

# KIESRAAD

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

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van  
7 mei 1975,  
nr.G 75/U 137

Ons kenmerk  
2922

's-Gravenhage, 10 juni 1975

Onderwerp  
Grondwettelijke bepalingen  
inzake uitsluiting van het  
kiesrecht

Bij schrijven van 7 mei 1975, G.W.Z., nr.G 75/U 137, verzocht Uwe Excellentie ons om nader advies over een tweetal uitsluitingsgronden met betrekking tot het kiesrecht, welke de Staatscommissie inzake de Grondwet en de Kieswet bij haar Eindrapport voorstelde in de Grondwet op te nemen, hoezeer in deze Commissie ten aanzien van de bepalingen van de tegenwoordige Grondwet de geneigdheid bestond tot beperking van de uitsluiting van het kiesrecht. De Kiesraad heeft zich bij zijn advies van 6 maart 1972 bij het een en het ander aangesloten. Bij Uwe Excellentie is evenwel de vraag gerezen, of de twee uitsluitingsgronden, die de Staatscommissie voor de bestaande in de plaats wil stellen, mede in het licht van de visie, die wij thans op het kiesrecht hebben, wel houdbaar zijn.

Het betreft hier de bepalingen, dat van het actief en passief kiesrecht nog slechts uitgesloten moeten zijn:

- a. hij aan wie het recht is ontzegd bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak, tevens inhoudende veroordeling tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar;
- b. hij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten.

Met betrekking tot a zegt Uwe Excellentie, dat de mogelijkheid om personen, die een vrijheidsstraf hadden ondergaan, van het actief kiesrecht uit te sluiten, vanouds werd gebaseerd op het zogenaamde zedelijke defect van betrokkene. "De Staatscommissie handhaaft impliciet dit uitgangspunt door de mogelijkheid

te behouden om aan bepaalde vrijheidsstraffen ontneming van het kiesrecht te verbinden. Het komt mij echter minder juist voor iemand het kiesrecht te ontnemen op grond van te veroordelen gedrag. Ontzetting uit het kiesrecht past, naar het mij voorkomt, niet meer in een strafrechtspleging, die eerder tracht de banden tussen de gestrafte en de samenleving te handhaven dan deze door te snijden".

De Kiesraad betwijfelt, of voor de uitsluitingsgrond, die hier in het geding is, een zedelijk defect als motief geldt. Zulks moge het geval zijn voor de gevallen, die in het verleden tot uitsluiting hebben geleid en allengs, ook weder in de voorstellen van de Staatscommissie, zijn opgeheven (vgl. het artikel van mr drs. J. Gevers, pag. 470, eerste nieuwe alinea), ten aanzien van de uitsluitingen, die het gevolg zijn van een rechterlijke veroordeling - welke gevallen door de Grondwetgever aan de strafwetgever zijn gedelegeerd - staat het naar de mening van de Kiesraad eerder zó, dat die uitsluiting in de strafwetgeving is bedoeld voor personen, die zich hebben schuldig gemaakt aan een zodanig delict, dat zij daarmede blijk hebben gegeven van een gezindheid, die met een richtige uitoefening van het kiesrecht kwalijk verenigbaar is. Die bedoeling blijkt naar het oordeel van de Kiesraad uit de regeling in het Wetboek van Strafrecht, waarbij de vraag, of de bijkomende straf van ontzetting van het recht van het kiezen en de verkiesbaarheid bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen (artikel 28, eerste lid, onder 3<sup>o</sup>) zal worden mogelijk gemaakt, in dit Wetboek telkens bij ieder Hoofdstuk is onder de ogen gezien, kennelijk naar gelang van de beantwoording van de hiervoren aangegeven vraag. Nu moge de wetgever daarbij zeer ruim zijn geweest, dit doet niet af aan de omstandigheid, dat aldus niet de zedelijke beoordeling van de betrokkene, maar de aard van het strafbare feit voor de strafwetgever beslissend is geweest.

Dit plaatst naar het oordeel van de Kiesraad ook het argument van Uwe Excellentie, dat de ontzetting niet meer zou passen in de strafrechtspleging, die eerder tracht de banden tussen de gestrafte en de samenleving te handhaven dan deze door te snijden, in een wat ander licht. Indien al deze "trend" zich in bepaalde gevallen in de strafrechtspleging doet gelden, zo gaat een generalisatie van deze gedachte voor alle gevallen, tegenover de eis van beveiliging van de rechtsorde de Kiesraad te ver.

De Kiesraad moge voorts opmerken, dat het voorstel van de Staatscommissie reeds een zeer belangrijke beperking bevat van de uitsluiting, zoals zij in de tegenwoordige Grondwet is geregeld. De nadere voorwaarde wordt daarbij immers gesteld, dat het een veroordeling moet gelden tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar. De ontzetting uit het kiesrecht zal dus in vergelijking met de andere in artikel 28, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht genoemde gevallen, welke tot dusverre daarmede in het algemeen gelijk gesteld werden (1<sup>o</sup>. het bekleden van ambten of van bepaalde ambten; 2<sup>o</sup>. het dienen bij de gewapende macht; 4<sup>o</sup>. het zijn van raadsman of gerechtelijke bewindvoerder) een beperkter karakter hebben en de kwaliteit van grondrecht van het kiesrecht sterker worden onderlijnd.

Het gaat de Kiesraad echter te ver, een ontzetting uit het kiesrecht en de verkiesbaarheid volstrekt uit te sluiten. Dat b.v. iemand, die zich heeft schuldig gemaakt aan een misdrijf tegen de veiligheid van de Staat, aanstonds na het ondergaan van de straf,

zijn kiesrecht weer zou moeten kunnen uitoefenen en tot lid van een vertegenwoordigend lichaam verkiesbaar zou zijn, schijnt de Kiesraad kwalijk verteerbaar. Vooral geldt dit ten aanzien van het passief kiesrecht. U merkt te dien aanzien op, dat de beoordeeling van de geschiktheid voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam aan de kandidaatstellende partijen en aan de kiezers kan worden overgelaten en dat aan beperkende voorschriften van de wetgever geen behoefte bestaat. De Kiesraad is op dit punt minder gerust, met name wat betreft het lidmaatschap van gemeenteraden en provinciale staten. Dat zich ontevreden zouden "kristalliseren" rondom een negatieve figuur als hier bedoeld, schijnt de Kiesraad, gegeven de ervaringen in het verleden bij bepaalde gemeenteraadsverkiezingen opgedaan, allerminst uitgesloten. En dan worden ongewilde mogelijkheden geopend om stemming te maken tegen een democratische rechtsorde als zodanig.

In dit verband moge nog gewezen worden op de berechting na de tweede wereldoorlog van hen, die tijdens die oorlog hadden gefaald. Op ruime schaal is bij de desbetreffende besluiten het kiesrecht vervallen verklaard en die voorzieningen zijn door de Kieswet destijds gesanctioneerd (vgl. artikel B 3, eerste alinea, eerste, zesde, zevende, achtste en negende onder-alinea). Er is destijds wel twijfel gerezen, of al deze gevallen zich met de Grondwet, zoals die toenmaals luidde, verdroegen. Daarvoor is toen een beroep op het karakter van "noodrecht" gedaan (vgl. Oud: Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, pag. 711). Het schijnt echter wel zeer twijfelachtig, of, indien destijds de Grondwet principieel elke uitsluiting van het kiesrecht, zoals Uwe Excellentie thans voorstaat, had afgesneden, een beroep op "noodrecht" had kunnen worden geldend gemaakt.

Het vorenstaande leidt de Kiesraad met betrekking tot de onder a bedoelde uitsluiting tot de conclusie, dat, hoezeer het kiesrecht, vooral wanneer het als grondrecht in de Grondwet wordt opgenomen, zoveel mogelijk moet worden ontzien, niettemin het afsnijden van elke mogelijkheid om op grond van strafrechtelijk gewraakt gedrag iemand van het kiesrecht uit te sluiten, geen aanbeveling verdient. De beperking tot een vrijheidsstraf van een jaar, zoals de Staatscommissie dit voor deze gevallen voorstelt, is reeds, naast het vervallen van andere thans in de Grondwet opgenomen gevallen, een grote stap in die richting. Dat er voorts aanleiding kan zijn na te gaan, of in de strafwetgeving - al wordt zij dan nu bij aanvaarding van de bepaling van de Staatscommissie reeds begrensd - toch nog niet op te ruime schaal het vervallen van het kiesrecht is mogelijk gemaakt, kan worden erkend en dit kan te gelegener tijd onder de ogen worden gezien. Een urgente aangelegenheid schijnt dit intussen niet, nu van de ruime mogelijkheid, die de strafwetgever thans te dezen opent, blijkens de praktijk door de onafhankelijke rechter, die te dezen - c.q. in appel of cassatie - het beslissend woord heeft, tot dusverre een zeer restrictief gebruik is gemaakt.

Wat de door de Staatscommissie gehandhaafde uitsluiting onder b betreft, zo erkent U reeds, dat het hier minder dan onder a een principiele gedachte betreft, maar een aan de feitelijke uitwerking

ontleend bezwaar. U wijst erop, dat de gedachte, dat personen, die zodanig geestelijk gestoord zijn, dat zij niet in staat moeten geacht worden hun wil te bepalen, geen stemrecht behoren te hebben, op zichzelf plausibel is. Maar U meent, dat individuele beoordeling hier praktisch moet worden uitgesloten, zodat - gelijk de Staatscommissie in navolging van de bestaande Grondwet doet - aansluiting moet worden gezocht bij bepaald gemakkelijk vast te stellen objectieve omstandigheden. Dit leidt echter naar Uw mening tot onbillijke resultaten, met het oog waarop de door de Staatscommissie voorgestelde uitsluiting beter kan vervallen.

Hetgeen Uwe Excellentie te dezen aanvoert, schijnt de Kiesraad niet overtuigend. U schrijft, dat in de eerste plaats ongeschiktheid om rechtshandelingen te verrichten nog niet tevens behoeft te betekenen ongeschiktheid om bij de verkiezingen een stem uit te brengen. Daarbij ziet U echter over het hoofd, dat de uitsluiting niet aan de ongeschiktheid om rechtshandelingen te vervullen wordt verbonden maar alleen aan het geval, dat die ongeschiktheid voortvloeit uit een curatele wegens "een geestelijke stoornis". Dat nu voor die gevallen niet ongeschiktheid aanwezig zou zijn om bij de verkiezing een weloverwogen stem uit te brengen, schijnt de Kiesraad hoogst twijfelachtig. De "onbillijkheid" beperkt zich dus daartoe, dat anderen, die evenzeer wegens een geestelijke stoornis niet in staat zijn hun wil te bepalen, niet van het kiesrecht worden uitgesloten.

Hier ware naar het oordeel van de Kiesraad niet van een onbillijkheid maar van een oneffenheid te spreken. Een oneffenheid, welke in de praktijk haar bezwaren doet gevoelen. Want anders dan Uwe Excellentie aanneemt, zijn er geen waarborgen, dat werkelijk onbekwamen in de praktijk van het kiesrecht geen gebruik maken. Vooral bij wege van het instituut van de volmacht vindt "manipulatie" van deze onbekwamen plaats. Er is wel getracht daarmede bij de regeling van de volmacht rekening te houden, maar ongerechtigheden te dezen blijken moeilijk af te snijden.

De vraag wordt dus, of met het oog op de onmogelijkheid om individueel voor alle kiezers vast te stellen, of zij op grond van geestelijke stoornis tot stemmen onbekwaam moeten worden geacht, men ook degenen van wie dit door een rechterlijke uitspraak is vastgesteld, desondanks tot het uitoefenen van het kiesrecht moet toelaten.

De Kiesraad meent deze vraag in ontkennende zin te moeten beantwoorden. Het gaat naar zijn oordeel niet wel aan 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. Daarbij heeft de Kiesraad mede in aanmerking genomen, dat, terwijl een curatele wegens een geestelijke stoornis eertijds slechts bij leden van "de bezittende klasse" zin had, omdat deze over geld of goederen beschikten, ter bescherming waarvan de bevoegdheid rechtshandelingen te verrichten moest worden ontnomen, de sociale wetgeving ertoe heeft geleid, dat meer bepaaldelijk ook geestelijk gestoorde over bedragen de beschikking krijgen, die het geraden maken hen onder curatele te stellen. Dit instituut verkrijgt dan ook steeds ruimere toepassing.

Wat betreft het passieve kiesrecht van de onder b bedoelde grond van uitsluiting menen wij, dat hetgeen daaromtrent met betrekking tot a onzerzijds is aangevoerd, ook te dezen moet gelden.

Samenvattend geeft de Kiesraad U als zijn oordeel, dat de schrapping van de door de Staatscommissie voorgestelde gronden van uitsluiting geen aanbeveling verdient.

Namens de Kiesraad,

*L. Doms*, voorzitter

*M. J. de Vries*  
, secretaris.