

Vergaderjaar 2006–2007

30 471

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 november 2006

Op 7 november jl. bracht de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer een verslag uit. Mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, beantwoord ik in deze Memorie van Antwoord de gestelde vragen.

Het verheugt ons dat de commissie in staat en bereid was op zo korte termijn na aanbieding van het voorstel om wijziging van artikel 54 van de Grondwet in overweging te nemen, een verslag uit te brengen. Dit betekent dat de eerste lezing van het voorstel tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 22 november a.s. kan worden afgehandeld. Indien Uw Kamer het voorstel aanvaardt, kan de op 22 november a.s. gekozen Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing behandelen.

De leden van de CDA-fractie stelden over het voorstel een aantal vragen. In de eerste plaats viel het deze leden op dat de regering de integrale toekenning van het kiesrecht baseert op een radicale opvatting van het grondrechtelijk karakter van het actief en passief kiesrecht. Dit recht, zo stelden deze leden, benadert de regering principieel als een recht van het individu. De regering, zo meenden deze leden, wil zich geen enkel oordeel aanmeten over de capaciteit van een burger om verantwoord een stem te kunnen uitbrengen of verkiesbaar te zijn bij de samenstelling van volksvertegenwoordigingen. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering of zij van mening is dat na aanvaarding in tweede lezing de à contrario redenering opgaat. Zij vroegen voorts of schrapping van de uitsluitingsgrond betekent dat daarop later niet bij gewone wet uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

Deze leden zien het juist dat de regering het grondrechtelijk karakter van het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende lichamen benadrukt. Wij merken op dat het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende lichamen sinds 1983 in de grondrechtencatalogus is opgenomen. Het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te kiezen en tot lid te worden gekozen komt op grond van artikel 4 van de Grondwet in beginsel aan iedere Nederlander gelijkelijk toe. Artikel 4 biedt de wetgever weliswaar de mogelijkheid voor beperkingen en uitzonderingen, maar de Grondwet beperkt die bevoegdheid van de wetgever voor het actief en passief kiesrecht voor de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeente-

raden sterk. Artikel 54 regelt limitatief wie de leden van de Tweede Kamer kunnen kiezen, namelijk iedere Nederlander van achttien jaar en ouder die niet is uitgesloten van het kiesrecht op grond van het tweede lid. Uitsluitend voor Nederlanders die geen ingezetene zijn van Nederland, heeft de wetgever de mogelijkheid uitzonderingen te maken. Artikel 56 van de Grondwet bepaalt limitatief wie tot lid van de Tweede Kamer kan worden gekozen: iedere Nederlander van achttien jaar en ouder die niet is uitgesloten van het kiesrecht. Op grond van artikel 129, eerste lid, gelden voor het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden en provinciale staten dezelfde eisen als voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer, afgezien van het extra vereiste van ingezetenschap van de desbetreffende gemeente of provincie. De hier beschreven grondwettelijke systematiek impliceert dat na schrapping van artikel 54, tweede lid, onderdeel b, van de Grondwet het niet mogelijk is mensen met een geestelijke stoornis bij wet uit te sluiten van het kiesrecht. Dat zou alleen mogelijk zijn indien een delegatiebepaling zou worden opgenomen. Daarvan is bewust afgezien zoals in de memorie van toelichting is aangegeven.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of door aanvaarding van dit wetsvoorstel elders gemaakte uitzonderingen, bijvoorbeeld in een gemeentelijke referendumverordening, van rechtswege vervallen. De bepalingen inzake het passief en actief kiesrecht in de Grondwet hebben niet rechtstreeks betrekking op het kiesrecht voor bijvoorbeeld gemeentelijke referenda. In de praktijk bepalen gemeentelijke referendumverordeningen echter doorgaans dat kiesgerechtigd zijn de ingezetenen van de gemeente die ook kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraden. In dat geval heeft schrapping van de uitsluitingsgrond in de Grondwet ook gevolgen voor de kring van kiesgerechtigden voor een gemeentelijk referendum. Theoretisch is het mogelijk dat in een gemeentelijke referendumverordening expliciet is bepaald dat curandi zijn uitgesloten van deelname aan het referendum. Deze grond vervalt niet van rechtswege na wijziging van de Grondwet. Wij laten in het midden of een gemeentelijke referendumverordening die curandi expliciet uitsluit voor deelname aan een referendum nog uitvoerbaar zal zijn indien de uitsluitingsgrond niet meer geldt voor de gemeenteraadsverkiezingen. Thans wordt de curatele geregistreerd in de gemeentelijke basisadministratie met het oog op de verkiezingen. Het ligt niet erg voor de hand die registratie te handhaven na het schrappen van de uitsluitingsgrond.

Het actief en passief kiesrecht voor de deelraden is geregeld in de Gemeentewet. Die rechten komen toe aan ingezetenen van de deelgemeente die ook actief c.q. passief kiesrecht hebben voor de gemeenteraad (artikel 87, vijfde lid, en artikel 88 van de Gemeentewet). Indien de uitsluitingsgrond van artikel 129, eerste lid, jo. artikel 54, tweede lid, onderdeel b, van de Grondwet voor de gemeenteraden vervalt, vervalt die ook voor de deelraden. Artikel 4 van de Grondwet dat het actief en passief kiesrecht toekent aan alle Nederlanders, is overigens ook van toepassing op de verkiezing van de deelraad, omdat dit een algemeen vertegenwoordigend orgaan is.

De leden van de fractie van CDA vroegen of het mogelijk blijft voor vreemdelingen eisen te stellen aan de wils(on)bekwaamheid. Artikel 130 van de Grondwet bepaalt dat de wet het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad kan toekennen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn die tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor Nederlandse ingezetenen. Dit biedt de ruimte strengere eisen te stellen. Die ruimte is er overigens op grond van Europees recht niet voor niet-Nederlandse ingezetenen die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie. EU-onderdanen zij op dezelfde voet als Nederlanders kiesgerechtigd voor de gemeenteraden. Het schrappen van de uitsluitingsgrond heeft voor hen dus zonder meer direct gevolgen.

Een voorbeeld van een strenger vereiste voor het kiesrecht voor vreemdelingen – met uitzondering dus van EU-onderdanen – is de eis van een onafgebroken rechtmatig verblijf van vijf jaar. Of het wenselijk is voor niet-Nederlanders niet zijnde onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie, curatelestelling als uitsluitingsgrond te handhaven, als deze grond voor Nederlanders en EU-onderdanen vervalft, is aan de wetgever. Handhaving ligt niet erg in de rede en stuit mogelijk ook op juridische bezwaren (ongerechtvaardigde ongelijke behandeling).

De leden van de fractie van CDA vroegen voorts aandacht voor de problematiek van het stemmen bij volmacht. Zij merkten op dat wie het fundamentele recht om te stemmen van curandi erkent, dan toch ook logischerwijs moet veronderstellen dat een curandus in staat is verantwoord een volmacht te geven. Is dit niet een kleine paradox, zo vroegen deze leden de regering. De regering is van opvatting dat het kiesrecht voor Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden aan iedere volwassen Nederlander toekomt, daargelaten het vereiste van ingezetenschap en de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf. De regering is echter ook van opvatting dat het kiesrecht een persoonlijk recht is, hetgeen veronderstelt dat de kiezer zelf zijn of haar keuze bepaalt. Niet iedereen aan wie het kiesrecht is toegekend, zal daadwerkelijk tot het zelf maken van die keuze in staat zijn. Zowel onder curandi als onder de overige kiesgerechtigden komt het voor dat mensen daartoe niet in staat zijn. Zij zijn dan evenmin in staat op eigen initiatief een volmacht te verlenen. Het is niet de bedoeling dat begeleiders of familie hen een volmacht «ontfutselen» of op andere wijze de uitoefening van het kiesrecht van betrokkene beïnvloeden. De regering is dan ook niet voornemens in de Kieswet te bepalen dat de voorzitter van het stembureau bijstand bij het uitbrengen van de stem wegens gebrekkige verstandelijke vermogens, kan toestaan. Dit nog los van de vraag hoe de voorzitter moet beoordelen of het verzoek werkelijk een grondslag vindt in gebrekkige verstandelijke vermogens of dat veeleer ongeoorloofde dwang van de ene kiezer door de andere aan het verzoek om bijstand ten grondslag ligt.

Voorts vroegen de leden van de fractie van CDA naar uitsluitingen in andere Europese landen. Naar aanleiding van deze vraag is voor zover mogelijk op grond van algemeen beschikbare informatie nog eens nagegaan hoe uitsluitingen van het kiesrecht in andere Europese landen is geregeld. Naar het oordeel van de regering is voor de beantwoording van de vraag hoe we in Nederland de uitsluiting willen regelen, de regeling in andere Europese landen minder relevant. Op grond van een recente uitvoerige en goedgedocumenteerde database waarvoor kiesrechtdeskundigen van vrijwel alle Europese landen gegevens aanleveren (www.aceproject.org, comparative data) kan worden geconcludeerd dat de precieze regeling van kiesrecht uitsluitingen in Europese landen verschilt, maar vrijwel altijd limitatief is geregeld in Grondwet en verkiezingsregelgeving. Er zijn landen die het kiesrecht aan alle volwassen staatsburgers toekennen en voor zover kon worden nagegaan geen uitsluitingen toelaten (bijv. Zweden), er zijn landen waarbij in uitzonderlijke gevallen de rechter imof expliciet een wilsonbekwame kan uitsluiten van het kiesrecht, bijvoorbeeld Duitsland en Portugal) en er zijn landen die geestelijk gehandicapten als gehele categorie van het kiesrecht uitsluiten zonder dat duidelijk is op basis waarvan en door wie wordt vastgesteld wie geestelijk gehandicapt is (bijv. Hongarije).

De leden van de fractie van CDA hadden enige moeite met de drievoudige redengeving van de regering om af te zien van een stelsel waarbij de curatele gepaard kan gaan met uitsluiting van het kiesrecht. Wanneer het uitgangspunt zou zij dat curandi zijn uitgesloten van het kiesrecht maar de mogelijkheid bestaat voor curandi om bij de rechter opheffing van de

uitsluiting te vorderen dan is, zo meenden deze leden, de redenering dat de rechter te zwaar zou worden belast dun. Immers, er zullen slechts weinigen om het kiesrecht verzoeken en in die gevallen kan de rechter toch deskundige advisering betrekken in zijn oordeel, zo vroegen deze leden. Met deze leden is de regering van opvatting dat de belasting van de rechterlijke macht enigszins kan meevallen, indien uitsluiting van het kiesrecht van curandi het uitgangspunt is. In dat geval blijft echter het bezwaar dat er geen objectieve criteria zijn om te beoordelen of iemand in staat is een politieke keuze te maken. Bovendien belast dit de curandi of de curator met een extra procedure, terwijl de situatie blijft bestaan dat tal van personen met geringere verstandelijke vermogens automatisch kiesgerechtigd zijn.

Het internationale recht staat naar het oordeel van de regering niet in de weg aan uitsluiting van wilsonbekwamen van het kiesrecht, mits maar ruimte blijft voor een individuele beoordeling. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 oktober 2003 (AB 2003/463) wijst daar ook op. Alleen de categoriale uitsluiting van iedereen die op grond van een rechterlijke uitspraak wegens geestelijke stoornis onbekwaam is rechtehandelingen te verrichten, wordt daarin in strijd met het internationale recht geacht. Anders dan de leden van de fractie van CDA meenden, kennen het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering geen categoriale uitsluitingen van het kiesrecht. Ontzetting van het kiesrecht *kan* de rechter op grond van artikel 28, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht opleggen in bij de wet bepaalde gevallen. Deze straf is alleen mogelijk in combinatie met een gevangenisstraf van ten minste één jaar. Er is dus altijd sprake van een bijkomende straf, die slechts opgelegd kan worden bij veroordeling voor een zeer beperkt aantal delicten en steeds een individuele afweging vergt door de rechter.

De aan het woord zijnde leden merkten op dat de leeftijdsgrens van achttien jaar een onvermijdelijke, gerechtvaardigde en geobjectiveerde uitsluitingsgrond is voor uitoefening van het kiesrecht. Het is, aldus deze leden, dus kennelijk mogelijk bepaalde categorieën van het kiesrecht uit te sluiten. Juist omdat de kwalificaties onvermijdelijk en gerechtvaardigd niet van toepassing zijn op de uitsluiting van curandi, heeft de regering voorgesteld de uitsluitingsgrond voor curandi te schrappen. Wij zijn met de aan het woord zijnde leden van opvatting dat het grondrechtelijk karakter van het kiesrecht er niet aan in de weg staat om algemene voorwaarden te stellen voor de uitoefening van het kiesrecht. Wij menen echter dat de uitsluiting van wilsonbekwamen naar hedendaags inzicht niet gerechtvaardigd is. Een dergelijke uitsluitingsgrond is bovendien van volstrekt andere aard dan een leeftijdsvereiste of vereiste van ingezetenschap. Daargelaten of het grondrechtelijk karakter van het kiesrecht in stand zou blijven bij een beter geclausuleerde uitsluiting van wilsonbekwamen, heeft de regering er de voorkeur aan gegeven het kiesrecht aan iedere curandus toe te kennen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties a.i.,
J. W. Remkes