

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van 13 april 1971,
nr. G71/U 184

Ons kenmerk
2544

's-Gravenhage, 6 maart 1972.

Onderwerp Eindrapport van de
Staatscommissie van advies
inzake de Grondwet en de
Kieswet.

Bij schrijven van 13 april 1971, nr. G 71/U 184, verzocht Uw ambtsvoorganger de Kiesraad om advies over de door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet voorgesteld artikelen 41 - 44, 46, 47, 51, 95 en 98 en de additionele artikelen VI, VII en VIII van een nieuwe Grondwet, alsmede over hetgeen ter toelichting van deze artikelen in het rapport wordt opgemerkt.

Bij schrijven van 6 september 1971, nr. G 71/ U 314, deelde Uwe Excellentie ons mede, dat in het nadien tot stand gekomen Regeerakkoord besloten ligt, dat de Regering geen voorstel zal doen tot verandering van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, en dat in verband daarmee een advies onzerzijds hierover thans niet opportuun is te achten, zodat het verzoek van Uw ambtsvoorganger, voorzover op deze aangelegenheid betrekking hebbende, door ons als vervallen kan worden beschouwd.

Naar aanleiding van een en ander moge de Kiesraad de navolgende beschouwingen aan de aandacht van Uwe Excellentie onderwerpen.

Artikel 41

De Kiesraad sluit zich aan bij de door de Staatscommissie voorgestelde formulering, dat de Kamers, en niet de leden, voor een bepaalde periode gekozen worden. Wordt immers een lid van de Tweede Kamer tussentijds gekozen, dan geschiedt dat niet voor vier jaar maar voor de termijn, dat de Kamer nog zitting heeft. Ten aanzien van de leden van de Eerste Kamer geldt hetzelfde, en in het geval van ontbinding nog zelfs in sterkere mate. Volgens artikel P 2 der Kieswet toch wordt in de eerste vergadering

van de Eerste Kamer na een verkiezing tengevolge van een ontbinding dier Kamer door het lot bepaald of de in het vierde lid van artikel P 1 der Kieswet bedoelde acht en dertig leden of zeven en dertig leden voor drie jaren dan wel voor zes jaren zitting hebben.

De Kiesraad stemt in met het standpunt van de Staatscommissie, dat de herkiesbaarheid van aftredende leden geen opzettelijke vermelding behoeft.

In verband met de inhoud van Uw vorenvermeld schrijven van 6 september 1971 zal artikel 41, waarbij voor beide Kamers een zittingsduur van vier jaar in rechtstreekse verkiezingen wordt voorzien, niet in zijn tegenwoordige vorm kunnen worden gehandhaafd. Het artikel ware door twee nieuwe artikelen voor elk van de beide Kamers van de Staten-Generaal te vervangen, waarbij met het oog op de volgorde, waarin de Tweede en de Eerste Kamer in de wetgeving worden betrokken, en overeenkomstig de bestaande Grondwet, eerst over de Tweede Kamer en vervolgens over de Eerste Kamer ware te spreken.

De Kiesraad adviseert U mitsdien het voorgestelde artikel te vervangen door twee nieuwe artikelen 41 en 41a, aldus luidende:

Artikel 41. 1. De Tweede Kamer wordt gekozen voor vier jaren.
2. De leden worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen, tevens Nederlanders, die de achttienjarige leeftijd hebben bereikt.

Artikel 41a. 1. De Eerste Kamer wordt gekozen voor zes jaren.
2. De leden worden gekozen door de leden van de provinciale staten.
3. Om de drie jaren treden beurtelings achtentertig en zevenendertig leden af.

Artikel 42, eerste lid

Hoewel blijkens het Regeerakkoord van het Kabinet een voorstel tot invoering van een districtenstelsel niet is te verwachten, verdient het naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad toch wel aanbeveling om overeenkomstig het voorstel van de Staatscommissie de mogelijkheid van zodanig districtenstelsel te vermelden. Eén lid meent, dat een dergelijke in de Grondwet neergelegde mogelijkheid én suggestie om het kiesstelsel te wijzigen geen aanbeveling verdient, en wel op de gronden, welke door een minderheid van de Staatscommissie zijn uiteengezet (Tweede Rapport, pag. 200/201).

Overigens meent de Kiesraad wel, dat het, ook in verband met de beslissing van het Kabinet, geen zin heeft thans op de merites van het districtenstelsel voor de Tweede Kamer in te gaan.

Artikel 42, tweede lid

Met de opneming in de Grondwet van het geheim van de stemmingen stemt de Kiesraad in, gelijk ook met het vervallen van de bepaling, dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt. In de aan deze bepaling ten grondslag liggende gedachte wordt voldoende voorzien door het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 4, dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te verkiezen.

Artikel 42, derde lid

De Kiesraad is het eens met de, tegenover de huidige regeling sterke, beperkingen van de uitsluiting van het kiesrecht, welke de Staatscommissie voorstelt. Zij acht deze in overeenstemming met het karakter van grondrecht; zoals dat in het evenvermelde artikel 4 van de nieuwe Grondwet uitdrukkelijk aan het kiesrecht wordt verleend. Dat de in dat artikel 4 aan het slot voorziene "bij ... de Grondwet gestelde regels of beperkingen" niet in dat artikel 4 zelf, maar in artikel 42 zijn opgenomen, acht de Kiesraad uit een oogpunt van proportionaliteit juist, ofschoon één lid plaatsing in artikel 4 evenzeer verdedigbaar acht. Ook stemt de Kiesraad ermee in, dat, ingevolge de in artikel 4 geopende mogelijkheid om ook krachtens de Grondwet regels of beperkingen te stellen, de materie van de "rechtens van de vrijheid beroofden" aan regeling bij de wet wordt overgelaten. Overeenkomstig het evenvermelde voorbehoud van artikel 4, zal ook de wet ingevolge artikel 47 nieuw eventueel nodige modificaties kunnen toepassen.

Artikel 43

De Kiesraad geeft U in overweging artikel 43 als vijfde lid aan artikel 40 toe te voegen. Artikel 40 behandelt de Staten-Generaal, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, en de verenigde vergadering. De Raad acht het aangewezen de bepaling, die over de verdubbeling van het aantal leden der Kamers spreekt, in dit artikel op te nemen. Zulks ook, omdat, waar artikel 42 het actief kiesrecht behandelt en artikel 44 het passief kiesrecht, artikel 43 hier wat vreemd tussen staat.

Artikel 44

De Kiesraad is het met de Staatscommissie eens, dat minderjarigen geen lid van de Staten-Generaal moeten kunnen zijn. Ook is de Kiesraad met de Staatscommissie van mening, dat de leeftijd voor het passief kiesrecht niet lager dan achttien jaren zal mogen zijn, ook al zou de meerderjarigheid beneden de 18 jaar worden gesteld. Het vraagstuk van de meerderjarigheid wordt niet door dezelfde overwegingen bepaald als dat van het passief kiesrecht. Nu het artikel bepaalt, dat niet de meerderjarigheid, maar de leeftijd, waarop de algemene meerderjarigheid aanvangt, bepalend is voor het verkrijgen van het passief kiesrecht, is daarmee voldoende uitgedrukt, dat een incidentele meerderjarigheid - met name door huwelijk - niet het passief kiesrecht medebrengt.

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

Het artikel onder b zou dan dus moeten luiden:

- b. ten minste de achttienjarige leeftijd en tevens de door de wet te bepalen leeftijd, waarop in het algemeen de volledige meerderjarigheid aanvangt, heeft bereikt;

Artikel 46

De Kiesraad kan zich met het voorstel van de Staatscommissie om de woorden "voor zover de wet niet ander bepaalt" te schrappen, wel verenigen.

Bij de Grondwetsherziening van 1917 is bovengenoemde passage in het huidig artikel 108 der Grondwet gebracht. Volgens de memorie van toelichting was het de bedoeling om hiermede de mogelijkheid te openen, dat de wetgever het onderzoek der geloofsbrieven niet meer in zijn volle omvang aan de Kamers zou laten (Zitting 1915-1916 - 226; memorie van toelichting, nr. 4, blz. 8).

In het voorlopig verslag rees de vraag of het voorstel betekende, dat de gewone wetgever bevoegd zou zijn aan de Tweede Kamer elke bemoeiing met het onderzoek der geloofsbrieven te ontzeggen dan wel alleen die bemoeiing te beperken. Sommige Kamerleden pleitten ervoor het onderzoek aan de Hoge Raad op te dragen; omdat beslissing door een onafhankelijk rechterlijk college meer waarborgen voor onpartijdigheid zou opleveren dan beslissing door een politiek lichaam. Andere Kamerleden daarentegen, meenden, dat de Kamer zich het recht om over de toelating der gekozenen te beslissen niet moest laten ontnemen; van dit recht had zij nimmer misbruik gemaakt. Weer andere leden meenden, dat volstaan zou kunnen worden met het geven van hoger beroep van de beslissingen der Kamer op de Hoge Raad (Zitting 1915-1916 - 226; voorlopig verslag, nr. 11, blzz. 27 en 28). De Regering antwoordde hierop, dat de uitdrukking "voor zover" uitsloot, dat de gewone wetgever aan de Kamer elke bemoeiing met het onderzoek van de geloofsbrieven zou ontzeggen. "Het standpunt van de Regering is eenvoudig, dat buiten noodzaak geen wijziging van attributen behoort plaats te vinden. In deze gedachtengang is er ook geen plaats voor een beroep van de beslissing der Kamer op de Hoge Raad wat trouwens beiderlei positie zou miskennen" (Zitting 1915-1916 - 226; memorie van antwoord, nr. 12, blz. 22).

De tendens, welke reeds uit deze memorie van antwoord spreekt om van het voorgestelde voorbehoud geen gebruik te maken, heeft zich in de praktijk bevestigd en de Kiesraad is dan ook van oordeel, dat dit voorbehoud thans geredelijk kan vervallen.

Artikel 51, vierde lid

De Staatscommissie gaat ervan uit, dat de leden van de beide Kamers om de vier jaren gekozen zullen worden en tegelijk zullen aftreden. Nu het Kabinet evenwel geen voorstellen zal doen om de Eerste Kamer op een andere wijze te doen verkiezen, dient in verband hiermede het vierde lid van artikel 51 gewijzigd te worden. De Kiesraad stelt U voor bedoeld lid als volgt te lezen:

4. De wet kan bepalen, dat een na ontbinding optredende Kamer zal worden gekozen voor een andere termijn dan in de artikelen 41 en 41a is bepaald. De termijn mag voor de Eerste Kamer niet langer zijn dan zeven jaren en voor de Tweede Kamer niet langer zijn dan vijf jaren.

Evenals de Staatscommissie is de Kiesraad van oordeel, dat artikel 51 niet thuis hoort bij het hoofdstuk "Van de macht des Konings", zoals in de bestaande Grondwet het geval is, maar dat dit artikel behoort bij het hoofdstuk dat de Staten-Generaal behandelt.

Het is echter voor de Kiesraad de vraag of het artikel wel het best geplaatst wordt aan het slot van paragraaf 1 van het Hoofdstuk Staten-Generaal, zoals de Staatscommissie voorstelt. Plaatsing na artikel 41a zou eveneens in aanmerking kunnen komen. Artikel 41 en artikel 41a behandelen de zittingsduur der Kamers; de bepaling betreffende de ontbinding dezer Kamers zou hierbij heel wel kunnen aansluiten.

Artikel 95, eerste lid

De Kiesraad acht het eerste lid van artikel 95 niet juist geformuleerd. Immers, de kiezer dient wel ten tijde der verkiezing ingezetene te zijn, maar voor de gekozenen kan volstaan worden - overeenkomstig hetgeen ook ten aanzien van het Nederlander-schap in het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 47 is geschied - met de bepaling, dat hij van het tijdstip af dat hij zitting neemt, ingezetene moet zijn.

De Kiesraad is voorts van oordeel, dat ook artikel 47, hetwelk slechts op de verkiezingen voor de Staten-Generaal betrekking heeft, van overeenkomstig toepassing ware te verklaren.

Op grond van het bovenstaande stelt de Kiesraad U voor artikel 95, eerste lid, als volgt te lezen:

1. De leden van provinciale staten en van de raad worden voor een bij de wet te bepalen tijdsduur rechtstreeks gekozen door de ingezetenen van de provincie, onderscheidenlijk van de gemeente. Zij moeten ingezetenen van de provincie, onderscheidenlijk van de gemeente zijn. De artikelen 41, tweede lid, 42, 44 en 47 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 95, tweede lid

De meerderheid van de Staatscommissie stelt voor in de Grondwet de mogelijkheid te openen, dat de wet het kiesrecht voor de gemeenteraad en het recht om tot lid daarvan te worden gekozen, ook toe kan kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen.

De Proeve van een nieuwe Grondwet stelt voor de mogelijkheid in de Grondwet te openen aan forensen het actief en het passief kiesrecht te verlenen.

Voor wat betreft het actief kiesrecht wordt dit laatste door de Staatscommissie unaniem en voor wat betreft het passief kiesrecht in meerderheid ontraden.

De Kiesraad is met het de Staatscommissie eens, dat de Grondwet niet de mogelijkheid moet openen het actief kiesrecht aan forensen te verlenen. Hij stelt zich achter het argument van de Staatscommissie, dat in het kader van de bestuurlijke schaalvergroting de vraag aan de orde zal moeten komen of men niet de weg op moet van intergemeentelijke samenwerking, gewestvorming of zelfs samenvoeging van gemeenten. Door aanwending van deze middelen zal tevens voorzien worden in de oplossing van de problemen, die aanleiding vormen voor het bepleiten van het forensenkiesrecht. Bovendien moet, naar het oordeel van de Kiesraad, dan de vraag rijzen, of het actief kiesrecht in beide - woon- en werkgemeente - zal kunnen worden uitgeoefend, dan wel in één van die gemeenten. En moet dan de keuze aan de kiezer worden gelaten?

De Kiesraad is het in meerderheid met de meerderheid van de Staatscommissie eens, dat de Grondwet evenmin de mogelijkheid moet openen het passief kiesrecht voor de gemeenteraad aan forensen te verlenen. Hier geldt allereerst een overeenkomstige argumentatie als ten aanzien van het actief kiesrecht. Er moge voorts een band zijn met de werkgemeente, maar is die wel even sterk als die van iemand, die in de gemeente werkt en woont? Is het ook niet wat eigenaardig, dat mensen die buiten de gemeente wonen waar ze raadslid zijn, een beslissing hebben te nemen b.v. over de hoogte van de belastingen en rechten die niet zij, maar de ingezetenen van die gemeenten voor bepaalde voorzieningen zullen hebben te betalen? Ook een juiste begrenzing schijnt moeilijk; de meerderheid van de Staatscommissie spreekt van randgemeenten, maar is er zoveel verschil tussen iemand, die in een randgemeente woont en iemand, die wat verder woont, maar dagelijks in de andere gemeente werkt?

Er ware wellicht te gevoelen voor een bepaling, dat een raadslid, dat binnen een vierjarige zittingsperiode verhuist naar een andere gemeente doch in die gemeente blijft werken, zijn termijn zou kunnen uitzitten. Maar dit wordt toch wel erg specieus.

Eén lid van de Kiesraad sluit zich aan bij de argumentatie van de minderheid van de Staatscommissie om het grondwettelijk mogelijk te maken forensen voor de gemeenteraad het passief kiesrecht toe te kennen. Bedoeld lid wijst erop, dat de gemeentegrenzen grotendeels hun betekenis verloren hebben. Een duidelijk voorbeeld ter zake zijn de bewoners van plaatsen als Amstelveen, die én voor hun dagelijks werk én voor het culturele leven vrijwel geheel op de centrumgemeente zijn aangewezen. En het is aantoonbaar dat, doordat velen uit de grote gemeenten in de randgemeenten zijn gaan wonen, het bestuursapparaat in de grote gemeenten zwakker is geworden. Het is overigens ook geenszins ongebruikelijk, dat gekozen vertegenwoordigers medebeslissen over de aard en de omvang van lasten, die zij zelf niet zullen behoeven op te brengen.

De Kiesraad is het in meerderheid eens met het advies van de meerderheid van de Staatscommissie om het grondwettelijk mogelijk te maken aan niet-Nederlandse ingezetenen het actief kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Die meerderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat de betrokkenheid van de niet-Nederlandse ingezetenen bij het bestuur van de gemeente waar ze werken en wonen, zulks rechtvaardigt. Wel zullen bij de wet zodanige grenzen moeten worden gesteld, dat gewaarborgd is, dat alleen zij, die werkelijk in de gemeente geïnteresseerd zijn het kiesrecht verkrijgen; de eis van een zekere duur van het ingezetenschap zou daartoe kunnen dienen. Ook werd geopperd, of voor buitenlanders de eis van een overeenkomstige regeling in hun vaderland ware te stellen, waarbij de gedachten van de Kiesraad in de eerste plaats uitgaan naar de E.E.G.-landen.

Een minderheid van de Kiesraad gevoelt niet voor de mogelijkheid om niet-Nederlandse ingezetenen het actief kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Zij vreest, dat op deze manier de gastarbeiders het object zullen worden van de partijstrijd. Ook voelt zij het als een bezwaar, dat aldus in kleine gemeenten

met veel gastarbeiders het kiesrecht van de Nederlandse ingezetenen, voor wie dat kiesrecht een grondrecht is, enigermate zou kunnen worden uitgehold. Nu kan men wel daartegenover stellen, dat de Grondwet slechts mogelijkheden voor de wetgever opent en deze dus de nodige modificaties kan toepassen, maar het is de vraag, of men deze wetgever aldus niet voor een onmogelijke taak stelt.

Betreffende de toekenning van het passief kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-Nederlandse ingezetenen volgt de Kiesraad in meerderheid het advies van de minderheid van de Staatscommissie. De meerderheid van de Kiesraad oordeelt, dat, wanneer hier wonende buitenlanders het passief kiesrecht verleend zou worden, wel als eis gesteld zou moeten worden, dat zij de Nederlandse taal machtig zijn, reeds enkele jaren in de gemeente woonachtig zijn en de belangen van de betreffende gemeenten kunnen beoordelen. Maar in dat geval komen zij ook in aanmerking voor naturalisatie. Zolang zij echter niet de Nederlandse nationaliteit wensen te verwerven ziet de Kiesraad in meerderheid geen reden hun het passief kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen.

Een minderheid van de Kiesraad deelt de bezwaren van de meerderheid niet. Deze minderheid wijst erop, dat alles wat in de gemeenteraad behandeld wordt, alle ingezetenen aangaat, ook de daar wonende buitenlanders. Tevens merkt de minderheid op, dat de Staatscommissie niet voorstelt in de Grondwet de bepaling op te nemen om aan niet-Nederlandse ingezetenen het actief en het passief kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen, maar slechts voorstelt dat de wet het kiesrecht voor de raad en het recht om tot lid daarvan te worden verkozen, ook aan niet-Nederlandse ingezetenen toe kan kennen.


Artikel VI en artikel VII

Op grond van het feit, dat het Kabinet besloten heeft geen voorstel te doen de Eerste Kamer op een andere wijze te verkiezen dienen deze additionele artikelen geschrapt te worden.

De Kiesraad vertrouwt met het vorenstaande aan het verzoek om advies, als in het schrijven van 13 april 1971, nader gewijzigd bij dat van 6 september 1971, vervat, te hebben voldaan en beveelt het gaarne ter overweging aan.

Namens de Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris.