

Vergaderjaar 2007–2008

31 012

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 april 2008

1. Inleiding

Met genoegen constateren wij dat vrijwel alle leden van de aan het woord zijnde fracties met belangstelling hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet. Wij hopen dat met deze positieve grondhouding de benodigde meerderheid aanwezig is om de grondwettelijke uitsluiting van het kiesrecht voor onder curatele gestelden op te heffen.

Een deel van de opmerkingen in het voorlopig verslag richt zich op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel, te weten de opheffing van de grondwettelijke uitsluiting van het kiesrecht voor onder curatele gestelden.

De overige vragen in het voorlopig verslag richten zich op de betekenis en toepassing van artikel 137 Grondwet. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de situatie dat de verklaringswetten zijn bekendgemaakt (vóór de ontbinding van de Tweede Kamer, maar) nadat het koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer was tot stand gekomen en de situatie dat de tweede lezing wordt behandeld door een Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen. De in het voorlopig verslag gestelde vraag over het gewenste tijdstip van indiening van de voorstellen in tweede lezing hangt met deze laatste situatie samen.

Naar aanleiding van de vragen merken wij, mede namens de Minister-President, minister van Algemene Zaken, het volgende op.

De leden van de **CDA**-fractie alsmede de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** merken in hun bijdrage op dat zij de voorkeur zouden hebben gegeven aan een regeling van het kiesrecht voor onder curatele gestelden waarbij de rechter beslist over het eventuele toekennen van het kiesrecht (de «nee-tenzij-rechterlijk verlof» optie). Wij willen naar aanleiding van deze opmerking verwijzen naar de antwoorden die bij het voorstel in eerste lezing zijn gegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005–2006, 30 471, nr. 5, p. 4). Daarin heeft onze ambtsvoorganger drie argumenten naar voren gebracht op grond waarvan ook wij van mening zijn dat een individuele beoordeling door de rechter niet noodzakelijk is. Ten eerste is gesteld dat de rechter die over de

onder curatele stelling beslist mogelijk niet de aangewezen deskundige is om tot een oordeel te komen over de capaciteit van de curandus om zelfstandig zijn wil te bepalen inzake het kiesrecht. Het is de vraag op grond van welke objectieve criteria de rechter tot dit oordeel zou moeten komen. Ten tweede is gesteld dat zij die geen behoefte hebben aan het uitbrengen van hun stem of niet zelfstandig in staat zijn tot een keuze te komen, geen gebruik zullen maken van hun stemrecht. Dat maakt het in feite overbodig om hierop een rechterlijke toets los te laten. Ten derde wordt opgemerkt dat er overtuigende argumenten moeten zijn om de rechterlijke macht, en – zo merken wij voorts op – de curandus zelf, met deze additionele toets te belasten. Naar ons oordeel ontbreken dergelijke argumenten. Als additioneel argument willen wij daarbij nog wijzen op het feit dat een rechterlijke beslissing een momentopname betreft van de capaciteit van betrokkene om zelfstandig zijn keuze te maken. Aangezien een deel van de groep curandi dementerende ouderen betreft, is geen absoluut antwoord mogelijk op de vraag of de curandus nog zelfstandig gebruik kan maken van het kiesrecht. Een systeem waarbij deze vraag per verkiezing zou moeten worden beantwoord, is echter naar ons oordeel niet goed uitvoerbaar. Vandaar dat wij de voorkeur geven aan een uitwerking waarbij de vraag of iemand verantwoordelijk met het kiesrecht kan omgaan geen rol speelt bij de toekenning ervan.

2. Staatsrechtelijk: de gevolgde procedure

De leden van de fracties van het **CDA**, de **VVD**, de **PvdA**, **D66** en **OSF** hebben de behoefte nader in te gaan op de gevolgde procedure rond de verklaringswetten. Hierbij wordt bedoeld op het feit dat de aan het voorliggende voorstel voorafgegane verklaringswetten zijn bekendgemaakt (vóór de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006, maar) nadat het koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer was tot stand gekomen (op 4 september 2006). Dit heeft de vraag opgeroepen hoe artikel 137, derde lid, Grondwet moet worden begrepen. Naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer over het voorstel in eerste lezing is onze ambtsvoorganger bij brief van 18 december aan de Eerste Kamer nader ingegaan op deze kwestie. In het met de Tweede Kamer gewisselde in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn wij tevens ingegaan op dit vraagstuk.

De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD** vragen de regering waar zij precies op doelt als zij in haar nader rapport op het advies van de Raad van State inzake het voorliggende wetsvoorstel stelt, dat de Raad van State blijkens zijn dictum het standpunt van de regering onderschrijft dat de op 22 november 2006 gekozen Tweede Kamer de tweede lezing van de voorliggende grondwetswijziging ter hand kan nemen. Zoals de leden van deze fracties terecht veronderstellen is het eindoordeel van de Raad van State – vervat in het dictum «*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken*» – voor de regering reden om aan te nemen dat ook de Raad meent dat de Grondwet er niet aan in de weg staat de Tweede Kamer de tweede lezing van onderhavige grondwetswijziging ter hand te laten nemen. Dit wordt onderstreept door de overweging van de Raad dat de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van en de literatuur over artikel 137 van de Grondwet geen uitsluitel of aanknopingspunten geven over het tijdstip waarop de verklaringswetten in het Staatsblad geplaatst behoren te worden.

De Raad heeft daarnaast in zijn advies geadviseerd in de toekomst terug te keren naar de staatsrechtelijke praktijk die inhoudt dat een verklaringswet bekend wordt gemaakt voordat het besluit tot ontbinding van de

Tweede Kamer is bekendgemaakt. De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD** vragen hoe dit advies zich verhoudt tot de opvatting van de regering dat niet uitgesloten is dat in bijzondere omstandigheden ook in de toekomst aanleiding bestaat van deze praktijk af te wijken. Evenals de Raad is de regering van oordeel dat het uit het oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk is dat alle verklaringswetten voorafgaande aan de bekendmaking van het besluit tot ontbinding worden bekend gemaakt. In bijzondere omstandigheden, zoals de plotselinge val van een kabinet, kan evenwel ook in de toekomst aanleiding bestaan de verklaringswetten eerst na het tot stand komen van het ontbindingsbesluit bekend te maken. Niet op voorhand kan limitatief worden aangegeven welke omstandigheden bekendmaking van de verklaringwet na de totstandkoming van het ontbindingsbesluit rechtvaardigen, zo antwoorden wij de leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD**. Uiteraard zal hiermee met grote terughoudendheid worden omgegaan. Daarbij zij nog eens onderstreept dat het afwijken van de staatsrechtelijke praktijk inderdaad niet wenselijk is, maar ook niet inconstitutioneel, mits de bekendmaking geschiedt voorafgaande aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en aan de daadwerkelijke ontbinding van de Tweede Kamer. Wij zijn van mening dat op deze wijze voldoende recht wordt gedaan aan het advies van de Raad van State.

De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD** vragen of de regering geen standpunt had moeten innemen ten aanzien van de indiening van de in eerste lezing aanvaarde voorstellen op de dag waarop de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt.

Deze vraag hangt nauw samen met het vraagstuk welke Kamer bevoegd is tot behandeling van de tweede lezing. Dit vraagstuk kwam naar voren in 2003. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 werden vier voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. De behandeling van deze voorstellen werd niet voltooid vóór de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 januari 2003, waartoe op 1 november 2002 was besloten. De vraag rees vervolgens of de Tweede Kamer in haar nieuwe samenstelling – die niet direct volgde uit de grondwetsverkiezingen – de verdere behandeling van de voorstellen in tweede lezing wel ter hand kon nemen.

In 2003 is op verzoek van de Tweede Kamer over dit vraagstuk advies gevraagd aan de Raad van State. De Raad van State concludeerde in zijn advies dat een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137 niet op constitutionele belemmeringen stuit als zij de tweede-lezingsvoorstellen wil behandelen en aanvaarden. De Raad adviseerde tevens om – om de hierboven geschetste situatie zoveel mogelijk te voorkomen – terug te keren naar de traditie die tot 1983 bestond en aldus de tweede-lezingsvoorstellen in te dienen op de dag dat de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. Tevens gaf de Raad in overweging om bij een volgende grondwetsherziening in het bijzonder het onderdeel tweede lezing in de procedure van grondwetsherziening nog eens tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden dan wel de tekst van het in 1995 gewijzigde artikel 137 te verduidelijken.

Alhoewel bovengenoemde situatie bij het voorliggende wetsvoorstel niet aan de orde is, hebben wij in de nota naar aanleiding van het verslag – in het licht van het advies van de Raad van State en het in het verleden daaromtrent tussen Staten-Generaal en regering gewisselde – opgemerkt dat de regering met de Raad van State van mening is dat er geen grondwettelijke belemmeringen zijn voor behandeling van een voorstel in tweede lezing door een Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen (Kamerstukken II 2007–2008, 31 012, nr. 6, p. 3). Daarbij zij opgemerkt dat in de interpretatie van de regering artikel 137, vierde lid, Grondwet wel de

procedure vanaf het begin beschrijft, maar niet het verloop daarvan. De overweging van het wetsvoorstel in tweede lezing kan dus eerst plaatsvinden nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengesteld, maar artikel 137, vierde lid, Grondwet sluit niet uit dat de verdere behandeling door een Kamer wordt gedaan die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen. Wij hebben in de nota naar aanleiding van het verslag tevens opgemerkt dat één van de mogelijkheden om deze uitzonderlijke situatie te voorkomen zoveel mogelijk in praktijk wordt gebracht, te weten indiening van het voorstel in tweede lezing direct op de eerste zittingsdag van de nieuwe Tweede Kamer. In het onderhavige geval, en dat van het grondwetswijzigingsvoorstel strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten, was indiening van de tweede-lezingsvoorstellen op de eerste zittingsdag van de nieuwe Tweede Kamer overigens niet mogelijk. Door de korte tijdsspanne tussen verklaringswet en installatie van de nieuwe Tweede Kamer was de Raad van State nog niet in de gelegenheid geweest over het wetsvoorstel te adviseren op het moment dat de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst bijeen kwam.

De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD** vragen of het juist is op een algehele procedure van grondwetsherziening te wachten, waar de situatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer en eventueel in behandeling zijnde grondwetswijzigingen zich eerder kan voordoen. Wij merken op dat de situatie die zich heeft voorgedaan in 2003 op zichzelf niet ongrondwettig is en er daarom geen noodzaak is om tot eventuele grondwetsherziening over te gaan.

Dit laat onverlet dat de situatie dat de Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen zich buigt over de behandeling van de tweede lezing niet de voorkeur heeft. Uitgangspunt moet blijven dat de Kamer die na de ontbindingsverkiezingen wordt gekozen de behandeling van de tweede lezing niet alleen aanvangt maar ook afrondt. Het voorvorige kabinet heeft daarom reeds toegezegd de procedure inzake grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden. Het is ons voornemen om de discussiepunten van artikel 137 Grondwet, zoals naar voren gekomen in 2003 en 2006, voorwerp te laten zijn van de opdrachtverlening aan de staatscommissie. In de adviesaanvraag aan de Raad van State over de opdrachtverlening aan de staatscommissie is daarom gerefereerd aan de discussie rond dit artikel. De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **VVD** kunnen er dus zeker van zijn dat de in 2003 en 2006 opgekomen discussiepunten ook de aandacht van dit kabinet hebben.

Naar onze opvatting wordt met het door ons hierboven gestelde recht gedaan aan de opvatting van de Raad van State over deze kwesties.

3. Volmachtverlening

De leden van de **CDA**-fractie brengen in herinnering dat zij bij de eerste lezing aandacht hebben gevraagd voor de volmachtverlening in verpleeghuizen en andere plaatsen en situaties waarin kiesgerechtigde burgers (niet zijnde curandi) die verstandelijk zwaar gehandicapt zijn (met name demente mensen), volmachten verlenen aan familieleden, personeel of anderen. Zij vragen de regering nog eens weer te geven wat de actuele beleidsmatige stand van zaken inzake deze problematiek is.

Mede naar aanleiding van de vragen die bij de eerste behandeling van dit grondwetswijzigingsvoorstel zijn gesteld, is bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in maart 2007 een brief verstuurd naar een zeer groot aantal zorginstellingen waarin aandacht wordt gevraagd voor de kwetsbare situatie waarin deze kiezers verkeren. Daarbij is er uitdrukkelijk op

gewezen dat het niet aan het personeel van de instellingen is om initiatieven te ontplooien om voor deze kiezers bij volmacht te stemmen.

Daarnaast heeft ook de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces aandacht gevraagd voor de algemene problematiek van de volmachtverlening. In de kabinetsreactie op het rapport «Stemmen met vertrouwen» heeft het kabinet aangekondigd de door de Adviescommissie voorgestelde maatregelen om misbruik bij volmachtverlening te voorkomen te willen overnemen. Het gaat daarbij om de verplichting ook een fotokopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever te tonen. Hiermee wordt het in elk geval moeilijker om volmachten van de hier bedoelde kiezers te ronselen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten