

Vergaderjaar 1993-1994

23 430

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden, in verband met tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap en bevalling

A

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 14 september 1993

's-Gravenhage, 1 oktober 1993

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 1993, no. 93.006091, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap en bevalling.

1. Het wetsvoorstel beoogt de constitutionele belemmering voor een wettelijke regeling van tijdelijke plaatsvervangende leden van bepaalde vertegenwoordigende lichamen wegens zwangerschap en bevalling op te heffen.

Als zwaarwegend argument hiertoe wordt in de memorie van toelichting gewezen op de uit het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen voortvloeiende verplichting barrières die speciaal voor vrouwen bestaan om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende organen waar mogelijk weg te nemen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 1993, no. 93.006091, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 1993, bied ik U hierbij, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, aan.

1. en 2. Terecht constateert de Raad van State dat het wetsvoorstel beoogt de constitutionele belemmering voor een wettelijke regeling van tijdelijke plaatsvervangende leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen wegens zwangerschap en bevalling op te heffen. De Raad miskent evenwel de strekking van de memorie van toelichting op het punt van de betekenis van artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw, dat overigens een veel ruimere strekking heeft en meer vormen van vrouwendiscriminatie verbiedt dan het bijna veertig jaar oude Verdrag

De Raad van State betwijfelt of de voorgestelde regeling terecht in de sleutel van genoemd verdrag is geplaatst nog daargelaten de vraag waarom niet (tevens) naar het specifieke Verdrag inzake politieke rechten van vrouwen van 1954 wordt verwezen, dat voor Nederland al in 1971 in werking is getreden. Weliswaar verplicht artikel 7 van eerstgenoemd verdrag de staten tot het nemen van passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven in het land uit te bannen en om vrouwen te verzekeren van onder meer het recht om op gelijke voet met mannen verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen, maar het gaat naar het oordeel van de Raad te ver het ontbreken van een vervangingsregeling als discriminatie in de zin van dit artikel aan te merken.

Ook als echter het verdrag wel zou verplichten tot het waar mogelijk wegnemen van barrières die specifiek voor vrouwen bestaan om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende organen, zoals de memorie van toelichting stelt, en het ontbreken van een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling zou zijn aan te merken als een dergelijke barrière, meent de Raad dat de beoogde regeling geen doel treft. Het openen van de mogelijkheid van vervanging wist niet weg dat feitelijk het zwangere lid de taken die het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan met zich brengt zelf gedurende enige tijd niet zal kunnen vervullen en dat zij in dat opzicht niet op gelijke voet met mannen verkiesbaar is. Bovendien brengt ook gebruikmaking van de regeling voor de betrokken partij problemen met zich. Een en ander moet tot de conclusie leiden dat het zwangere lid zich ook bij invoering van de beoogde regeling belemmerd zal kunnen voelen in het uitoefenen van het passief kiesrecht dan wel zich gedwongen kan voelen ontslag te nemen.

2. De Raad is voorts van oordeel dat nog in een ander opzicht ernstige twijfel gerechtvaardigd is met betrekking tot de effectiviteit van de voorgestelde regeling. Nog afgezien van de vraag of steeds een vervanger kan worden gevonden, is de periode gedurende welke de vervanger het lidmaatschap moet vervullen zo kort dat een zinvol functioneren nauwelijks mogelijk

inzake politieke rechten van vrouwen. Wij hebben gesteld noch beoogd te stellen dat het verdrag zou verplichten tot het treffen van een vervangingsregeling als beoogd, respectievelijk dat het ontbreken daarvan als discriminatie in de zin van artikel 7 is aan te merken. Wat wij wel in de toelichting tot uitdrukking hebben gebracht is dat mede gelet op de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen door partij te worden bij het genoemde Verdrag (met name artikel 7), barrières die specifiek voor vrouwen bestaan om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende organen waar mogelijk dienen te worden weggenomen. Gelijkberechting van mannen en vrouwen is aangewezen als zwaarwegend argument om tot grondwetswijziging over te gaan.

Dat sluit ook zeer goed aan bij artikel 7 van meergenoemd verdrag waarin gesproken wordt van de verplichting voor de lidstaten om vrouwen te verzekeren van in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen.

De opmerking van de Raad dat de beoogde regeling geen doel treft, kunnen wij niet goed plaatsen. Wij erkennen dat het een onmiskenbaar feit is dat betrokkene rond de periode van bevalling enige tijd de taken die het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan niet, resp. niet volledig kan kunnen vervullen. Dat doet er echter niet aan af dat vrouwen op gelijke voet met mannen verkiesbaar zijn. Alleen in de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht is er alsdan een verschil. Wat wij nu juist beogen is de daarmee samenhangende belemmeringen weg te nemen. De voor ogen staande tijdelijke vervangingsregeling ziet er dan ook op dat deze taken bij wege van vervanging kunnen worden uitgeoefend.

Zonder nadere toelichting en inzicht in de inhoud van de regeling kan naar ons oordeel voorts niet met vrucht gesteld worden dat gebruikmaking van de nog te treffen vervangingsregeling voor de betrokken partij problemen met zich brengt. Niet wordt ontkend dat een te treffen regeling niet alle problemen zal oplossen, maar zij lost wel het merendeel van de bestaande problemen op, zowel voor de

moet worden geacht. Weliswaar is niet ondenkbaar dat in bepaalde gevallen de vervanger zich op het lidmaatschap heeft kunnen voorbereiden, maar daar kan niet steeds van worden uitgegaan.

Zowel in het advies van Prof. Mr M.C. Burkens van 11 mei 1993 als in dat van Prof. Mr C.A.J.M. Kortmann van 26 april 1993 klinkt dezelfde twijfel door als hiervoor verwoord. Het is de Raad opgevallen dat in de memorie van toelichting op de door hen geopperde bezwaren niet is ingegaan.

De Raad beveelt op grond van hetgeen onder de punten 1 en 2 naar voren is gebracht dan ook aan het wetsvoorstel in heroverweging te nemen.

betrokken leden van vertegenwoordigende organen als voor de politieke groeperingen waartoe zij behoren. Een vervangingsregeling zal een oplossing bieden voor het dilemma om of geheel af te zien van het uitoefenen van het passief kiesrecht, resp. het nemen van ontslag in geval van zwangerschap en bevalling dan wel afwezig te zijn tijdens de desbetreffende periode van zwangerschap en bevalling. De te treffen voorziening, zo zal toch duidelijk zijn, neemt de bestaande belemmeringen weg en is naar ons oordeel – nog daargelaten de persoonlijke gevoelens van betrokkenen – geschikt, adequaat en effectief.

Onder verwijzing naar het bovenstaande merken wij nog op dat wij het niet goed denkbaar vinden dat politieke groeperingen en degene die op verkiesbare plaatsen op de kandidaatslijsten staan bij het van kracht worden van een tijdelijke vervangingsregeling als waarvan hier spraken is, niet zullen inspelen op de mogelijkheid dat vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen wegens zwangerschap en bevalling behoefte hebben aan vervanging.

Wij hebben na kennisneming van de overwegend beleidsmatige opvattingen van de Raad dit wetsvoorstel in heroverweging genomen. Doch ook na hernieuwde overweging zijn wij niet overtuigd geraakt van de eerder geuite bedenkingen. Wij menen daarentegen dat er – zoals uiteengezet in de memorie van toelichting – goede gronden zijn om te komen tot een grondwetswijziging die het mogelijk maakt om een adequate voorziening te treffen voor de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling. Bij het treffen van die voorziening is het uiteraard wenselijk om te kiezen voor een modaliteit waaraan zo min mogelijk nadelen verbonden zijn. De opmerkingen van de Raad zullen in dat verband een belangrijke rol spelen.

3. De bewindslieden achten het instituut van stemoverdracht geen aanvaardbaar alternatief. Zij delen onverkort de fundamentele bezwaren die de Commissie-Van Schaik daartegen indertijd aanvoerde.

Een van die bezwaren hield in dat de vrees niet ongegrond werd geacht dat, indien stemoverdracht in geval van verblijf buitenlands zou worden toegestaan, dat ook voor

3. De Raad is van oordeel dat enkele bezwaren waarop de Commissie-Van Schaik heeft gewezen zich niet, resp. in mindere mate zouden voordoen indien overwogen zou worden om in verband met zwangerschap en bevalling het instituut van stemoverdracht te introduceren. Wij menen dat, hoewel dat in zeker opzicht het geval is, daardoor het fundamentele

andere gevallen redelijk zou zijn, waarvan het einde niet meer is te overzien.

De Raad wijst erop dat dit bezwaar zich in casu niet voordoet, nu de stemoverdracht niet wordt toegestaan in geval van verblijf buitenlands, maar op een grond die, gelet op het bijzondere karakter ervan, niet dwingt tot het oordeel dat uitbreiding ook voor andere gevallen redelijk zou zijn.

Aan de moeilijkheid die de Commissie-Van Schaik vreest in verband met de omstandigheid dat een kamerlid, dat zijn stem overdraagt aan een medelid, in de regel niet zal kunnen voorzien welke amendementen zullen worden ingediend, tilt de Raad niet zwaar. De stemoverdracht laat immers onverlet dat een lid stemt zonder last. Dit geldt ook voor een lid dat als vervanger optreedt.

De Raad beveelt derhalve aan de afwijzing van de stemoverdracht te heroverwegen. Stemoverdracht biedt immers in de meeste gevallen een redelijke oplossing voor het probleem dat tijdens diens afwezigheid een lid van een vertegenwoordigend orgaan zijn stemrecht niet kan uitoefenen en ontmoet bovendien niet de bezwaren die verbonden zijn aan het vervangend lidmaatschap. Indien de bewindslieden blijven bij hun afwijzing van stemoverdracht, dient in elk geval aan die afwijzing een draagkrachtige motivering ten grondslag te worden gelegd.

4. De Raad begrijpt het wetsvoorstel aldus, dat uitsluitend een wettelijke regeling wordt voorgeschreven inzake vervanging van vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen in verband met hun zwangerschap en bevalling en niet tevens van mannelijke leden wegens zwangerschap en bevalling van hun levenspartners. Het college geeft in overweging bij handhaving van het voorstel de reikwijdte van de regeling in de tekst van het voorgestelde artikel 57a duidelijk tot uitdrukking te brengen.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

karakter van de bezwaren in relatie tot een vervangingsregeling niet wordt ondervangen.

In de aanbeveling van de Raad om de afwijzing van de stemoverdracht te heroverwegen menen wij een handreiking van de Raad te mogen zien om te komen tot een oplossing voor het vraagstuk van de combinatie van (jong) moederschap en het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen. Om de in de toelichting opgenomen – en naar ons oordeel ook draagkrachtige – motivering hebben wij evenwel vanuit onze verantwoordelijkheid na ampele overweging afgezien van een keuze in deze richting. Allereerst is daar het fundamentele bezwaar dat het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan niet kan en mag worden gereduceerd tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen. De vertegenwoordigende functie is aanmerkelijk omvangrijker. Vervolgens biedt stemoverdracht realiter geen oplossing voor de eenpersoonsfractie. Bovendien zullen in het bijzonder in kleine(re) fracties moeilijkheden ontstaan bij het overnemen van de niet onaanzienlijke politieke werkzaamheden die door het betrokken lid worden verricht. Het voorstel om te komen tot een tijdelijke vervangingsregeling ondervangt de hier genoemde bezwaren. De tijdelijke vervanging achten wij niet alleen adequaat, maar veel meer nog een volwaardige voorziening die meer recht doet aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan in al zijn facetten.

4. De constatering van de Raad is juist. Aan zijn suggestie menen wij echter geen gevolg behoeven te geven nu in de tekst nadrukkelijk wordt gesproken van vervanging van leden van de Staten-Generaal wegens zwangerschap en bevalling en niet van zwangerschap en bevalling van hun echtgenotes of andere levenspartners.

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, verzoek het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales