

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 62 48 81

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van 10 juli 1975,
nr. B 75/U 1961

Ons kenmerk
2933

's-Gravenhage, 13 augustus 1975.

Onderwerp Wijziging van de
Kieswet m.b.t. verlening van
kiesrecht aan Nederlanders
buiten Nederland in Neder-
landse openbare dienst

In antwoord op Uwer Excellenties schrijven van 10 juli 1975, nr. B 75/U 1961, betreffende wijziging van de Kieswet met betrekking tot verlening van kiesrecht aan Nederlanders buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst, moge de Kiesraad U het volgende berichten.

Zoals in de memorie van toelichting wordt herinnerd, is de Kiesraad reeds eerder in deze materie betrokken. Bij schrijven van 16 juli 1963 zond de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, mr E.H. Toxopeus, aan de Kiesraad om advies een schrijven van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, waarin deze, in aansluiting aan de ter gelegenheid van de behandeling van zijn begroting voor 1963 in de Tweede Kamer gevoerde discussie, de reeds in 1953 aan de orde geweest zijnde vraag van het kiesrecht voor niet-ingesetenen opnieuw onder de aandacht van de Minister van Binnenlandse Zaken bracht. Het advies van de Kiesraad van 25 november 1963 was negatief. Hij sloot zich aan bij het destijds door de Grondwetscommissie van Schaik in 1954 te dezen ingenomen standpunt, dat het onjuist zou zijn iedere Nederlander in den vreemde aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer te doen deelnemen. De gedachte om speciaal voor de ambtenaren van de buitenlandse dienst een uitzondering te maken verwierp de Kiesraad met de Grondwetscommissie op grond, dat dit een niet verantwoorde bevoordeling voor de ambtenaren van de buitenlandse dienst zou betekenen, en dat terecht de vraag zou kunnen worden gesteld, waarom het kiesrecht niet zou worden toegekend aan andere in het buitenland verblijvende ambtenaren of aan employé's van particuliere maatschappijen,

die eveneens grote Nederlandse belangen in het buitenland behartigen. Hier op verantwoorde wijze grenzen te trekken, waarbinnen de eis van ingezetenschap voor bepaalde groepen zou kunnen worden opgeheven, scheen de Kiesraad met de Grondwetscommissie niet mogelijk. Tenslotte werd vermeld, dat de Kiesraad in meerderheid van oordeel was, dat het voorstel niet zonder wijziging van de Grondwet zou kunnen worden gerealiseerd.

Mr Toxopeus kwam in een schrijven van 15 april 1964 bij de Kiesraad op diens negatief advies terug. Met de gedachten-gang, dat het niet juist zou zijn aan iedere Nederlander in den vreemde het recht te geven aan de Tweede Kamerverkiezingen hier te lande deel te nemen, kon de Minister zich verenigen. Hij meende echter, dat een verschillende behandeling van de ambtenaren van de buitenlandse dienst, alsmede van andere personen in overheidsdienst, die naar het buitenland worden uitgezonden om aldaar een publieke functie uit te oefenen, zeer wel zou kunnen worden verdedigd, in welke opvatting hij werd gesterkt nu hem was gebleken, dat in de kieswetgeving van Frankrijk, Duitsland en Engeland voor die categorieën van personen speciale voorzieningen zijn getroffen.

In zijn antwoord van 4 november 1964 gaf de Kiesraad als zijn oordeel, dat het door de Minister aangevoerde, hetwelk hem wat betreft de buitenlandse regelingen niet onbekend was, aan de door de Kiesraad eerder vermelde bezwaren niet afdoet. Intussen - zo vervolgde het schrijven - heeft de Kiesraad er begrip voor, dat de in het buitenland op dit stuk bestaande situatie en de hieruit voortvloeiende ongelijke positie van Nederlands en buitenlands personeel in overheidsdienst een zwaar wegende factor is. De Kiesraad zou zich derhalve kunnen voorstellen, dat de Minister met het oog hierop tot de conclusie komt, dat ondanks het afwijzend oordeel van de Kiesraad toch een voorziening tot stand dient te komen. Daarom heeft de Kiesraad het juist geacht om, ongeacht zijn eigen opvatting terzake, niettemin aan het nader advies een wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet met toelichting toe te voegen, waarin de bedoelde verruiming van de bepalingen inzake het actieve kiesrecht is neergelegd. Overigens werd vermeld, dat ten aanzien van het grondwettelijkheidsaspect de meningen van de leden van de Kiesraad, ook na hernieuwd beraad, verdeeld blijven.

De Kiesraad heeft zich naar aanleiding van het schrijven van 10 juli 1975 aan de hand van hetgeen sinds zijn advies, laatstelijk van 4 november 1964, te dezen is verhandeld, en van de uitvoerige toelichting, waarvan Uwe Excellentie het huidige voorstel vergezeld doet gaan, over de aangelegenheid opnieuw beraden. In zijn tegenwoordige samenstelling is de Kiesraad in meerderheid tot het oordeel gekomen, dat de positie van de Nederlanders, die buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn, een zodanige is, dat toekenning aan hen van het kiesrecht tegenover de andere Nederlanders, die in het buitenland verblijven, niet als een discriminatie is te beschouwen, en voorts, dat die bijzondere positie, met name ook nu betrokkenen ingevolge de wet reeds fiscaal geacht worden binnen het Rijk te wonen, de wetgever, in de toepassing van artikel 6 van de Grondwet, aanleiding kan geven, zonder met de grondwettelijke bepaling van artikel 90 van de Grondwet in strijd te komen, hen als ingezetenen aan te merken.

De meerderheid van de Kiesraad kan zich dus met het wetsontwerp verenigen.

Een lid van de Kiesraad kan zich in het bovenstaande minder goed vinden. Het ontgaat hem waarom - de hantering van wetsduiding voor een uitleg van het woord "ingezetene" eenmaal aanvaard zijnde - de daardoor mogelijke verruiming van het begrip "ingezetene" beperkt zou moeten blijven tot de Nederlanders, die buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn. Hij zou, wanneer de mogelijkheid van wetsduiding wordt aanvaard, dan in principe aan elke Nederlander in het buitenland, die het verlangen daartoe kenbaar maakt, het stemrecht willen verlenen. Dit lid vraagt zich ook af, welke bezwaren er zouden bestaan tegen het verlenen van de mogelijkheid van actief kiesrecht met betrekking tot de provinciale staten van Zuid-Holland. De in de memorie van toelichting gevoelde leemte, dat men niet zijn invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, zou dan zijn gevuld. Ook schijnt dit lid de regeling van uitoefenen van het kiesrecht voor de betrokkenen weinig gul. Waarom is het onmogelijk om in iedere ambassade een stembureau in te richten en de uitslag door te zenden naar het hoofdstembureau van 's-Gravenhage ?

Een ander lid van de Kiesraad is van oordeel, dat de Grondwet zoals die thans luidt zich verzet tegen de voorgestelde regeling. Dit lid veroorlooft zich daaromtrent het volgende op te merken.

Het argument, ontleend aan artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, ten faveure van het onderhavige wetsontwerp is voor hem geenszins overtuigend. Voorzoveel deze bepaling betrekking heeft op ingezetenschap is zij overbodig. De wetgever is ook zonder grondwettelijke vermelding bevoegd te bepalen, hoe een in de Grondwet vervatte term moet worden gedefinieerd. Aldus in het bijzonder de memorie van toelichting, pagina 1, tweede kolom, derde alinea van het wetsontwerp 11 052 (R 164), Zitting 1970-1971. Schrapping van deze bepaling wordt ook voorgesteld door de Staatscommissie-van Schaik (rapport pagina 26) en zonder nadere toelichting door de Staatscommissie-Cals-Donner. Men vergelijkte overigens nog de Proeve voor een nieuwe Grondwet, artikel 56 en pagina 103 der toelichting. Daar wordt een nieuwe tekst voorgesteld, te weten "door de wet als ingezetenen worden aangemerkt" met als toelichting, dat de nieuwe redactie toelaat, dat de wet ingezetenen die tijdelijk in het buitenland verblijven, in het bezit laat van het actief kiesrecht.

Gelet op het vorenstaande alsmede op de omstandigheid, dat het hier gaat om de interpretatie van een grondwettelijke voorwaarde, waarvan de inhoud in hoofdzaak zonder meer duidelijk is, is het hier aan het woord zijnde lid van oordeel, dat de bevoegdheid van de wetgever te dezen zeer beperkt is. De artikelen B 1 en B 2 der Kieswet blijven binnen deze grenzen. Zij dienen de rechtszekerheid bij het opmaken van de kiezersregisters. Gelijkestelling van niet-ingezetenen met ingezetenen overschrijdt deze grenzen.

De Kiesraad moge hieraan nog het volgende toevoegen. Hij zou het op prijs stellen, indien in de memorie van toelichting van de verandering, die de adviezen van 1963 en 1964, blijkens het hiervoren vermelde, vertoonden, mededeling zou kunnen worden gedaan. Dit zou kunnen worden bereikt, door op pagina 1 van de memorie in plaats van "De Kiesraad heeft destijds" te lezen: "Het advies van de Kiesraad was destijds negatief. Het college sloot zich aan bij het door de Grondwetscommissie van Schaik in 1954 ingenomen standpunt, dat een uitzondering voor bepaalde categorieën een niet-verantwoorde bevoorrechtiging van deze categorieën zou betekenen boven andere in het buitenland verblijvende ambtenaren en employé's van particuliere bedrijven. Ook was de meerderheid van de Kiesraad van oordeel, dat het voorstel niet zonder een wijziging van de Grondwet zou kunnen worden gerealiseerd. Mr Toxopeus kwam op dit advies van de Kiesraad terug. Hij wees er daarbij met name op, dat in de kieswetgeving van Frankrijk, Engeland en Duitsland voor de in het geding zijnde categorieën van personen speciale voorzieningen zijn getroffen. De Kiesraad meende, dat het door de Minister nader aangevoerde, hetwelk hem niet onbekend was, aan de bezwaren van de Kiesraad niet kon afdoen. Intussen - zo vervolgde de Kiesraad - heeft de Raad er begrip voor, dat de in het buitenland op het stuk bestaande situatie een zwaar wegende factor is. Hij zou zich derhalve kunnen voorstellen, dat de Minister met het oog hierop tot de conclusie zou komen, dat, ondanks het afwijzend oordeel van de Kiesraad, toch een voorziening tot stand dient te komen, en voegde daarom een wetsontwerp tot wijziging van de Kieswet, met toelichting, toe, waarin de beoogde voorziening van de bepalingen inzake het actieve kiesrecht was neergelegd. Overigens werd in het nader advies nog vermeld, dat ten aanzien van het grondwettelijkheidsaspect de meningen van de leden van de Kiesraad, ook na hernieuwd beraad, verdeeld bleven".

De aanhef van het tweede onderdeel van pagina 1 zou dan kunnen luiden: "Overweging van een en ander leidde de inmiddels opgetreden Minister van Binnenlandse Zaken, J. Smallegenbroek, tot de conclusie....."

Op pagina 4 zou de aanhef van het eerste nieuwe onderdeel kunnen zijn: "Tijdens de behandeling van het wetsontwerp 8652 in de Tweede Kamer, waaraan van de zijde van de Regering werd deel genomen door de inmiddels opgetreden Minister van Binnenlandse Zaken, mr H.K.J. Beernink, die ook reeds de memorie van antwoord had ingezonden....."

Verderop ware dan in plaats van "de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken" te lezen: "de Minister".

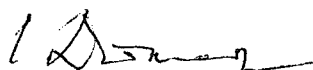
Met betrekking tot het ontwerp van wet is in de Kiesraad opgeworpen in het voorgestelde derde lid van artikel B 1 in plaats van "hun echtgenoten" te lezen: hun Nederlandse echtgenoten. Weliswaar komen niet-Nederlandse echtgenoten in verband met het bepaalde in het voorgestelde tweede lid van artikel D 2 ("voorzover zij kiesgerechtigd zijn"), niet voor opnemings in het in dat lid bedoelde register in aanmerking, doch, nu in het nieuwe derde lid van artikel B 1 voor het ingezetenschap van de ambtenaren het Nederlanderschap als

eis is gesteld, schijnt het eleganter die eis in dat lid ook voor de echtgenoten te stellen.

Ook is in de Kiesraad nog de opmerking gemaakt, dat artikel D 2, tweede lid, der Kieswet, wat stroef verloopt. Beter ware het tweede deel te lezen: "bedoelde personen op hun verzoek worden opgenomen, voorzover zij kiesgerechtigd zijn en - naar op grond van een ingesteld onderzoek moet worden aangenomen - niet in enig kiesregister voorkomen".

De Kiesraad meent met het vorenstaande, voorzover de vooral in deze vacantietyd wel wat erg krap toegemeten termijn van beantwoording hem dit mogelijk maakte, aan het verzoek van Uwe Excellentie te hebben voldaan.

Namens de Kiesraad,



, Voorzitter

(J. Donner)



(I. Günther)

adjunct-secretaris.