaf hun zestiende jaar lid moeten kunnen worden van verenigingen. Het gaat hier om een van de punten waarop het in voorbereiding zijnde voorontwerp van wet inzake het ouderlijk gezag en de rechtspositie van minderjarigen betrekking zal hebben. Onze ambtgenoot van Justitie streeft ernaar dit voorontwerp nog dit kalenderjaar openbaar te maken. Wij menen hierop niet vooruit te moeten lopen. Maar afgezien hiervan zien wij ook niet zo'n nauw verband tussen de leeftijd waarop men lid kan worden van verenigingen en de leeftijd voor het actief kiesrecht. Wij kunnen ons zeer wel voorstellen dat jongeren deelnemen aan de activiteiten van politieke partijen en eventueel daarvan ook lid kunnen worden op een leeftijd dat zij nog niet kiesgerechtigd zijn. Wij zien ook geen reden voor de wetgever om zich met de voorwaarden voor het lidmaatschap van politieke

partijen bezig te houden. Van de (grond)wetgever mag echter wel verwacht worden dat hij bepaalt vanaf welke leeftijd het actief en het passief kiesrecht kunnen worden uitgeoefend. In hoeverre de politieke partijen bij de toekenning van bevoegdheden aan hun leden, bij voorbeeld ten aanzien van de kandidaatstelling, met de beslissingen van de wetgever op dit punt rekening zullen houden, is hun zaak. Uit de algemeen en als beginsel geformuleerde aanbeveling van de commissie-Wiarda vloeit nog niet voort dat personen van zestien jaar het recht zouden moeten hebben binnen de politieke partijen aan de kandidaatstelling mede te werken. Wij wijzen er bovendien op dat de commissie elders in haar rapport verklaart dat het verlenen van actief kiesrecht op achttienjarige leeftijd zeer goed past in het door haar bepleite systeem van getrapte volwassenwording (blz. 67). De commissie stelt ook niet een andere, lagere, leeftijd voor het actief kiesrecht voor.

Artikel 3.1.5, tweede lid (uitsluitingsgronden)

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden zich op het standpunt dat het ontoereikend zou zijn, indien de Grondwet wel een aanduiding zou bevatten van de zwaarte van de delicten die tot aansluiting kunnen leiden, maar niet van de aard van die delicten. Bovendien achtten zij de grens van één jaar willekeurig. Wellicht was het, aldus deze leden, bij nader inzien verkieslijker om tot schrapping van deze uitsluitingsgrond te besluiten. Het zou inderdaad aantrekkelijk zijn wanneer in de Grondwet op eenvoudige wijze een evidente omschrijving zou kunnen worden gegeven van de gevallen die tot strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht aanleiding geven. Dat is echter niet mogelijk. Niettemin is het wenselijk, gelet op de belangrijke functie van het kiesrecht, dat aan bepaalde inbreuken op de rechtsorde het verlies van het kiesrecht kan worden verbonden. Het lijkt ons niet juist aan deze wenselijkheid voorbij te gaan op grond van de omstandigheid dat zij moeilijk adequaat in een grondwettelijke formule kan worden weergegeven. Er zal dan met een wat grovere grondwettelijke afbakening genoeg moeten worden genomen. Dat behoeft ook geen bezwaar te ontmoeten, omdat binnen de grondwettelijke omschrijving eerst de wetgever door het aanwijzen van delicten en vervolgens de rechter door te beslissen over de oplegging van de hoofdstraf en de bijkomende straf voor de vereiste precisering en individualisering van de grondwettelijke uitsluitingsgrond zorg dragen. Schrappt men echter de strafrechtelijke uitsluiting geheel, dan ontbreekt daarmee elke mogelijkheid om het kiesrecht te ontnemen aan iemand die een delict heeft gepleegd waarbij die ontneming als een passende sanctie kan worden beschouwd.

De aan het woord zijnde leden menen dat regering en parlement zich op glad ijs begeven met een discussie over de mate van staatsburgerlijke gezindheid. Gedoeld wordt kennelijk op de taak van de wetgever om aan te geven bij welke delicten ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf zal kunnen worden opgelegd. Wij zien niet in waarom de wetgever deze keuze niet zou kunnen maken. Het gaat daarbij immers niet om het beoordelen van individuele gezindheden, maar om het onderscheiden tussen categorieën van delicten.

De leden van de C.D.A.-fractie waren ten aanzien van beide uitsluitingsgronden nog niet van de noodzaak en de wenselijkheid overtuigd. Zij stelden nog enige vragen waarop wij het volgende antwoorden.

De sterkere nadruk die tegenwoordig wordt gelegd op het grondrechtelijke karakter van het kiesrecht brengt mee dat niet lichtvaardig beperkingen op dat recht mogen worden aangebracht. Er volgt echter niet uit dat beperkingen niet aanvaardbaar zouden zijn. Bij vrijwel elk grondrecht bestaan meer of minder geclausuleerde mogelijkheden tot beperking. Zo ook hier. Bij het vaststellen van een beperking dient de wenselijkheid daarvan zorgvuldig te worden afgewogen tegen het belang van de uitoefening van het kiesrecht. In de memorie van antwoord hebben wij ons van deze afweging

rekenschap gegeven. Voor de aan het woord zijnde leden speelt bij hun afwijzing van de strafrechtelijke uitsluitingsgrond een rol dat het gaat om een bijkomende straf waarvan de oplegging geen dwingende noodzaak is. Wij achten het moeilijk om hier een begrip als «dwingende noodzaak» als criterium te hanteren, omdat dit suggereert dat het een eenvoudig te hanteren maatstaf is die voor het onderhavige geval dan tot de conclusie zou leiden dat die noodzaak niet bestaat. Waar het om gaat, is dat verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Voor ons resulteert die afwijzing in de voorgestelde bepaling, waarbij eerst de wetgever de categorieën van delicten aangeeft waarvoor deze bijkomende straf kan worden opgelegd, terwijl vervolgens de rechter in het concrete geval dient te bezien of oplegging nodig is.

Een optrekking van de voorgestelde begrenzing in het tweede lid sub a tot een termijn van ten minste drie jaar achten wij niet wenselijk, omdat daarmee naar onze mening de mogelijkheden voor de wetgever en de rechter om in daarvoor in aanmerking komende gevallen uitsluiting van kiesrecht te voorzien, wel zeer beperkt zouden worden. Dit overigens onder de erkenning – ook tegenover de leden van de P.v.d.A.-fractie – dat een onomstotelijke bewijsvoering voor een bepaalde minimumduur van de vrijheidsstraf niet valt te leveren.

Het stellen van beperkingen aan de duur van de ontzetting van het kiesrecht kan naar onze mening beter aan de wetgever worden overgelaten. Thans voorziet artikel 31 van het Wetboek van Strafrecht hierin. In dat artikel wordt de duur van de ontzetting mede afhankelijk gesteld van de duur van de vrijheidsstraf: bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf geldt de ontzetting voor het leven, bij veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf of tot hechtenis voor een tijd, de duur van de hoofdstraf ten minste twee en ten hoogste vijf jaar te boven gaande. Of er reden is deze regeling te veranderen, zouden wij thans in het midden willen laten. Het bepalen van een grondwettelijke maximum duur van de ontzetting lijkt ons echter bezwaarlijk. Wordt de grens hoog gesteld, dan heeft zij weinig zin. Wordt voor een lage grens gekozen, dan kan dit een belemmering opleveren voor de wetgever om de meest wenselijke uitwerking aan de uitsluitingsmogelijkheid te geven.

De vraag om enigermate aan te geven om hoeveel burgers het in de beide voorgestelde categorieën gaat, is slechts voor een klein deel te beantwoorden. De categorie sub a treedt in de plaats van de geldende strafrechtelijke uitsluitingsgronden, waarbij de uitsluitingen deels door de rechter worden uitgesproken, deels door de wetgever zelf rechtstreeks zijn vastgesteld. In de nieuwe opzet vindt nog slechts uitsluiting door de rechter plaats. Bovendien mag worden verwacht dat het aantal delicten waarbij uitsluiting mogelijk zal zijn, minder zal zijn dan thans. In ieder geval kan wel worden aangenomen dat het aantal personen dat in de toekomst jaarlijks zal worden veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar wegens een delict waarbij ontzetting van het kiesrecht mogelijk is, betrekkelijk gering zal zijn. Bovendien staat dan nog aan de rechter ter beoordeling of inderdaad uitsluiting zal plaatsvinden. Het lijkt ons verantwoord te veronderstellen dat strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht onder de voorgestelde grondwetsbepaling slechts incidenteel zal plaatsvinden en dat het totale aantal van strafrechtelijk uitgesloten personen bij een verkiezing dus ook altijd klein zal zijn.

Van het aantal personen dat onder de uitsluitingsgrond sub b zal vallen, kunnen wij ook geen berekening geven. Er zijn geen cijfers beschikbaar omtrent het aantal personen dat wegens een geestelijke stoornis onder curatele is gesteld. Tot de categorie van de geestelijk gestoorden die geen kiesrecht hebben, behoren thans ook de personen die op rechterlijk bevel in een psychiatrische inrichting zijn opgenomen, omdat deze krachtens de bepalingen van de Krankzinnigenwet daarmee tevens de beschikking en het beheer over hun goederen verliezen. Bij de vervanging van de Krankzinnigenwet door de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, waarvan het ontwerp thans bij de Tweede Kamer in behandeling is (11 270), komt dit

evenwel anders te liggen. Volgens dit wetsontwerp zal een gedwongen opneming in een psychiatrische inrichting niet langer automatisch handelingsonbekwaamheid meebrengen. Ook op onvrijwillig opgenomen patiënten zullen de algemene bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake curatele van toepassing zijn. Het aantal op rechterlijk bevel in psychiatrische inrichtingen opgenomen personen bedroeg in 1977 ongeveer 725.

Zoals uit het voorgaande volgt kan dit aantal echter niet als maatgevend worden beschouwd voor het aantal onvrijwillig opgenomen patiënten dat in de toekomst het kiesrecht zal missen.

Op de vraag aan welke delicten bij de uitsluitingsgrond sub a zou zijn te denken, kunnen wij vooralsnog geen antwoord geven. Het onderzoek van de maatstaven die daarbij kunnen worden gehanteerd en de selectie van de delicten aan de hand van die maatstaven moet nog plaatsvinden. Wij achten het van belang hierover ook het oordeel van de Kiesraad in te winnen. In ieder geval zal het nodig zijn dat er meer dan thans een verband gelegd kan worden tussen de aard van het delict en de ontneming van het kiesrecht.

In het ontbreken van de opkomstplicht zien wij geen argument om de uitsluiting van geestelijk gestoorden achterwege te laten. Ook toen de opkomstplicht nog gold, had deze uitsluiting niet tot doel de betrokkenen van een wettelijke verplichting te bevrijden maar om aan hen wegens hun door de rechter vastgestelde onvermogen tot wilsbepaling de bevoegdheid tot deelneming aan de verkiezingen te onthouden. Wij willen niet beweren en hebben ook niet gesteld dat van die deelneming gevaren voor het functioneren van de democratische rechtstaat zijn te duchten. Dat zal, gezien het beperkte aantal personen waarom het in feite gaat, vanzelfsprekend niet spoedig het geval zijn. Maar het gaat om de vraag of de grondwetgever thans zal besluiten dat anders dan tot dusver voortaan ook het kiesrecht zal toekomen aan personen ten aanzien van wie de rechter uitdrukkelijk heeft verklaard dat zij zodanig geestelijk gestoord zijn dat zij hun belangen niet behoorlijk kunnen waarnemen. Wij menen, gelet op de belangrijke staatsrechtelijke functie van het kiesrecht, deze vraag moeilijk positief te kunnen beantwoorden.

Het spijt ons dat wij deze leden er niet van hebben kunnen overtuigen dat aan het verschil in positie tussen een in Nederland en een in het buitenland veroordeelde Nederlander moeilijk een argument tegen de opneming van de uitsluitingsgrond sub a kan worden ontleend. Uit hun opmerkingen in het eindverslag blijkt echter dat hun bezwaar in wezen van verder strekkende aard is. Zij betwijfelen of het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid wel wenselijk is dat aan de rechter de beslissing wordt gelaten of in het concrete geval tot ontneming van het kiesrecht moet worden overgegaan. Met deze gedachtengang hebben wij veel moeite. Wij achten het met de staatscommissie juist een verbetering dat onder de voorgestelde grondwetsbepaling voor automatische aan bepaalde veroordelingen verbonden uitsluiting van het kiesrecht geen plaats meer zal zijn, maar dat telkens de rechter zich de vraag zal hebben te stellen of er voor toepassing van deze sanctie aanleiding is. De rechter zal daarbij niet willekeurig te werk gaan, evenmin als daarvoor bij de oplegging van straffen in het algemeen gevreesd behoeft te worden. Wij kunnen dit bezwaar van de aan het woord zijnde leden dan ook geenszins delen en achten integendeel het algemeen stellen van het vereiste van een rechterlijke beslissing uit een oogpunt van een goede rechtsbedeling juist een stap vooruit.

Het lid van de P.S.P.-fractie was van mening dat het ontbreken van verantwoordelijkheidsbesef nimmer tot uitsluiting van het kiesrecht aanleiding zou mogen geven. Die zienswijze kunnen wij niet onderschrijven. Zij houdt geen rekening met het gezichtspunt dat de burgers door het uitoefenen van het kiesrecht de samenstelling bepalen van de staatsorganen die voor de gemeenschap bindende besluiten kunnen nemen. Daaraan ontleent naar onze mening de (grond)wetgever de bevoegdheid en in zekere zin zelfs de plicht om het kiesrecht aan bepaalde grenzen te binden. Bij het bepalen van die grenzen moet naar onze mening de vraag of een zekere mate van verantwoordelijkheidsbesef aanwezig kan worden geacht, een rol spelen.

Dit lid vroeg of wij de mening delen dat het belang van onze democratische rechtsorde geschaad kan worden door het uitsluiten van groepen in de samenleving van democratische grondrechten. Zo algemeen gesteld lijkt ons deze vraagstelling niet zo zinvol. Natuurlijk kunnen wij ons voorstellen dat het uitsluiten van bepaalde groepen van bepaalde grondrechten in strijd zou zijn met de democratische rechtsorde. De vraag is maar om welke groepen en om welke grondrechten het gaat. Gaat het om het kiesrecht en om de groepen die in de onderhavige grondwetsbepaling worden aangeduid, dan zijn wij van mening dat de uitsluiting van het grondrecht niet met de belangen van de democratische rechtsorde in strijd komt.

Wat ten slotte de vraag van dit lid betreft naar de delicten welke de uitsluiting van het kiesrecht zouden rechtvaardigen, verwijzen wij naar het hierboven gegeven antwoord op een overeenkomstige vraag van de leden van de C.D.A.-fractie.

Artikel 3.1.6 (kiesstelsel Eerste Kamer)

De leden van de P.v.d.A.-fractie nodigden de Regering uit nogmaals in te gaan op de gedachte de leden van de Eerste Kamer niet te laten kiezen door provinciale staten maar door een afzonderlijk kiescollege. Gezien de toenemende betekenis van de provincies in het kader van de bestuurlijke reorganisatie achtten zij het uit democratisch oogpunt bedenkelijk dat het door de dubbele functie van de statenverkiezingen vele kiezers niet mogelijk zou zijn een apart oordeel uit te spreken over het beleid van de provinciale bestuurscolleges.

Wij hebben in de memorie van antwoord reeds uit laten komen dat de uitspraak van de Tweede Kamer, strekkende tot handhaving van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten, door ons als uitgangspunt is aanvaard. Niettemin zijn wij op de beschouwingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie, die dit uitgangspunt niet wilden aanvaarden, ingegaan en hebben wij nog een aantal inhoudelijke argumenten tegenover de hunne gesteld. Toch meenden wij onszelf hierbij te moeten beperken, aangezien men zich anders zou kunnen afvragen wat de zin van het destijds gevoerde debat is geweest. Wij willen daarom ook thans weerstand bieden aan de verleiding nog eens omstandig onze bezwaren tegen het denkbeeld van een afzonderlijk kiescollege uiteen te zetten. Alleen dit nog. Reeds nu, maar in nog sterkere mate wanneer de betekenis van de provincies in het kader van de bestuurlijke reorganisatie wordt vergroot, mag ervan worden uitgegaan dat de kiezers zich bij het uitbrengen van hun stem primair laten leiden door de vraag wie naar hun mening in het provinciaal bestuur zitting moeten hebben. Het lijkt ons dan ook een betwistbare stelling dat vele kiezers bij de statenverkiezingen hun stem bepalen op grond van de doorwerking van die stem in de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De landelijke betekenis van de statenverkiezingen, voor zover aanwezig, is veeleer gebaseerd op het feit dat voor het overgrote deel van de kiezers de voorkeur voor een bepaalde partij bij deze verkiezingen samenvalt met hun politieke voorkeur bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Van een uit democratisch oogpunt bedenkelijke situatie bij de statenverkiezingen is dan ook naar onze mening geen sprake. Aan dit gezichtspunt kan daarom moeilijk een argument worden ontleend om het alternatief van een afzonderlijk kiescollege te overwegen. En wat deze figuur zelf betreft, merken wij nog op dat wij in het kiezen van een college dat geen andere taak heeft dan het aanwijzen van de leden van weer een ander college, moeilijk iets anders kunnen zien dan een wat omslachtige wijze van directe verkiezing.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen hoe de gang van zaken met de Eerste-Kamerverkiezing zou kunnen zijn, wanneer in verband met de uitbreiding van het aantal provincies tussentijds nieuwe verkiezingen voor provinciale staten zouden moeten worden gehouden. Zij gingen daarbij uit van de veronderstelling dat reeds in 1982 Eerste-Kamerverkiezingen volgens de op-

zet van de herziene Grondwet zouden plaatsvinden. Wij wijzen er in de eerste plaats op dat dit alleen het geval zal kunnen zijn, wanneer de tweede lezing van de grondwetsherziening na de ontbindingsverkiezingen van 1981 zo tijdig zal zijn afgewikkeld, dat de herziene Grondwet voor de statenverkiezingen van 1982 in werking zal kunnen treden. Lukt dit niet, dan zullen die statenverkiezingen nog niet gepaard gaan met een Eerste-Kamerverkiezing. Doet het veronderstelde geval zich wèl voor, dan zou bij de in het wetsontwerp voorgestelde tekst van de artikelen 3.1.3 en 3.1.6 inderdaad, zoals de aan het woord zijnde leden reeds suggereerden, door ontbinding van de Eerste Kamer moeten worden bereikt dat aansluitend aan de statenverkiezingen ook de Eerste Kamer opnieuw kan worden samengesteld. Het komt ons echter bij nadere overweging juist voor op dit punt een voorziening te treffen waarbij de formele toepassing van het ontbindingsrecht wordt vermeden. Het in het eindverslag veronderstelde geval van verkorting van de normale zittingsduur van provinciale staten is een toepassing van de in artikel 7.6, vierde lid, gegeven mogelijkheid dat de wetgever uitzonderingen vaststelt op de algemene regel dat de zittingsduur van provinciale staten vier jaren is. Die uitzonderingen kunnen zowel een verlenging als een verkorting van de zittingsduur betreffen. Door de koppeling van de Eerste-Kamerverkiezingen aan de verkiezingen voor provinciale staten zal de zittingsduur van de Eerste Kamer de eventuele verlengingen of verkortingen van de zittingsduur van de colleges van provinciale staten moeten volgen. Het is dan evenwel juist dit in de grondwetsbepaling betreffende de zittingsduur van de Eerste Kamer tot uitdrukking te brengen. Wij hebben daarom bij nota van wijziging aan artikel 3.1.3 een tweede lid toegevoegd, luidende:

«Indien voor de colleges van provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, wordt daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin gewijzigd.» Deze bepaling omvat mede het door de leden van de C.D.A.-fractie aangeduide geval. Wijziging van de zittingsduur «in overeenkomstige zin» houdt in, dat de zittingsperiode van de Eerste Kamer verkort of verlengd wordt met een termijn die correspondeert met de verkorting of verlenging van de zittingsduur van provinciale staten. De wet die de afwijking voor provinciale staten vaststelt, zal dit tevens voor de Eerste Kamer dienen te doen.

Met het oog op de toepassing van artikel 3.1.6 en het gewijzigde artikel 3.1.3 is het van belang nog even stil te staan bij de mogelijkheid dat niet voor alle provincies van de normale zittingsduur wordt afgeweken, maar slechts voor één of enkele provincies, bij voorbeeld indien één of meer provincies bij een provinciale herindeling zijn betrokken, terwijl dit voor de andere provincies niet het geval is. In een dergelijk geval zullen er voor de provincies die bij de herindeling zijn betrokken eventueel tussentijdse verkiezingen van nieuwe colleges van provinciale staten moeten plaatsvinden, zonder dat dit een verkorting van de zittingsduur van de Eerste Kamer en een tussentijdse Eerste-Kamerverkiezing met zich dient te brengen. Om dit tot uitdrukking te brengen wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 3.1.3 gesproken van «de colleges van provinciale staten» en is voorts bij nota van wijzigingen in artikel 3.1.6 de formulering «de verkiezing van de leden van provinciale staten» vervangen door: de verkiezingen van de leden van provinciale staten.

Dezelfde leden informeerden nog naar de betekenis van de zin op blz. 15 van de memorie van antwoord betreffende de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 6.7, vierde lid. Met deze zin werd een verwijzing beoogd naar de omstandigheid dat, behoudens door middel van kamerontbinding, niet kon worden afgeweken van de regel dat de zittingsduur van de Eerste Kamer vier jaar is. Door de voorgestelde toevoeging van een tweede lid aan artikel 3.1.3 is dit echter anders komen te liggen, zodat de bedoelde zin thans buiten beschouwing kan worden gelaten.

Artikel 3.1.8, vierde lid (wettelijke incompatibiliteiten)

Het spijt ons dat wij met onze beschouwing in de memorie van antwoord de leden van de C.D.A.-fractie niet hebben kunnen overtuigen van de wenselijkheid de grondwettelijke onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap met het ambt van commissaris van de Koning te handhaven. Deze leden merkten op dat er naar hun overtuiging bij deconstitucionalisering feitelijk geen probleem behoeft te zijn. Wanneer deze leden daarmee bedoelen dat deze incompatibiliteit door opnemings in de provinciewet gehandhaafd zal kunnen worden, dan hebben zij daarin uiteraard gelijk. Waar het echter om gaat is of het hier een onverenigbaarheid betreft die uit een oogpunt van goede staatsrechtelijke verhoudingen van zoveel gewicht is, dat vastlegging daarvan in de Grondwet wenselijk is. Wij blijven van mening dat dit het geval is.

Artikel 3.1.8, vierde lid (wettelijke incompatibiliteiten)

De leden van de C.D.A.-fractie wierpen de vraag op of het niet goed zou zijn te bepalen dat beslissingen van de wetgever inzake de vaststelling van wettelijke incompatibiliteiten met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen zouden moeten worden genomen. Wij achten dit niet wenselijk. Naar onze mening dient zo min mogelijk te worden afgeweken van de regel dat wetten bij gewone meerderheid worden vastgesteld. Slechts zeer bijzondere omstandigheden rechtvaardigen zulk een afwijking. Zo is de aanneming van wetsontwerpen waarin geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de Staten-Generaal worden geregeld aan een gekwalificeerde meerderheid gebonden in verband met de nauwe betrokkenheid van de kamerleden bij deze materie. De omstandigheid dat een incompatibiliteit een inbreuk betekent op het passief kiesrecht, achten wij niet van dien aard dat daarin grond gelegen is voor het stellen van de eis van een gekwalificeerde meerderheid. Wij wijzen er in dit verband op dat bij geen van de in het hoofdstuk Grondrechten voorkomende mogelijkheden om bij formele wet inbreuk op een grondrecht te maken een zodanige eis is gesteld.

Dezelfde leden herhaalden hun opmerking dat zij niet overtuigd waren van het belang van de laatste twee alinea's van de toelichting op het vierde lid van artikel 3.1.8. Hun verwachting dat ook wij dit bij herlezing zouden inzien kunnen wij niet in vervulling doen gaan. In de betreffende alinea's wordt de vraag onder ogen gezien en vervolgens ontkennend beantwoord of er behoefte bestaat aan grondwettelijke of wettelijke voorzieningen ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties van kamerleden. Dit lijkt ons een zinnige vraagstelling in het kader van de herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de Staten-Generaal. Omdat geen bepaling ter zake is voorgesteld, is dit punt ter sprake gebracht aan het slot van de toelichting op het artikel inzake de onverenigbare betrekkingen, waarmee het onderwerp enige verwantschap betreft.

Ten slotte blijken de leden van de C.D.A.-fractie niet overtuigd te zijn door onze nadere verdediging van de opheffing van het grondwettelijk onderscheid tussen incompatibiliteit en non-activiteit. Zij achtten het de vraag of het gewenst is dat de wetgever steeds de keuze moet maken. Wij kunnen niet inzien wat het bezwaar ervan is dit aan de wetgever over te laten. Integendeel, wij achten dat juist een belangrijk voordeel van de nieuwe bepaling. In de bestaande situatie heeft de wetgever niet de mogelijkheid om andere dan in artikel 106 genoemde uit 's Lands kas bezoldigde ambten met het kamerlidmaatschap onverenigbaar te verklaren. Hij kan alleen de figuur van de non-activiteit toepassen. Dit legt de wetgever onnodige beperkingen op. Zo kon in het wetsontwerp betreffende de commissaris van onderzoek (14 178) de eigenlijk beoogde onverenigbaarheid van dat ambt met het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet worden opgenomen en moest volstaan worden met de bepaling dat de commissaris van rechtswege op non-

activiteit wordt gesteld, indien hij het kamerlidmaatschap zou aanvaarden (artikel 6, memorie van toelichting blz. 23/24). Wij achten het met de staatscommissie van belang dat deze grondwettelijke belemmering wordt opgeheven.

Met betrekking tot artikel 3.1.8 is nog de opname van een additioneel artikel nodig gebleken in verband met het vervallen van artikel 106, vierde lid. Wij mogen hiervoor verwijzen naar de nota van wijzigingen en de toelichting daarop.

Artikel A 3.1.5

Wij stellen het op prijs dat de leden van de C.D.A.-fractie hun waardering uitspreken over de stappen die de Regering onderneemt om te komen tot aanpassing van artikel 46 van het Statuut.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel