

Vergaderjaar 1985–1986

18973

a. Wijziging van de bepalingen in de Kieswet, de gemeentewet en de Provinciewet betreffende de uitsluiting van het kiesrecht en van de verkiesbaarheid alsmede regeling van de uitoefening van het kiesrecht door hen aan wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen;
b. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten, inzake de ontzetting van het kiesrecht

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1985

Algemeen

De regering heeft met genoegen geconstateerd dat alle fracties in het voorlopig verslag instemden met de hoofdlijnen van de beide wetsvoorstellen en deze zagen als een juiste uitwerking van het bepaalde in de herziene Grondwet. Gezien deze grote mate van instemming moet het mogelijk zijn de parlementaire behandeling met voortvarendheid te laten geschieden, opdat deze wetswijzigingen tijdig in werking kunnen treden.

Met de leden van de C.D.A.-fractie zijn wij van mening dat de bepalingen inzake uitsluiting van het kiesrecht vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1986, waarvoor de kandidaatstelling zal plaatsvinden op 4 februari 1986, aan de herziene Grondwet moeten zijn aangepast. Deze leden vroegen zich af of de voorstellen niet eerder hadden kunnen worden ingediend. Wij wijzen erop dat het hier gaat om het laatste onderwerp in een reeks van zeven wetsvoorstellen op het terrein van het kiesrecht, in hoofdzaak voortvloeiend uit de herziene Grondwet, die het kabinet zich had voorgesteld te realiseren in deze kabinetsperiode. Met de afhandeling van de onderhavige voorstellen zal dit programma volledig zijn uitgevoerd. Dat de onderhavige voorstellen de laatste zijn, brengt mee dat de voor behandeling nog beschikbare tijd beperkt is. Niettemin menen wij dat, waar de voorstellen ongeveer acht maanden vóór het beoogde tijdstip van inwerkingtreding zijn ingediend, er voldoende tijd is voor een gedegen behandeling door beide kamers. Dat sommige van het Ministerie van Binnenlandse Zaken afkomstige wetsvoorstellen onder een tijdsdruk staan, is overigens juist. Dat ligt dan echter niet zozeer aan een te trage voorbereiding, als wel aan de urgentie van de maatregelen die door middel van die wetsvoorstellen moeten worden gerealiseerd.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen welke overwegingen ertoe hebben geleid om de twee voorstellen als afzonderlijke, maar inhoudelijk nauw samenhangende ontwerpen te presenteren. Hiervoor is gekozen omdat naast de herformulering van de gronden voor uitsluiting van het kiesrecht in hoofdstuk B van de Kieswet een niet zonder meer hieruit voortvloeiende substantiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk is. Het ene wetsvoorstel heeft betrekking op de vraag wie bevoegd zijn aan de verkiezing deel te nemen, het andere op de gevallen

waarin ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf aanvaardbaar wordt geacht. Het leek minder juist deze laatste wijziging, waarvoor de Minister van Justitie de eerste verantwoordelijkheid draagt, te presenteren als een onderdeel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet.

Strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden vragen over het criterium dat wordt gehanteerd bij de aanwijzing van strafbare feiten ten aanzien waarvan als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken, te weten strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel betekenen. In dit verband stelden zij voorts de vraag of op de misdrijven genoemd in de artikelen 137c, d en e Wetboek van Strafrecht ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf moet worden gesteld. Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het onderdeel van deze memorie dat betrekking heeft op het onder nr. 4 gepubliceerde wetsvoorstel.

Deze leden stelden ten slotte enkele vragen over de relatie van de onderhavige wetsvoorstellen met wetsvoorstel 18 694 (kiesrecht Nederlanders die geen ingezetenen zijn). De vraag of er voldoende waarborgen zijn dat bij voortvluchtigheid van een in Nederland veroordeelde (en uit het kiesrecht ontzette) en in het buitenland verblijvende Nederlander, deze het kiesrecht niet zal kunnen uitoefenen, kan bevestigend worden beantwoord. Indien de betrokkene nog in een bevolkingsregister in Nederland is opgenomen, wordt daarin aantekening gehouden van het feit dat hij van het kiesrecht is uitgesloten. Is hij niet meer in een Nederlands bevolkingsregister opgenomen, dan wordt van de uitsluiting aantekening gehouden door de Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters (het voorgestelde artikel B 3, tweede lid, van de Kieswet). In het laatste geval zal hij, om aan de verkiezing van de Tweede Kamer deel te kunnen nemen, een registratieverzoek moeten indienen bij genoemde Rijksinspectie. Bij de behandeling van het verzoek zal dan blijken, dat de verzoeker van het kiesrecht is uitgesloten, zodat het verzoek kan worden afgewezen. In het gedeelte van deze memorie dat betrekking heeft op het onder nr. 4 gepubliceerde wetsvoorstel, wordt nog ingegaan op de situatie dat de veroordeelde ten tijde van de veroordeling voortvluchtig is.

Aan strafrechtelijke veroordelingen in het buitenland is niet het rechtsgevolg van uitsluiting van het kiesrecht in Nederland verbonden. Verwezen wordt naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in het gedeelte van deze memorie dat op het onder nr. 4 gepubliceerde wetsvoorstel betrekking heeft.

Wij hebben met genoegen geconstateerd, dat de leden van de C.D.A.-fractie zich konden vinden in het criterium dat de regering heeft gehanteerd bij de aanwijzing van strafbare gedragingen die tot ontzetting van het kiesrecht kunnen leiden.

Uitsluiting van het kiesrecht wegens geestelijke stoornis

Verschillende fracties stelden vragen naar aanleiding van het voorgestelde nieuwe artikel B 3, eerste lid, onder b, van de Kieswet, waarin bepaald wordt dat zij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten, van het kiesrecht zijn uitgesloten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of ondercuratelestelling als criterium toereikend is met het oog op de groep van demente bejaarden en daarmee vergelijkbare groepen die niet onder curatele zijn gesteld, doch veelal niet in staat mogen worden geacht hun wil te bepalen en een verantwoorde politieke keuze te doen. Bij deze leden kwam dezelfde vraag

op ten aanzien van de groep zwakzinnigen tussen 18 en 21 jaar, die niet onder curatele kan worden gesteld. Ook de leden van de C.D.A.-fractie wezen op deze groep van zwakzinnigen en vroegen zich af of deze personen niet in een gunstiger positie staan dan personen ten aanzien van wie de rechter de bevoegdheid van ondercuratelestelling wel heeft.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij allereerst op dat bij de grondwetsherziening van 1983 weloverwogen is besloten enerzijds ondercuratelestelling wegens geestelijke stoornis als uitsluitingsgrond te handhaven en anderzijds daaraan geen uitbreiding te geven. Het lijkt tegen die achtergrond weinig opportuun thans uitvoerig in te gaan op de vraag of ondercuratelestelling een voldoende adequaat criterium is om te bepalen of iemand wegens een geestelijke stoornis dient te worden uitgesloten van het kiesrecht. Wij willen ons daarom beperken tot het releveren van de zienswijze die de regering bij de grondwetsherziening aan het handhaven van dit criterium ten grondslag legde en waarbij de Kamer zich aansloot.

Het geestelijk gestoord zijn kan als zodanig moeilijk dienst doen als criterium voor het al of niet hebben van kiesrecht. Daarvoor is dat begrip te diffuus en leent het zich te weinig voor toepassing door de autoriteiten die de kiesgerechtigdheid moeten vaststellen. In artikel 54, tweede lid, onder b, van de herziene Grondwet, dat inhoudelijk de oude Grondwet volgt, wordt aan dit criterium echter een toespitsing gegeven waardoor het wel goed hanteerbaar en tegelijk deugdelijk is.

Wanneer de rechter op grond van een daartoe ingesteld onderzoek tot de conclusie komt dat iemand wegens een geestelijke stoornis niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen behoorlijk waar te nemen (artikel 378 Boek 1 Burgerlijk Wetboek), dan komt daarmee tevens vast te staan dat betrokkene ook niet in staat is bij de verkiezingen van vertegenwoordigende organen een weloverwogen politieke keuze te doen. Ondercuratelestelling wegens geestelijke stoornis gebeurt niet op lichtvaardige gronden. De rechter zal daartoe alleen overgaan, indien hem gebleken is dat er van een minimaal vereiste mogelijkheid tot een verantwoorde wilsbepaling geen sprake kan zijn. Daarom lijkt het niet reëel om te veronderstellen dat een op deze grond onder curatele gestelde nog wel tot een verantwoorde uitoefening van het kiesrecht in staat zou zijn. Ongetwijfeld zal er naast de hierbedoelde categorie nog een aantal personen zijn die evenmin in staat zijn op behoorlijke wijze hun wil te bepalen. Daarin zag de regering echter geen reden om de onderhavige uitsluiting in de herziene Grondwet achterwege te laten. Zij onderschreef de zienswijze van de Kiesraad op dit punt. Deze merkte in een advies over de uitsluiting van het kiesrecht op, dat het naar zijn oordeel niet wel aangaat om op grond van de praktische onmogelijkheid om 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 (Kamerstukken II, 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 12. DocumentatierEEKS «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening deel III a, Staten-Generaal, blz. 181).

Ten aanzien van de groep van geestelijk gestoorde tussen 18 en 21 jaar, die niet onder curatele kan worden gesteld, merken wij nog het volgende op. Zodra de wetsvoorstellen inzake de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd (wetsvoorstellen 15 416, 15 417 en 15 974) kracht van wet hebben, zal de rechter ook de mogelijkheid hebben geestelijk gestoorde tussen 18 en 21 jaar onder curatele te stellen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar enige recente gegevens over het aantal (ernstig) demente bejaarden in Nederland, kunnen wij meedelen dat op 31 december 1983 ruim 19 000 patiënten waren opgenomen in psycho-geriatrische verpleeghuizen en psycho-geriatrische afdelingen van verpleeghuizen. Precies aan te geven is dit niet, maar aangenomen mag worden dat een zeer hoog percentage van deze patiënten, wellicht zelfs tot 90%, niet meer in staat is om een zinnig

oordeel te vormen en om op een verantwoorde wijze het kiesrecht uit te oefenen. Het zal daarbij naar schatting merendeels gaan om personen die niet onder curatele zijn gesteld. In dat geval zijn zij niet van het kiesrecht uitgesloten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen voorts hoe in het kader van deze wetsvoorstellen rekening is gehouden met buitenlandse vonnissen inzake curatele. Hierover merken wij het volgende op. Uiteraard komen in de wetgeving van vele landen rechtsfiguren voor die in zekere mate vergelijkbaar zijn met de curatele, zoals geregeld in titel 16 van Boek 1 BW. De rechtsgevolgen daarvan zullen echter niet in elk land dezelfde zijn. Daarbij komt nog de kwestie van de erkenning in Nederland van buitenlandse rechterlijke uitspraken. De vragen die hierbij rijzen kunnen slechts van geval tot geval worden beantwoord aan de hand van regels van internationaal privaatrecht. De regering is evenwel van oordeel dat ook een uitspraak van een buitenlandse rechter waaraan in ons land handelingsonbekwaamheid wordt verbonden, niet tot uitsluiting van het kiesrecht kan leiden. De rechtsgevolgen van een dergelijke uitspraak kunnen zich naar haar oordeel niet uitstrekken tot de publiekrechtelijke rechtsorde in ons land. Waar in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet wordt gesproken over rechterlijke uitspraken, wordt naar het oordeel van de regering alleen bedoeld op uitspraken van de Nederlandse rechter. Overigens hebben wij de indruk dat dit een academische kwestie betreft die nauwelijks praktische betekenis heeft.

Ten slotte kunnen wij op de desbetreffende vragen van de leden van de S.G.P.-fractie antwoorden dat wij met de categorie van personen die niet in staat zijn hun wil te bepalen, maar niet door de rechter onder curatele zijn gesteld, doelen op die personen die niet in juridische doch wel in feitelijke zin onbekwaam zijn hun wil te bepalen. Onder deze categorie kunnen ook personen vallen die op grond van artikel 35 b e.v. van de Krankzinnigenwet op last van de burgemeester in een psychiatrische inrichting zijn geplaatst.

Overgangsregeling ten aanzien van bestaande uitsluitingen

De regering constateert met voldoening dat de fracties van P.v.d.A. en C.D.A. instemden met de wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel het overgangsrecht inzake de bestaande uitsluitingen is geregeld. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen met betrekking tot de categorie personen die door de rechter van het kiesrecht zijn ontzet, welke personen daaruit niet tot de thans en in de toekomst uitgesloten oorlogsdelinquenten behoort. Deze leden hadden daarbij naar onze indruk het oog op de constatering in de memorie van toelichting dat de categorie personen die door de rechter uit het kiesrecht zijn ontzet praktisch geheel uit de thans nog uitgesloten oorlogsdelinquenten bestaat. Met deze constatering hebben wij willen aangeven, dat ons geen gevallen bekend zijn van anderen dan oorlogsdelinquenten die door de rechter uit het kiesrecht zijn ontzet en thans nog uitgesloten zijn.

Op de vraag van de C.D.A.-fractie of bij de strafrechtelijke uitsluitingen van rechtswege de handhaving van de ontzetting van het kiesrecht alleen betrekking heeft op personen die op grond van het Besluit Buitengewoon Strafrecht zijn veroordeeld, kunnen wij antwoorden, dat dit, voor zover ons bekend, inderdaad het geval is.

Deze leden vroegen voorts nog, waarop de veronderstelling van de regering berust, dat de rechter, indien de strafbepaling hem de mogelijkheid gaf de veroordeelde uitdrukkelijk uit het kiesrecht te ontzetten, van deze mogelijkheid geen gebruik zal hebben gemaakt in de gevallen waarin de uitsluiting al van rechtswege geldt. In antwoord op deze vraag merken wij op, dat het ons logisch voorkomt, dat de rechter de ontzetting van het

kiesrecht niet zal hebben uitgesproken indien de veroordeling reeds van rechtswege uitsluiting van het kiesrecht tot gevolg had. Wij wijzen er overigens op dat het in deze gevallen om ernstige delicten gaat, ter zake waarvan ook na de inwerkingtreding van deze wet de ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken. Het is om die reden aannemelijk dat, gesteld dat de uitsluiting niet van rechtswege zou hebben gegolden, in dat geval de veroordeelde door de rechter uit het kiesrecht zou zijn ontzet.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen op welke wijze de personen die door deze wet in het kiesrecht worden hersteld, hiervan op de hoogte worden gesteld. Wij kunnen hun meedelen, dat dit op dezelfde wijze zal geschieden als waarop thans in individuele gevallen een persoon die in het kiesrecht wordt hersteld, hiervan op de hoogte raakt, namelijk door toezending van een oproepingskaart bij de eerstvolgende verkiezing.

Deze leden vroegen voorts langs welke weg de personen die als gevolg van deze wetwijziging in het kiesrecht worden hersteld, (weer) in het kiezersregister worden opgenomen. In antwoord op deze vraag merken wij het volgende op. Is iemand van de uitoefening van het kiesrecht uitgesloten, dan wordt dit door de griffie van de betrokken rechterlijke instantie meegegeeld aan de gemeente waar de uitgeslotene in het bevolkingsregister is opgenomen. Dit geschiedt door middel van een z.g. berichtkaart «uitsluiting van het kiesrecht». Deze kaart bevat onder meer een aanduiding van de uitsluitingsgrond en de datum waarop de uitsluiting eindigt. Na ontvangst van een dergelijke berichtkaart wordt in het gemeentelijke bevolkingsregister op de persoonskaart van de betrokkene de aantekening «UK» geplaatst. Bij welke personen als gevolg van deze wetwijziging straks deze aantekening dient te worden geschrapd, is af te leiden uit de gegevens die op de berichtkaart zijn vermeld. Het voornemen bestaat – dit mede in antwoord op vragen van de G.P.V.-fractie – om richtlijnen voor de praktische uitvoering van een en ander te zijner tijd in een circulaire aan alle gemeentebesturen toe te zenden. Gelet op het vorenstaande is het niet nodig om, zoals de G.P.V.-fractie oppert, in een overgangsbepaling te regelen dat de Minister van Justitie van elk individueel geval van herstel in het kiesrecht als gevolg van deze wetwijziging mededeling doet aan het desbetreffende gemeentebestuur. Een dergelijke taak zou overigens ook onuitvoerbaar zijn, omdat het Ministerie van Justitie niet over een bestand beschikt waarin de personen die zijn uitgesloten van het kiesrecht, zijn opgenomen.

Uitoefening van het kiesrecht door hen aan wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen

Het doet ons genoegen dat de leden van de fractie van het C.D.A. de aangevoerde argumenten tegen het inrichten van stembureaus in inrichtingen overtuigend achtten. Tegelijkertijd betreuren wij het evenwel dat wij de leden van de P.v.d.A.-fractie kennelijk nog niet geheel hebben kunnen overtuigen. Opgemerkt zij dat het met name praktische en organisatorische overwegingen zijn, die de regering hebben gebracht tot haar afwijzing van de mogelijkheid tot het inrichten van stembureaus in inrichtingen. Naar het oordeel van de regering dient over deze praktische en organisatorische bezwaren niet te licht te worden gedacht. Terecht wezen de leden van de P.v.d.A.-fractie er in dit verband op dat een dergelijke mogelijkheid voor velen geen oplossing zou bieden, namelijk voor al diegenen, die als kiezer zijn geregistreerd in een andere gemeente of provincie dan waarin zich de inrichting bevindt. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de regering voor dit probleem mogelijke oplossingen onder ogen heeft gezien. Ook vroegen zij of in dit kader is overwogen overschrijving in het bevolkingsregister duidelijker te definiëren als het verblijf langdurig is.

Wij merken hieromtrent op, dat wij geen mogelijkheden zien voor een adequate oplossing van het vorengeschetste probleem. Het Besluit Bevolkingsboekhouding bepaalt in artikel 24 dat personen die in een inrichting

verblijven, welke is gevestigd in een andere gemeente dan de gemeente van eigenlijke woonplaats, eerst na een periode van 360 dagen worden opgenomen in het persoonsregister van eerstbedoelde gemeente. Wij zien geen reden deze bepaling alleen met het oog op deelneming aan verkiezingen te wijzigen in die zin, dat op een eerder tijdstip tot overschrijving zou worden overgegaan. In het algemeen zullen personen die in een inrichting verblijven – zeker in het begin – trouwens niet of nauwelijks een band voelen met de gemeente, waar de inrichting zich bevindt. Veeleer zullen dergelijke personen zich verbonden blijven voelen met de gemeente, waar zij vóór de opname in de inrichting vertoefden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten voorts op dat, vanuit het beginsel van rechtsgelijkheid, een gevolg van het inrichten van stembureaus in inrichtingen zou kunnen zijn, dat systematischer wordt overgegaan tot de inrichting van stembureaus in bij voorbeeld ziekenhuizen in plaats van – zoals nu nogal eens gebruikelijk – in scholen.

Deze leden vroegen de regering deze zienswijze nog eens te overwegen.

Wij wijzen er in dit verband op dat op grond van artikel 14 van de Kieswet de colleges van burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot de aanwijzing van de stemlokalen. Zij dienen daarbij te letten op de geschiktheid van de aan te wijzen ruimte en op de bereikbaarheid voor de kiezers. De laatste tijd worden in toenemende mate in bejaardentehuizen stemlokalen ingericht om het stemmen voor de bewoners van die tehuizen te vergemakkelijken. Daarbij zullen de gemeentebesturen echter ook de bereikbaarheid voor de andere kiezers in het oog moeten houden.

Met name uit het laatste oogpunt bezien en gezien de toeloop die een stembureau met zich meebrengt is het de vraag of ziekenhuizen in het algemeen wel zo geschikt zijn om daarin een stemlokaal te vestigen.

De leden van de fracties van C.D.A. en P.v.d.A. alsmede het lid van de G.P.V.-fractie gingen nader in op de afwijzing door de regering om in het kader van het onderhavige wetsvoorstel voor hen, die rechtmatig van hun vrijheid zijn beroofd, de mogelijkheid van het stemmen per brief te creëren. De leden van de C.D.A.-fractie merkten op met de regering van oordeel te zijn, dat thans nog niet moet worden overgegaan tot uitbreiding van de categorie kiezers die de mogelijkheid hebben per brief te stemmen, omdat onder meer de resultaten van de evaluatie van de Europese verkiezingen op dit punt nog niet bekend zijn. Ook het lid van de G.P.V.-fractie merkte op de zienswijze van de regering in deze te delen. Dit lid wees er bovendien terecht op dat een eventuele mogelijkheid voor hen, die rechtmatig van hun vrijheid zijn beroofd, om per brief te stemmen niet los kan worden gezien van de mogelijkheden voor kiezers die anderszins verhinderd zijn hun stem persoonlijk uit te brengen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op, dat de regering als een van de bezwaren tegen het stemmen per brief door hen, die rechtmatig van hun vrijheid zijn beroofd aanvoert, dat het gevaar voor misbruik het grootst zou zijn in inrichtingen. Deze leden vroegen de regering nader in deze afweging te treden.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op, gaarne te zien dat de regering eerder dan zij nu denkt voorstellen zal doen tot uitbreiding van de categorieën kiezers die de mogelijkheid hebben per brief te stemmen. Deze leden hadden gaarne de toezegging, dat bij gelegenheid van de statenverkiezingen van 1987 de voorstellen tot uitbreiding kracht van wet kunnen hebben.

In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. Zoals ook reeds in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is gesteld, zal aan de hand van een evaluatie van het stemmen per brief bij de laatstgehouden Europese verkiezingen worden bezien of een uitbreiding van de categorie briefstemmers verantwoord is. Door de eerste ondergetekende is hierover advies gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken en aan de Kiesraad.

Alle gevraagde adviezen zijn – dit mede in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. – inmiddels ontvangen. Momenteel vindt nadere bestudering plaats van de uitgebrachte adviezen, waarin een groot aantal bezwaren wordt aangevoerd tegen een eventuele uitbreiding. Gelet op de inhoud van de adviezen acht de eerste ondergetekende het verstandig thans nog niet de toezegging te doen dat de regering een wetsvoorstel tot uitbreiding van het stemmen per brief zal indienen en in elk geval niet de toezegging te doen dat een dergelijke uitbreiding vóór de provinciale statenverkiezingen van 1987 zal zijn gerealiseerd. Gezien de negatieve teneur van de adviezen is de eerste ondergetekende van oordeel, dat hij zijn standpunt over een eventuele uitbreiding van het stemmen per brief zorgvuldig dient te overwegen. Hij geeft er daarom de voorkeur aan de besluitvorming hierover te laten plaatsvinden in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Kieswet. Dit biedt tevens de mogelijkheid, de ervaringen bij de komende Tweede-Kamerverkiezing, met een aanzienlijk groter aantal briefstemmers dan bij de Europese verkiezingen, in de overwegingen te betrekken.

Aangenomen mag worden dat deze herziening in ieder geval vóór de verkiezingen van 1990 tot stand zal komen. Ook het lid van de fractie van het G.P.V. ging nader in op de betreffende passage uit de memorie van toelichting. Dit lid merkte op in te stemmen met de opmerking, dat het gevaar voor onregelmatigheden bij verkiezingen juist in inrichtingen het grootst is. Beschikt de regering over recente informatie op dit punt, zo vroeg dit lid. Voorts vroeg hij of het geen aanbeveling verdient meer controle uit te oefenen ter voorkoming van beïnvloeding van kiezers in inrichtingen. De regering beschikt niet over gegevens betreffende de omvang van onregelmatigheden die zich bij verkiezingen hebben voorgedaan in inrichtingen, omdat haar in het verleden slechts incidenteel hierover berichten hebben bereikt. Dit betrof met name gevallen waarin stemvolmachten waren verleend ten aanzien waarvan twijfels bestonden of deze verleend waren overeenkomstig de wil van de volmachtgevers. Met betrekking tot de uitoefening van controle ter voorkoming van onregelmatigheden kan worden meegedeeld, dat de Kiesraad in zijn advies betreffende de algehele herziening van de Kieswet voorstelt nadere voorschriften in de wet op te nemen betreffende het stemmen bij volmacht. Mede aan de hand van de adviezen die zullen worden uitgebracht over het door de Kiesraad opgestelde voorontwerp van wet zal de eerste ondergetekende zich over deze voorstellen beraden.

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of de onderhavige regeling moet worden gezien als een uitputtende regeling van de beperking in de uitoefening van het actieve kiesrecht, antwoorden wij bevestigend. Verdere beperkingen dan thans worden voorgesteld, achten wij niet noodzakelijk.

Eveneens onderschrijven wij de opvatting van deze leden dat op basis van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet ter zake van andere grondrechten op andere wijzen beperkingen kunnen worden aangelegd. Dezelfde leden wilden weten of de voorgestelde wettelijke regeling ook op een ander grondwetsartikel, met name artikel 4, had kunnen worden gebaseerd. Naar ons oordeel zou, indien artikel 15, vierde lid, ontbrak, artikel 4 van de Grondwet in samenhang met de artikelen 54 en 59 voldoende ruimte bieden om aan personen aan wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, een bepaalde wijze van stemuitbrenging voor te schrijven. Nu echter artikel 15, vierde lid, een specifieke mogelijkheid tot beperking van de uitoefening van grondrechten voor deze categorie van personen biedt, is het juist de voorgestelde regeling primair op die bepaling te baseren.

De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat de uitwerking van het bepaalde in artikel B4, tweede lid, van de Kieswet het best bij algemene maatregel van bestuur kan geschieden en niet bij wet. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat nadere overweging ons tot de conclusie heeft

gebracht, dat een eenvoudige omschrijving te vinden is, die naar ons oordeel al degenen waarvoor de beperking tot het stemmen bij volmacht niet behoeft te gelden, omvat. Dit betreft degenen die op de dag der stemming feitelijke bewegingsvrijheid genieten en degenen die op grond van het regime van de inrichting waarin zij verblijven aanspraak hebben op periodiek verlof. Bij nota van wijziging, gevoegd bij deze memorie, wordt voorgesteld deze categorieën in de wet op te nemen. Nu het mogelijk is gebleken een alle gevallen omvattende omschrijving te vinden die zich leent voor opnemings in de wet, geven wij daaraan de voorkeur boven regeling bij algemene maatregel van bestuur. Regeling in de wet past ook beter in het regeringsbeleid met betrekking tot deregulering.

Artikelen van het onder nr. 2 gedrukte wetsvoorstel

Artikel I, onderdeel A

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden enkele vragen over de duur van de uitsluiting. Deze duur bedraagt ingevolge artikel 31 Wetboek van Strafrecht bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf levenslang en bij veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf een periode die de duur van de gevangenisstraf ten minste twee en ten hoogste vijf jaar te boven gaat. De wet bevat derhalve al een minimumtermijn.

De regering ziet geen aanleiding hierin wijziging te brengen. Zij zou het onevenredig vinden, indien bij veroordeling tot een tijdelijke gevangenisstraf levenslange ontzetting van het kiesrecht zou kunnen worden uitgesproken. In antwoord op een desbetreffende vraag van de P.v.d.A.-fractie zij nog opgemerkt, dat aan afwijkende wettelijke bepalingen voor minderjarigen op het punt van de duur van de uitsluiting geen behoefte bestaat. Aangenomen mag worden dat de rechter in dat geval bij de bepaling van de straf rekening houdt met de jeugdige leeftijd van de dader. Naar aanleiding van de vraag over de wijze waarop in de rechtspraak wordt omgegaan met de duur van de uitsluiting – binnen de grenzen die artikel 31 Sr stelt – merken wij op, dat er van een bepaalde lijn in de uitspraken ten aanzien van de uitsluiting geen sprake is, omdat rechterlijke uitspraken tot ontzetting van het kiesrecht nagenoeg nooit voorkomen.

Aangezien buitenlandse rechterlijke uitspraken, zoals eerder opgemerkt, geen ontzetting van het kiesrecht in Nederland tot gevolg hebben, is er geen reden ter zake controle uit te oefenen, zoals gevraagd door de leden van de P.v.d.A.-fractie. Ten aanzien van de gevolgen voor het kiesrecht van ondercuratestelling door een buitenlandse rechter wordt verwezen naar hetgeen daarover eerder in deze memorie is gesteld.

In antwoord op de vraag van deze leden over de aantallen personen die thans van het kiesrecht zijn uitgesloten merken wij op, dat deze uitsluitingen niet op één centraal punt worden geregistreerd. Sinds 1975 worden rechterlijke uitspraken ter zake op grond van een circulaire van de toenmalige Minister van Justitie door de griffies van de arrondissementsrechtbanken en de arrondissementsparketten rechtstreeks medegedeeld aan de gemeentebesturen, die voor aantekening hiervan in het bevolkingsregister zorg dragen. Niettemin kunnen met enig voorbehoud enkele aantallen worden genoemd. Het CBS beschikt over de aantallen Nederlanders ouder dan 18 jaar en over de aantallen kiesgerechtigden. Indien het laatstgenoemde aantal per 26 mei 1982 wordt afgetrokken van het eerstgenoemde aantal per gelijke datum, en vervolgens het aantal kiezers woonachtig in het buitenland dat zich heeft laten registreren wordt ingecalculeerd, resteert een aantal van ca. 30 000 personen. Aangenomen moet worden dat dit het totale aantal personen is, dat uitgesloten is van het kiesrecht. Het aantal personen dat onder curatele gesteld is, wordt geschat op circa 20 000 en het aantal dat door de rechter van het kiesrecht is ontzet op 2000 à 3000.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of het kiesrecht niet te zeer wordt belemmerd voor kiezers die kort vóór de verkiezing in hechtenis worden genomen. Deze situatie verschilt in wezen niet van die waarin kiezers verkeren die bij voorbeeld kort vóór de verkiezing plotseling in een ziekenhuis worden opgenomen. Wij zijn van mening, dat het stemmen bij volmacht door overdracht van de oproepingskaart in die gevallen toch zodanige mogelijkheden biedt, dat niet van een onaanvaardbare belemmering van de uitoefening van het kiesrecht kan worden gesproken. Volmachtverlening door overdracht van de oproepingskaart is tot op de dag van de stemming mogelijk.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. kan de eerste ondergetekende medelen dat de Kiesraad op 3 juni jl. om advies is gevraagd over eventuele uitbreiding van het stemmen per brief. Bij de adviesaanvraag zijn de adviezen ter zake van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken gevoegd. De Kiesraad heeft op 29 augustus jl. zijn advies uitgebracht. De adviezen zijn ter kennisneming toegezonden aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken.

De leden van de fracties van P.v.d.A. en G.P.V. stelden vragen over de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het tweede en derde lid van artikel B4.

Wat het verschil in karakter tussen deze algemene maatregelen van bestuur betreft, merken wij op, dat de eventueel te stellen regels, bedoeld in het derde lid, een aanvulling zouden zijn op de reeds in hoofdstuk K van de Kieswet neergelegde regels betreffende het stemmen bij volmacht. Daarom wordt in dat lid gesproken van «nadere regels». Ten aanzien van deze (facultatieve) delegatiebepaling merken wij overigens op, dat wij er de voorkeur aan geven de ervaringen bij de verkiezingen van komend jaar af te wachten alvorens te besluiten of van de daarin neergelegde mogelijkheid tot het stellen van nadere regels gebruik zal worden gemaakt. Overigens wordt bij de nota van wijziging, gevoegd bij deze memorie, het tweede lid gewijzigd in die zin, dat de daarin bedoelde gevallen bij de wet worden genoemd. Verwezen wordt naar de eerder in deze memorie gegeven toelichting hierbij.

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten, inzake de ontzetting van het kiesrecht

Met vreugde hebben wij vastgesteld dat ook het commentaar op en de vragen bij dit wetsontwerp in beginsel gunstig gestemd waren. Door leden van enkele fracties werden evenwel nog vragen gesteld met betrekking tot de keuze van de delicten bij welke ook in de toekomst ontzetting van het kiesrecht mogelijk zou moeten zijn. Deels hebben deze het karakter van een verzoek om opheldering, tegen de achtergrond van het bij de keuze gehanteerde criterium, waarom een bepaald delict wel of niet als zodanig wordt aangewezen, onderscheidenlijk het karakter van een suggestie daartoe. Deels klinken daarin echter meer fundamentele vragen door naar de gegrondheid en rechtvaardiging van het door de regering bij de keuze van delicten gekozen uitgangspunt. Hieronder zal daarom eerst op deze laatste vragen worden ingegaan en worden getracht de functie en het karakter van het in de memorie van toelichting gehanteerde criterium (strafbare gedragingen die *naar hun wettelijke omschrijving* een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel betekenen) nader toe te lichten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of dit criterium verhelderd kan worden door daaraan duidelijke randvoorwaarden en grenzen te stellen.

Wij betwijfelen of dit nuttig is. De Grondwet bepaalt in artikel 54, tweede lid, onder a, dat ontzetting slechts mogelijk is wegens het begaan van een daartoe aangewezen delict. Bepalend is derhalve welke delicten de wetgever aanwijst. Het criterium aan de hand waarvan dit geschiedt kan die keuze oriënteren en inzichtelijk maken, het kan echter niet in de plaats treden van de keuze van de afzonderlijke delicten. De concretisering en verheldering is dan ook primair zo niet uitsluitend gelegen in die keuze zelf. Zo de wetgever zich in de toekomst door hetzelfde criterium wil laten leiden, zal hij de uitleg die de huidige wetgever daaraan geeft moeten afleiden uit de met dit wetsvoorstel aangewezen en niet aangewezen delicten; de toekomstige wetgever kan echter op geen enkele wijze door de huidige keuze en het daaraan ten grondslag liggend criterium gebonden worden.

Het in de memorie van toelichting geformuleerde criterium is zeker niet het enig mogelijke. Denkbaar zou ook zijn een criterium, dat qua formulering sterk op het nu voorgestelde lijkt maar tot een geheel ander resultaat zou leiden. Bedoeld is de formulering welke de leden van de P.v.d.A.-fractie gebruiken waar zij een omschrijving geven van het door de regering voorgestelde criterium: strafbare gedragingen waarbij er sprake is van een ernstige aantasting van het staatsbestel. Begrijpelijk is, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie tegen de achtergrond van het zo begrepen criterium vroegen naar de motieven waarom niet ook de mogelijkheid van ontzetting voor bepaalde economische delicten voorzien wordt. Inderdaad sluit de aard van economische delicten niet op voorhand uit dat met het plegen daarvan een ernstige aantasting van het staatsbestel beoogd wordt of dat het plegen daarvan een dergelijke aantasting tot gevolg heeft. Dit geldt niet alleen voor economische delicten maar eveneens voor tal van andere strafbare gedragingen. De leden van de P.v.d.A.-fractie doelden daar onze inziens op waar zij met betrekking tot de onderdelen D tot en met H van het wetsvoorstel vroegen om een nadere afweging van de gemaakte keuze. Zij overwogen daarbij dat bij het begaan van tal van commune delicten waarvoor ontzetting niet langer mogelijk zal zijn, op zich zelf een ernstige aantasting van het staatsbestel niet op voorhand kan worden uitgesloten. Vragen van de leden van de S.G.P.-fractie hadden in wezen een gelijke strekking. Zij vroegen onder meer of het niet juister zou zijn om de ontzetting door de rechter steeds mogelijk te maken wanneer zou blijken dat een strafbare gedraging begaan wordt met politieke motieven. Zo meenden zij ook dat ontzetting mogelijk zou moeten zijn bij herhaalde deelneming aan acties van burgerlijke ongehoorzaamheid, omdat daaruit een houding spreekt dat men de wetten van de staat op politieke gronden niet respecteert.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is onderkend, dat vele strafbare gedragingen kunnen berusten op politieke motieven en dat daarmee een aantasting van het staatsbestel kan worden beoogd, althans dat een dergelijke aantasting onder bepaalde omstandigheden het gevolg kan zijn van het plegen van die strafbare gedragingen. Op zich zelf is het niet ondenkbaar dat steeds waar dit het geval is ontzetting mogelijk moet worden gemaakt. Desondanks menen wij dat die benadering door de wetgever niet tot uitgangspunt moet worden genomen.

Die benadering zou er op neerkomen dat de wetgever in beginsel vrijwel alle strafbare gedragingen aanwijst als geschikt om bij een veroordeling ter zake mede door ontzetting van het kiesrecht bestraft te worden. Een onderscheid tussen strafbare gedragingen waarbij ontzetting wel en strafbare gedragingen waarbij dit niet mogelijk is, is dan niet langer mogelijk omdat dit onderscheid niet in de aard van de strafbare gedragingen maar in de motivatie waarmee deze gepleegd zijn gezocht moeten worden. Moord, diefstal, omkoping, verduistering, bedrog en vrijwel ieder ander commuun delict kan gepleegd worden als onderdeel van een plan tot subversie van het staatsbestel en ook de geringste overtreding kan frequent

gepleegd worden als vorm van wat wel wordt aangeduid als burgerlijke ongehoorzaamheid. Een eerste consequentie van deze benadering zou dan ook zijn, dat geen uitvoering gegeven kan worden aan de motie-Patijn c.s. (kamerstukken II, 1979-1980, 14 223, nr. 29) maar dat integendeel nog veel meer delicten dan nu reeds het geval is, aangewezen zouden moeten worden als geschikt om tot ontzetting te leiden.

Een tweede consequentie van deze benadering zou zijn dat, in strijd met de gedachte van de grondwetgever, zij het wellicht niet met de letter van artikel 54, tweede lid, onder a, Grondwet, niet de wetgever maar de rechter het orgaan zal zijn dat in feite het beleid bepaalt met betrekking tot de ontzetting van het kiesrecht. Weliswaar zal het bij ieder gekozen stelsel uiteindelijk de rechter zijn die ontzetting als bijkomende straf oplegt, gegeven het feit dat de Grondwet ontzetting van rechtswege uitsluit. Bij een uitgangspunt, zoals het door de regering gekozen criterium, is het evenwel, door het beperkt aantal delicten waarbij ontzetting mogelijk is, de wetgever die primair de perken stelt aan de mogelijkheid van ontzetting.

Theoretisch is denkbaar dat, wanneer de wetgever een groot aantal strafbare gedragingen aanwijst als geschikt om tot ontzetting te leiden, hij tegelijkertijd bepaalt dat de bijkomende straf van ontzetting slechts kan worden opgelegd in die gevallen waarin het plegen van de strafbare gedraging hoofdzakelijk berust op het motief het staatsbestel ernstig aan te tasten. Nog afgezien van het feit dat dit een opmerkelijke afwijking zou vormen van het tot nu toe geldende systeem van het strafrecht, zou dit een aanzienlijke verzwaring voor de taak van de rechter betekenen.

De rechter zal dan zoals nu moeten vaststellen dat een strafbare gedraging opzettelijk wordt gepleegd, maar bovendien dat de opzet niet alleen op de gedraging was gericht maar tevens op een ernstige aantasting van het staatsbestel. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat de rechter slechts bij strafbare gedragingen die zo apert op aantasting van het staatsbestel gericht zijn als de delicten die in het voorliggende wetsvoorstel worden aangewezen, tot het oogmerk van ernstige aantasting van het staatsbestel zal concluderen, zodat het uiteindelijke resultaat van deze benadering hetzelfde zal zijn als van de door de regering gekozen benadering.

Bovendien zou met een bepaling dat ontzetting slechts mag worden uitgesproken in gevallen waarin een ernstige aantasting van het staatsbestel wordt beoogd, de wetgever in feite een geheel nieuwe categorie politieke delicten scheppen. In het strafrecht speelt tot nu toe het uiteindelijk doel dat met een strafbare gedraging wordt beoogd geen of slechts een ondergeschikte rol. Dit berust mede op de gedachte dat dit voor de strafwaardigheid van gedragingen in beginsel niet uitmaakt: een politieke moord is niet ernstiger of minder ernstig dan moord uit winstbejag. Slechts ten aanzien van de strafwaardigheid van sommige gedragingen heeft de wetgever met het oog op de gevolgen die die gedraging voor het staatsbestel kunnen hebben een onderscheid gemaakt. Daarom wordt een aanslag op het staatshoofd anders behandeld dan een moord en wordt het verstoren van de vergadering der Staten-Generaal anders behandeld dan huisvredebreuk.

Naar onze mening dient bij de keuze van de delicten bij welke ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken dan ook dit reeds in de wetgeving bestaande onderscheid tot uitgangspunt genomen te worden en daarom heeft de regering gemeend als criterium te moeten voorstellen: strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van het staatsbestel impliceren.

In verband met het gekozen criterium vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie voorts in hoeverre rekening is gehouden met wetsontwerp 18 694 betreffende het kiesrecht voor niet-ingezetenen Nederlanders. Zij vroegen of er bij voortvluchtigheid van een veroordeelde voldoende waarborgen

bestaan dat het kiesrecht niet zal kunnen worden uitgeoefend. Zij vroegen voorts in hoeverre het mogelijk is, dat in het buitenland veroordeelde Nederlanders voor strafbare gedragingen die in Nederland tot ontzetting kunnen leiden, van het kiesrecht kunnen worden ontzet. In dat verband wezen zij er op dat de activiteiten tegen de Nederlandse staat ook vanuit het buitenland kunnen plaats vinden.

Voorzover er sprake is van voortvluchtige Nederlanders die hier bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak onder meer van het kiesrecht zijn ontzet, zijn er voldoende waarborgen dat deze straf ten uitvoer kan worden gelegd. Eerder in deze memorie is daarop ingegaan.

Indien de voortvluchtigheid er echter toe leidt dat slechts een veroordeling bij verstek kan worden gegeven, kan, gegeven dat er dan geen sprake is van een onherroepelijke veroordeling in de zin van artikel 54, tweede lid, onder a, van de Grondwet, deze met betrekking tot de ontzetting niet ten uitvoer gelegd worden. In de praktijk zal dit doorgaans geen probleem opleveren omdat van deze voortvluchtigen geen bekende verblijfplaats bestaat; zou die er wel zijn dan zou een verzoek om uitlevering gedaan kunnen worden of althans betrokkene in kennis kunnen worden gesteld van zijn veroordeling waarmee deze onherroepelijk kan worden. Ontzetting van het Nederlands kiesrecht bij veroordeling van een Nederlander in het buitenland voor een strafbare gedraging waarbij in Nederland ontzetting zou kunnen worden opgelegd, is evenwel, zoals bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening en van een eerdere Kieswetwijziging al is opgemerkt, niet mogelijk. Theoretisch stelt zich dit probleem niet alleen ten aanzien van Nederlanders maar, nu het kiesrecht voor gemeenteraden wordt opengesteld voor buitenlanders, eveneens ten aanzien van ingezetenen buitenlanders. Hoewel de gedachte die aan de vraag ten grondslag ligt niet ongerijmd is, sluit de Grondwet ontzetting in bedoelde gevallen uit. In de eerste plaats is ontzetting van het Nederlands kiesrecht een straf naar Nederlands recht welke niet door de buitenlandse rechter kan worden opgelegd. In de tweede plaats moet er van uitgegaan worden, dat daar waar artikel 54 Grondwet spreekt van een «rechterlijke uitspraak» een uitspraak van een Nederlandse rechter wordt bedoeld. In de derde plaats zal de veroordeling in het buitenland plaats vinden op grond van de daar ter plaatse geldende strafwetgeving en zal er mitsdien geen sprake zijn van een strafbaar feit dat door de Nederlandse wetgever is aangewezen als een delict dat tot ontzetting kan leiden. De Grondwet sluit ten slotte uit dat de ontzetting van rechtswege als gevolg aan bepaalde, buitenlandse veroordeling wordt verbonden.

De beantwoording van de meer specifieke vragen die de leden van diverse fracties stelden met betrekking tot de keuze van afzonderlijke strafbare gedragingen bij het plegen waarvan ontzetting van kiesrecht mogelijk moet zijn, is ten dele reeds vervat in de hiervoor gegeven nadere toelichting op het uitgangspunt van die keuze. Hieronder wordt daarom voor zover nodig nog slechts een aanvullend antwoord gegeven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering of zij had overwogen ook bij overtreding van de artikelen 137c en 137d Sr. (strafbaarstelling van discriminatie wegens ras, godsdienst of levensovertuiging) de mogelijkheid van ontzetting als bijkomende straf te scheppen. Deze leden achtten het tegengaan van discriminatie in een democratische rechtsstaat van zo grote waarde, dat zij met nadruk aandacht van de regering voor die mogelijkheid vroegen. Evenzo vroegen zij het oordeel van de regering over de vraag of ontzetting ook niet mogelijk gemaakt zou moeten worden ter zake van overtreding van artikel 140 Sr. zoals dit door wetsontwerp 17 476 gewijzigd zal worden (deelneming aan een verboden rechtspersoon).

Bij de voorbereiding van het onderhavig wetsvoorstel is overwogen of ontzetting eveneens mogelijk gemaakt moet worden bij een veroordeling

ter zake van discriminatoire handelingen. Uiteindelijk is besloten om zulks niet voor te stellen. De ingevolge de artikelen 137c en 137d Sr. verboden strafbare gedragingen vormen niet per definitie een aantasting van het staatsbestel. Het bereik van deze bepalingen is algemener; zij strekken ertoe bepaalde groepen uit de samenleving te beschermen tegen handelingen die impliciet een ontkenning inhouden van hun recht om op voet van gelijkheid aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Het is mogelijk dat bedoelde discriminatoire handelingen plaats vinden met politieke oogmerken of gericht zijn op het beperken van de politieke vrijheden van anderen; zij kunnen alsdan zeer wel een aantasting van het staatsbestel impliceren. Zij kunnen evenwel ook zeer wel los van dergelijke politieke motieven staan. In dat opzicht onderscheiden zij zich niet van tal van andere strafbare gedragingen. Hoe ernstig discriminatoire handelingen ook zijn vanwege de daaraan ten grondslag liggende ontkenning van het recht van bepaalde personen om op voet van gelijkwaardigheid aan het maatschappelijk leven deel te nemen, zij kunnen toch moeilijk als ernstiger beschouwd worden dan bij voorbeeld moord en mishandeling, welke een ontkenning van andermans recht op leven vormen. De mogelijkheid van ontzetting van kiesrecht bij overtreding van artikelen 137c en 137d Sr. zou bovendien tot de ongerijmdheid leiden, dat ontzetting wel mogelijk is bij discriminatie die zich uit in woord, geschrift of afbeelding, maar niet wanneer zij zich uit in moord en mishandeling, welke delicten alsdan ten laste zouden worden gelegd. Om deze redenen menen wij, dat aanwijzing van de delicten genoemd in de artikelen 137c en 137d Sr. als geschikt om tot ontzetting te leiden, niet past binnen de gekozen systematiek.

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot artikel 140 Sr. heeft vooral betrekking op de wijziging van deze bepaling die wordt voorgesteld in wetsontwerp 17 476. Wellicht zou een discussie over de mogelijkheid dat de gedragingen die daarin strafbaar zullen worden gesteld, ook met ontzetting van het kiesrecht bestraft kunnen worden beter in het kader van dat wetsontwerp plaats kunnen vinden. Desondanks zullen wij de aanwijzing van dat delict hier bezien in het licht van het aan dit wetsontwerp ten grondslag liggende uitgangspunt.

Thans stelt het bepaalde in artikel 140 Sr. de deelneming aan rechtspersonen die het plegen van misdrijven tot oogmerk hebben strafbaar. Daaronder vallen alle mogelijke misdrijven, ongeacht of het daarbij gaat om misdrijven die met ontzetting bestraft kunnen worden of niet. Het mogelijk maken van ontzetting voor het plegen van het in artikel 140 Sr. omschreven delict zou dan ook tot de ongerijmdheid leiden, dat, terwijl het misdrijf dat door een rechtspersoon wordt begaan niet met ontzetting bestraft zou kunnen worden, de deelneming in die rechtspersoon wel daartoe zou kunnen leiden. Na de voorgestelde wijziging van artikel 140 Sr. verandert dit in principe niet. De rechtspersoon waarin deelgenomen wordt, kan om tal van redenen verboden zijn en zal dit vermoedelijk in het merendeel van de gevallen ook zijn om redenen die niet verband houden met strafbare gedragingen waarvoor ontzetting kan worden uitgesproken, zodat het merkwaardig zou zijn indien de deelneming aan die rechtspersoon dan wel tot ontzetting zou kunnen leiden.

De leden van de C.D.A.-fractie verzochten om een uiteenzetting van de motieven om thans overtreding van het bepaalde in de artikelen 357 en 358 Sr. aan te wijzen als geschikt om tot ontzetting van kiesrecht te leiden, hoewel dit tot op heden niet het geval is.

Artikel 357 Sr. stelt strafbaar de bevelhebber van het leger die weigert of nalaat de wettige bevelen van het burgerlijk gezag uit te voeren. Artikel 358 stelt daarnaast strafbaar de ambtenaar die de hulp van het leger inroept tegen de uitvoering van de wet of wettige bevelen van het burgerlijk gezag.

Beide bepalingen hebben derhalve tot strekking de ondergeschiktheid van de gewapende macht aan het wettige burgerlijke gezag binnen de staat te waarborgen en hebben daarmee betrekking op de bescherming van één van de meest essentiële elementen van ons staatsbestel. Naar onze mening voldoen de in bedoelde artikelen omschreven strafbare gedragingen dan ook aan het door de regering gekozen uitgangspunt.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen om een verduidelijking van een passage in de memorie van toelichting. Ten onrechte lezen zij kritiek in de constatering dat de wetgever in 1881 ontzetting op ruime schaal mogelijk heeft gemaakt. Het vermoeden dat wij in de memorie van toelichting uitspraken, dat de verklaring van deze houding wellicht gezocht moet worden in de toenmalige status van het kiesrecht als een (voor)recht van een beperkte groep burgers, achtten deze leden niet overtuigend. Bedoelde leden vroegen of het niet meer voor de hand ligt om bij het algemene, a-selecte kiesrecht, ontzetting op ruime schaal mogelijk te maken. Met de opmerking in de memorie van toelichting beoogden wij niet meer dan een poging tot verklaring van het beleid van de wetgever in 1881; het was geenszins onze bedoeling de redelijkheid van dat beleid te beoordelen.

Naar aanleiding van de constatering in de memorie van toelichting dat in de periode na de Duitse bezetting duidelijk meer behoefte bestond aan ruime toepassing van de ontzetting van het kiesrecht, vroegen de leden van de S.G.P.-fractie voorts of het niet wenselijk zou zijn reeds thans een wettelijke voorziening te treffen voor een vergelijkbare situatie in de toekomst. In antwoord hierop wijzen wij deze leden op het voorstel om bij veroordeling ter zake van in de Wet Oorlogsstrafrecht omschreven delicten ontzetting mogelijk te maken, met welk voorstel beoogd wordt de gevraagde voorziening te treffen.

De leden van de fractie van de S.G.P. vroegen vervolgens om opheldering van enige in de memorie van toelichting gebezigde begrippen, onder meer wat bedoeld werd met de woorden «een aan de democratie vijandige houding», welk begrip in de memorie geplaatst werd naast het begrip «een aan de nationale samenleving vijandige houding».

Wat met dit laatste begrip bedoeld werd, konden zij terugziend op de periode van Duitse bezetting begrijpen, zo stelden zij. Deze leden vroegen voorts of het niet zuiverder zou zijn om op blz. 25 van de memorie van toelichting te spreken van «nationale verbondenheid» in plaats van «politieke verbondenheid».

Met bedoelde twee begrippen hebben wij recht willen doen aan het onderscheid dat gemaakt moet worden tussen de Nederlandse samenleving en de door die samenleving gekozen staatsvorm. Evenzo hadden wij met de term «politieke verbondenheid» op de aangeduide plaats in de memorie van toelichting meer in het bijzonder op het oog, de wil om als nationale samenleving zelf vorm te geven aan de toekomst daarvan, waarvoor de term politieke verbondenheid beter past.

De verdere vragen die de leden van de S.G.P.-fractie stelden, werden in het voorgaande reeds beantwoord.

Artikelen van het onder nr. 4 gedrukte wetsvoorstel

Artikel I, onderdeel A

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verzochten om een nadere toelichting van de motieven van de regering om de ontzetting van het kiesrecht niet mede betrekking te doen hebben op de verkiezing voor de besturen van waterschappen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de regering zich beraden op de vraag op welke organen de ontzetting van het kiesrecht betrekking zou moeten hebben. Daarbij is overwogen dat de huidige formulering van artikel 28, eerste lid, onder 3°, Sr. zich niet leent voor een eenduidige uitleg. Aan het bepaalde in artikel 4 Grondwet ligt een onderscheid tussen algemeen vertegenwoordigende organen en andere staatsorganen die door verkiezing worden samengesteld ten grondslag. Dit onderscheid berust op de gedachte dat het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen voortvloeit uit het staatsburgerschap terwijl het kiesrecht voor andere, functionele organen berust op additionele, bijzondere eisen waaraan voldaan moet zijn. De beperkingen die artikel 54, tweede lid, Grondwet stelt aan de mogelijkheid van ontzetting van het kiesrecht hebben alleen betrekking op het kiesrecht voor de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden; waar bestaande of eventueel in te stellen algemeen vertegenwoordigende organen een gedeelte van de taak van een van deze drie organen uitoefenen, dienen naar onze mening voor deze in beginsel dezelfde beperkingen te gelden. Vooral ten aanzien van deze organen geldt dat bij ontzetting van het kiesrecht de uiterste terughoudendheid betracht moet worden en gelden de rechtvaardigingsgronden voor ontzetting welke de regering tot uitdrukking heeft gebracht in het door haar gekozen uitgangspunt voor de aanwijzing van delicten waarbij zulks mogelijk moet zijn.

Bij verkiezingen voor functionele organen kunnen daarentegen andere of bijkomende, aan de functie van het orgaan ontleende overwegingen een rol spelen, die tot een ander uitgangspunt voor de ontzetting van het kiesrecht binnen die organen kunnen leiden. Zeer wel is daarbij denkbaar dat personen die ontzet zijn van het kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen eveneens worden uitgesloten van het kiesrecht voor die functionele organen. De afweging van diverse hierbij betrokken aspecten dient echter plaats te vinden in het kader van de desbetreffende wettelijke regels. Waar een wijziging van de betreffende wettelijke regels nodig is, zal de regering te zijner tijd de nodige voorstellen doen.

Bij de Algemene Waterschapswet die thans door onze ambtgenote van Verkeer en Waterstaat wordt voorbereid, zal bezien worden in hoeverre bepalingen betreffende de verkiezing van waterschapsbesturen bij de wet moeten worden vastgesteld.

De G.P.V.-fractie stelde de vraag of door het gebruik van de term «algemeen vertegenwoordigende organen» in artikel 28, eerste lid, onder 3°, Wetboek van Strafrecht een rechtstreeks beroep wordt gedaan op de slotwoorden van artikel 4 van de Grondwet waar het betreft andere organen dan de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden. Deze terminologie is inderdaad aan artikel 4 van de Grondwet ontleend. Na de opheffing van de agglomeratie Eindhoven en het openbaar lichaam Rijnmond zal dit overigens alleen nog deelgemeenteraden betreffen. Het ligt in de bedoeling de beperkingen en uitzonderingen op het kiesrecht ten aanzien van deelgemeenteraden die als algemeen vertegenwoordigende organen kunnen worden gekarakteriseerd, te regelen in het ontwerp van een herziene Gemeentewet dat binnenkort bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Daarbij zal aangesloten worden bij de vereisten die gelden voor het kiesrecht voor de gemeenteraad, zodat niet behoeft te worden gevreesd dat in individuele gevallen twijfel kan bestaan of iemand het kiesrecht voor een deelgemeenteraad bezit.

Onderdelen D tot en met H

Ten aanzien van deze onderdelen hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie enkele vragen waarop eerder in deze memorie werd ingegaan.

Onderdeel G

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen om een nadere toelichting op de keuze van de ambtsmisdrijven die tot ontzetting van het kiesrecht zouden moeten kunnen leiden.

Hiervoor werd in antwoord op een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie de aanwijzing van de artikelen 357 en 358 Sr. gemotiveerd. Ten aanzien van de andere ambtsmisdrijven bij welke thans nog ontzetting van het kiesrecht zou kunnen worden uitgesproken, menen wij dat het daarbij niet gaat om strafbare gedragingen die per definitie een ernstige aantasting van het staatsbestel impliceren, hoe ernstig deze misdrijven op zich zelf ook zijn.

Artikel II

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie werden bij het in deze bepaling voorgestelde enkele kanttekeningen en vraagtekens geplaatst. Zij stelden dat economische delicten een uitstraling kunnen hebben die een ernstige aantasting van het staatsbestel tot gevolg heeft hoewel de wettelijke omschrijving van deze delicten zulks niet behoeft te impliceren.

De nadere motivering van het door de regering gekozen standpunt met betrekking tot de ontzetting van het kiesrecht ter zake van economische delicten, waarom bedoelde leden vroegen, is in het voorgaande reeds gegeven. Overigens zij deze leden er op gewezen, dat de gestelde wettelijke maximale strafmaat voor economische delicten slechts bij het plegen van bepaalde overtredingen ontzetting van het kiesrecht zonder meer onmogelijk zou maken in het licht van het bepaalde in artikel 54, tweede lid, onder a, Grondwet dat ontzetting alleen kan worden uitgesproken bij een vrijheidsstraf van één jaar of meer.

De leden van de P.v.d.A.-fractie schaarden zich voorts achter het advies van de Raad van State, dat de Wet op de Bedrijfsorganisatie moet worden aangepast indien, als voorgesteld, ontzetting niet meer mogelijk zal zijn ter zake van het begaan van economische delicten.

Gelijk wij reeds in het nader rapport aan de Koningin naar aanleiding van het advies van de Raad hebben aangegeven, ontkennen wij niet dat een wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie overwogen moet worden maar zijn wij van mening dat deze niet plaats moet vinden in het kader van deze wijziging. Bij bedoelde wijziging zal het er om gaan te bepalen, welke strafbare gedragingen van dien aard zijn dat personen die deze begaan, uitgesloten moeten worden van het kiesrecht in het kader van de door de Wet op de Bedrijfsorganisatie ingestelde publiekrechtelijke lichamen. Die afweging dient derhalve geheel gericht te zijn op de aard en doelstellingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en zou derhalve misstaan in het kader van het onderhavig wetsvoorstel, dat gericht is op de aanwijzing van strafbare gedragingen die een persoon ongeschikt maken om door middel van het kiesrecht deel te nemen aan het algemene landsbestuur. De regering meent dan ook dat een eventuele aanpassing van de Wet op de Bedrijfsorganisatie aan de door het voorliggende wetsontwerp te wijzigen situatie met betrekking tot de ontzetting van kiesrecht bij het plegen van economische delicten, afzonderlijk op eigen merites beschouwd moet worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Justitie a.i.,
J. G. Rietkerk