

Bibliotheek Nederlands Verbond van
Vakverenigingen — Amsterdam

520.0-67

BRO 1879/11

de adviescommissie opkomstplicht

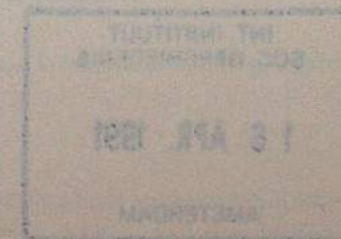


Staatsuitgeverij | 's-Gravenhage | 1967

520.0.67

Rapport van de adviescommissie opkomstplicht

Ingesteld bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 28 juni 1966,
Afd. B.B., nr B 66 | U 1656



Aan: de Minister van Binnenlandse Zaken

's-Gravenhage, 15 november 1967



575568



§ 1 Samenstelling en taakopdracht der commissie

Bij beschikking van 28 juni 1966, Afd. B.B., nr. B 66/U 1656, heeft Uw toenmalige ambtsvoorganger een commissie ingesteld, aan welke werd opgedragen van advies te dienen over de vraag, of het gewenst is:

a de opkomstplicht voor de kiezers bij verkiezingen van de vertegenwoordigende lichamen te handhaven;

b bij handhaving van de opkomstplicht de vervolging wegens overtreding daarvan doeltreffender te regelen;

en die werd uitgenodigd van haar bevindingen verslag uit te brengen en zonedig uitgewerkte voorstellen te doen.

Bij dezelfde beschikking werden benoemd:

Tot lid en voorzitter: J. J. A. Berger, burgemeester van Groningen;

Tot leden: dr. P. Bakker, directeur van de Gemeentelijke Dienst van de Burgerlijke Stand, het Bevolkingsregister, Verkiezingen en Militaire Zaken van Amsterdam;
dr. I. N. Th. Diepenhorst, oud-Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken te Epe;
mr. F. Korthals Altes, advocaat en procureur te Rotterdam;
prof. mr. L. G. A. Schlichting, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen;
mr. dr. H. van 't Veer, Officier van Justitie bij het arrondissementsparket te 's-Gravenhage;
mr. dr. C. J. Verplanke, burgemeester van 's-Gravendeel;

Tot secretaris: mr. dr. W. K. J. J. van Ommen Kloeke, administrateur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

Tot adjunct-secretaris: jkvr. mr. C. M. M. J. de Kuyper, referendaris tweede klasse bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De commissie is op 5 oktober door Uw ambtsvoorganger geïnstalleerd met de volgende rede:

Mijne Heren,
Het doet mij veel genoegen, dat ik vandaag enkele ogenblikken in Uw midden mag zijn om Uw commissie te installeren. Het is nog betrekkelijk kort geleden, dat de wens naar voren kwam om het vraagstuk van de opkomstplicht commissoriaal te

bestuderen. Dat gebeurde tijdens een openbare vergadering van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken der Tweede Kamer op 21 oktober 1965, toen hoofdstuk VII der rijksbegroting voor het dienstjaar 1966 werd behandeld. Tijdens die zitting bleek, dat de heren Scheps, Elfferich, Abma, Bruggeman en Albering van oordeel waren, dat het vraagstuk van de opkomstplicht nader diende te worden bezien. Zij hebben zich er toen mee akkoord verklaard, dat een commissie zich met dit vraagstuk zou bezighouden.

Dit was niet de eerste keer, dat tussen Regering en volksvertegenwoordiging over de opkomstplicht werd gediscussieerd. Het vraagstuk kwam vijftig jaar geleden reeds ter tafel, toen de wettelijke voorbereidingen werden getroffen om het vigerende districtenstelsel door het ook thans nog bij ons bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging te vervangen. Ten einde dat mogelijk te maken werd door de Regering een vrij ingrijpende wijziging van de Grondwet voorgesteld. Deze beoogde de grondslagen voor het nieuwe kiesstelsel vast te leggen. In een aantal additionele artikelen werd de Kieswet dienovereenkomstig aangepast.

In dit regeringsvoorstel werd met geen enkel woord over de opkomstplicht gesproken. Het is de Tweede Kamer geweest, die er in haar voorlopig verslag op aandrang, die opkomstplicht imperatief in de Grondwet vast te leggen.

De Regering is aan die aandrang tegemoet gekomen. Het gevolg is geweest, dat bij de wijziging van 1917 in artikel 80, lid 4, van de Grondwet een bepaling werd opgenomen, die luidde: 'De uitoefening van het kiesrecht is verplicht volgens regels door de wet vast te stellen'.

Deze stemplicht, want dat was het toen nog, werd in de kieswetwijziging van 1917 aldus uitgewerkt, dat ieder, die volgens de kiezerslijst bevoegd was tot de keuze mede te werken, verplicht was zich binnen de voor de stemming bepaalde tijd ter uitoefening van zijn kiesrecht aan te melden bij het stembureau van het voor hem op de kiezerslijst aangewezen stemdistrict. Deze stemplicht gold toen ook voor de leden van het Koninklijk Huis. De uitzondering, welke U voor hen in het huidige artikel I 9 der Kieswet vindt, kwam eerst in 1921 tot stand.

Aan de pogingen om deze stemplicht uit de Grondwet en de Kieswet te doen verwijderen, heeft het sedertdien niet ontbroken. Dat begon al met vragen in de Tweede Kamer bij de kieswetwijziging van 1921. De Regering antwoordde toen, dat deze zaak in de Grondwet geregeld was, zodat de gewone wetgever daarvan niet kon afwijken. Toch kwam zij in het in hetzelfde jaar ingediende ontwerp tot herziening van de Grondwet niet met een wijzigingsvoorstel. Althans niet in eerste instantie. Want toen de Tweede Kamer in het voorlopig verslag had betreurd, dat de afschaffing van de stemplicht niet was voorgesteld, stelde de Regering bij memorie van antwoord voor het vierde lid van artikel 80 der Grondwet te lezen: 'De wet kan de uitoefening van het kiesrecht verplicht stellen'.

Met de bedoeling de bepalingen, waarop de stemplicht voor de kiezers rustte, bij de

additionele artikelen uit de kieswet te lichten, diende de heer Rutgers een amendement in om, met terzijdestelling van het regeringsvoorstel, het vierde lid van artikel 80 te doen vervallen. Dit amendement werd met 50 tegen 31 stemmen aangenomen. In meerderheid bleek men daarbij evenwel de uitdrukkelijke bedoeling te hebben, dat deze zaak in de additionele artikelen der Grondwet, welke wijzigingen van de kieswet inhielden, onveranderd gehandhaafd zou blijven.

Bij de behandeling van die artikelen stelde de heer Beumer c.s. desalniettemin voor, de stemplicht ook uit de kieswet te doen verdwijnen. Dit amendement werd verworpen met 50 tegen 35 stemmen.

Bij de kieswetwijziging van 1923 kwam er wederom een amendement van de heer Beumer, met hetzelfde doel. De Minister van Binnenlandse Zaken verklaarde daartegen geen bezwaar te hebben. Bij de stemming bleken zowel 39 leden vóór als tegen het amendement te zijn. De volgende dag werd het verworpen met 42 tegen 39 stemmen.

In 1925 zien wij in zekere zin een herhaling. Een amendement-Vliegen beoogde afschaffing van de stemplicht, een amendement-Kersten voorzag in afschaffing van de stemplicht bij aanwezigheid van gewetensbezwaren. Het amendement-Vliegen werd verworpen met 45 tegen 28 stemmen; dat van de heer Kersten werd ingetrokken.

De Regering bleek nu evenwel van mening te zijn, dat tegemoet moest worden gekomen aan degenen, die uit welbewuste godsdienstige overtuiging overwegende bedenking koesterden tegen de stemplicht. In een nieuw artikel zou daarom worden omschreven wat aan de kiezer te doen zou staan om uit hoofde van gewetensbezwaren van die verplichting te worden vrijgesteld. Bovendien zou onder de strafbepalingen een artikel worden opgenomen, waarin werd vastgesteld, dat men zich achteraf op gewetensbezwaren zou kunnen beroepen, wanneer de weg om vrijstelling te krijgen niet was bewandeld.

Het beoogde doel werd niet bereikt. In de Tweede Kamer werd het voorschrift, dat met gewetensbezwaren rekening zou kunnen worden gehouden, aangenomen, maar de aanvulling van de strafbepalingen werd verworpen. De Eerste Kamer verwierp vervolgens ook het andere onderdeel.

In 1928 wordt een nieuwe poging ondernomen om de stemplicht, 'de caricatuur van alle begrip van vrijheid', zoals ds. Zandt haar noemde, uit de wet te verwijderen. Te zamen met de heer Kersten diende hij op 15 juni 1928 een motie van orde in 'om den zoogenaamden stemplicht uit de kieswet te verwijderen'. Deze motie werd ondersteund door de heren Bijleveld, Duys en Van Gijn. Zij werd aan de orde gesteld op 1 maart 1929 en is vier dagen later verworpen met 40 tegen 30 stemmen.

De heer Beumer kwam in 1933 opnieuw in het geweer bij de kieswetwijziging van dat jaar. Een amendement van zijn hand werd – wederom – verworpen met 49 tegen 32 stemmen. Twee jaar later probeert de heer Drees hetzelfde. Met 44 tegen 39 stemmen werd zijn amendement verworpen.

Het duurt dan tot 1946, alvorens een nieuwe poging wordt ondernomen. De Regering komt dat jaar met het voorstel, de bepalingen betreffende de stemplicht uit de kieswet te schrappen. Doch ook nu besliste de Tweede Kamer in afwijzende zin. Een amendement van de heer Ruys de Beerenbrouck om de stemplicht te handhaven, werd met de kleinst mogelijke meerderheid, 37 tegen 36 stemmen, aanvaard.

Wanneer in de zitting 1950/1951 het ontwerp voor een geheel nieuwe kieswet wordt ingediend, laat de Regering het onderhavige punt buiten bespreking. Artikel I 9, dat deze materie regelt, krijgt wel een enigszins gewijzigde tekst. De eis van het zich melden op het stembureau bleef gehandhaafd, doch de woorden 'ter uitoefening van zijn kiesrecht' uit het oude artikel 72 waren geschrapt. Sedertdien kan men op grond van dit artikel dan ook beter van opkomstplicht dan van stemplicht spreken.

Uit het voorlopig verslag over dit wetsontwerp blijkt, dat 'vele' leden daarin de afschaffing van de opkomstplicht hadden gemist. Daartegenover verklaarden 'zeer vele' leden zich sterke voorstanders van die plicht. De Minister van Binnenlandse Zaken antwoordde hierop, dat 'nu de Kamer zich nog zo kort geleden over deze kwestie heeft uitgesproken, reeds uit dien hoofde niet verwacht kan worden, dat de Regering andermaal met een initiatief op dat punt komt'.

Bij de mondelinge behandeling is de opkomstplicht wel door enige leden ter sprake gebracht, maar tot enige uitspraak hierover is de Kamer toen niet gekomen. Het zou duren tot de vergadering van 21 oktober 1965, welke ik in het begin van mijn rede noemde, voordat een duidelijk geformuleerde, door de meerderheid van de Kamer gedragen suggestie op dit gebied werd gedaan: de reeds door mij genoemde wens om deze kwestie door een commissie te doen bestuderen.

Het verheugt mij, dat ik thans een commissie kan instellen, bestaande uit zo kundige personen, die zich met dit vraagstuk willen bezighouden.

Nu ben ik mij ervan bewust, dat over de principiële zijde van deze kwestie, voor zover deze althans op een staatkundige overtuiging is gebaseerd, weinig meer te zeggen valt. De standpunten zijn hier – zoals bij elke principiële aangelegenheid van deze aard – duidelijk omljnd aangegeven. Ik kan U hiervoor wellicht ten overvloede verwijzen naar een desbetreffend artikel in *Anti-Revolutionaire Staatskunde* van maart 1965 van de hand van Uw medelid dr. Verplanke. In hoeverre ook principes van andere aard bepalend kunnen zijn, is voorshands minder duidelijk. Wellicht zal het Uw commissie mogelijk zijn, op dit punt enige verheldering te brengen.

Het vraagstuk, dat ons vandaag bezighoudt, heeft evenwel ook andere facetten, die naast en los van een principiële stellingname tot afwijzing van de opkomstplicht zouden kunnen leiden. Bij de behandeling van de jongste kieswetwijziging in de Eerste Kamer heeft mijn ambtsvoorganger er reeds op gewezen, dat bij velen de wijze, waarop het naleven van de opkomstplicht in de praktijk afgedwongen wordt of kan worden, in meer of mindere mate het oordeel over het instituut als zodanig blijkt te

bepalen. Om nu aangaande deze vraag meer duidelijkheid te verkrijgen en tevens om de vraag te bezien hoe, zo de opkomstplicht blijft bestaan, deze doeltreffend kan worden gehandhaafd, heeft, zo merkte hij toen op, een commissoriale behandeling van dit vraagstuk goede zin.

Ik wil het, na nog te hebben verwezen naar de in de instellingsbeschikking geformuleerde opdracht, bij deze beschouwing laten. Ik ben U, Mijnheer de Voorzitter, dankbaar, dat U bereid bent, de leiding van deze commissie op U te nemen, terwijl ik evenzeer verheugd ben, dat de andere leden hun tijd en inspanning willen geven om voor de door mij besproken problematiek een oplossing te vinden.

Met de wens, dat de arbeid, waarmede U thans zult beginnen, U allen voldoening zal schenken, verklaar ik Uw commissie voor geïnstalleerd.

De voorzitter van de commissie heeft deze rede beantwoord met de volgende woorden:

Excellentie,

Hoewel onze commissie haar eerste vergadering nog moet aanvangen, weet ik nu reeds ook uit naam van mijn medeleden te spreken, wanneer ik U hartelijk dank voor de wijze, waarop U onze 'commissie opkomstplicht' heeft geïnstalleerd.

Aan Uw verzoek in deze commissie zitting te nemen, hebben wij gevolg gegeven met de wetenschap, dat aan ons ter bestudering en om advies een probleem wordt voorgelegd, waarover sedert de eerste wereldoorlog veel is geschreven en gesproken. Zo veel, dat men misschien zou kunnen zeggen: Wat kan onze commissie hierover nog voor nieuws produceren?

U heeft in Uw rede de kwestie 'opkomstplicht' summier geschetst. Het zou even verheugend als merkwaardig zijn, indien ik nu reeds over de vele problemen, welke daaraan vastzitten, iets zou kunnen zeggen. Dat zou dan wel vlot, maar weinig verantwoord zijn. Ik stel mij voor, dat onze commissie, kennis dragende van de historie van het vraagstuk en van de meningen dienaangaande bij grote groepen van het Nederlandse volk, tracht te geraken tot een advies, dat een oplossing bevordert. Wij zullen ons daarbij niet vast mogen klampen aan tradities en historische ontwikkelingen. Ik geloof, dat het eerlijk is, dat wij ons bij de aanvang van ons werk voor ogen houden, dat het bereiken van een alle Nederlanders bevredigende slotconclusie een onmogelijkheid is. Ook binnen onze commissie zullen de meningen wellicht verschillen. Ik acht dat niet erg, mits wij maar met maximale inzet streven naar een advies, het welk de Regering houvast geeft voor de toekomst.

De vragen rond de stem- en opkomstplicht hangen ten nauwste samen met de democratie, waarvan wij de waarde voor alles willen handhaven.

In het werk van prof. Bongers 'Problemen der democratie' lees ik de volgende definitie: 'De democratie is een bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden hetzij direct, hetzij indirect deelneemt, en waarbij geestelijke

vrijheid en gelijkheid voor de wet gewaarborgd zijn'. Het is de vraag of deze definitie af is. Voor mezelf zeg ik: neen! Het kenmerk van een definitie is meestal, dat de omschrijving niet af is.

Wij spreken tegenwoordig veel over politieke apathie en over de vraag of politici en bestuurders wel voldoende contact hebben met de bestuurden. Wij moeten daarbij dan voor twee dingen oppassen: in de eerste plaats voor het gebruiken van al te zware uitdrukkingen en in de tweede plaats voor de mentaliteit van: 'het loopt zo'n vaart niet'.

Sommigen zien zo sterk een crisis in de democratie, dat ze bijna op elk punt wijziging van het bestaande bestel willen: gekozen minister-president, referendum, enz. Anderen daarentegen zijn van oordeel, dat nauwelijks enige wijziging noodzakelijk is. Het is niet de taak van onze commissie deze problemen te onderzoeken, maar wij mogen de zaak, die wij gaan bestuderen niet los zien van de discussies, die overal in den lande plaatsvinden, over de plaats van de volksvertegenwoordiging, het contact tussen kiezer en gekozenen en dergelijke. In dit kader speelt natuurlijk ook een rol de vraag in hoeverre de politieke partijen bij een afschaffing van de opkomstplicht geprikkeld zouden worden om dat contact tussen kiezer en gekozene zo goed mogelijk te maken. Wij komen hierbij ook voor de vraag te staan of bij de aanwezige apathie de stelling, dat publiek recht publieke plicht is, in dit geval het eindantwoord geeft. Voor de vraag ook of de leer, dat iedere burger volkomen vrij is van het kiesrecht, dat hem toekomt, al dan niet gebruik te maken, de apathie in de hand werkt en als keerzijde voor de vraag of wij gediend zijn met stemmen, uitgebracht zonder enige politieke geïnteresseerdheid, laat staan kennis van zaken.

Een al te eenvoudig antwoord op deze vragen zou fout zijn; het is echter evenzeer een fout geen antwoord te willen of te durven geven.

Onze commissie zal er wijs aan doen om zelf niet in de fout van gebrek aan communicatie te vervallen en zal zich goed op de hoogte moeten houden van de gedachten en meningen, welke ten aanzien van de 'opkomstplicht' leven in ons volk.

Excellentie, ik geef U gaarne de verzekering, dat wij snel en gedegen zullen trachten te werken. Ons tempo zal evenwel mede bepaald worden door de vele andere zaken, waarvan de behartiging aan ons is toevertrouwd. Ik ben er mij echter bijzonder van bewust, dat, nu de wens naar een commissoriale bestudering van het problem van de opkomstplicht zo duidelijk is geuit, een spoedig resultaat van onze studie gewenst is.

Wij zullen spijkers met koppen moeten slaan!

Jegens mijn medeleden spreek ik de hoop uit, dat wij even doeltreffend als prettig zullen vergaderen en dat wij zullen kunnen geraken tot een gedegen advies aan de Regering.

In de kennis en toewijding van onze secretaris en adjunct-secretaresse stellen wij groot vertrouwen. Hun inbreng bij onze studie zullen mijn medeleden en ik zeker weten te waarderen.

Ik dank U nogmaals voor Uw vriendelijke installatie. Wij aanvaarden thans onze taak.

De commissie heeft terstond een aanvang met haar werkzaamheden gemaakt. In totaal heeft zij zes maal vergaderd.

De commissie heeft gemeend goed te doen de weergave van haar standpunt te laten voorafgaan door een historisch overzicht van de parlementaire geschiedenis en van de standpunten der politieke partijen met betrekking tot de opkomstplicht, alsmede door een beschrijving van de situatie terzake in West-Europa.



§ 2 Parlementaire geschiedenis en de standpunten der politieke partijen

Kiesplicht, stemplicht en opkomstplicht

Hoewel de begrippen niet zelden door elkaar worden gebruikt, moet onderscheid worden gemaakt tussen kiesplicht, stemplicht en opkomst- of meldingsplicht.

Een kiesplicht, inhoudende dat de kiezer gedwongen is een keuze te maken uit een aantal kandidaten, wordt door niemand verdedigd. Zulk een plicht zou in strijd zijn met een democratisch stelsel, dat de kiezer vrij laat geen enkele kandidaat geschikt te achten voor de vertegenwoordiging van zijn politieke gevoelens. Technisch zou overigens een apparatuur denkbaar zijn, waarbij blanco stemmen niet mogelijk is en het stembureau kan controleren, of er een stem is uitgebracht.

De stemplicht houdt in, dat men een stembiljet in ontvangst moet nemen, doch de vrijheid heeft het terstond blanco in de stembus te steken. Zulk een plicht heeft de Nederlandse wetgever nimmer opgelegd, omdat aan het geheim van de stembus afbreuk zou worden gedaan en het vaststellen van toelaatbare verontschuldigingen een moeilijk probleem is. Toch is het deze plicht, die ten grondslag ligt aan de beschouwingen der voorstanders, terwijl in de parlementaire discussies meermalen door de tegenstanders is betoogd, dat de feitelijke onmogelijkheid deze plicht in te voeren de grond aan elke theoretische beschouwing van de voorstanders ontnemt.

Ons kiesrecht kent wel een opkomstplicht, d.w.z. een plicht zich aan te melden op het stembureau, zonder dat men wordt verplicht een stembiljet in ontvangst te nemen. In de praktijk fungeert deze opkomstplicht als een stemplicht. Terecht heeft Lohman eens betoogd, dat men ook bij de leerplicht een leerling niet kan dwingen te leren, maar dat de kinderen als ze naar school worden gestuurd, als regel zullen gaan leren. In de opkomstplicht ligt dus een element van stemdrang en het is te begrijpen, dat de begrippen stemplicht en opkomstplicht veelal worden verward.

Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798

In onze staatkundige historie is voor het eerst sprake van een stemplicht in de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Artikel 10 van de Acte van Staatsregeling verplichtte de burgers indirect om zich te laten inschrijven in het openbaar stemregister hunner gemeente door te bepalen, dat deze inschrijving noodzakelijk was 'om eenigen Post van Bestuur, eenig Ambt of Bediening, in de Maatschappij te kunnen waarnemen' of 'om eenig Ambt, Bediening of Pensioen, te blijven behouden'. Alleen indien men ingeschreven was, kon men zijn stem in de 'Grond-Vergaderingen' uitbrengen en dit stemrecht werd in artikel 14 omgezet in een stemplicht door er de sanctie aan te verbinden, dat zij die in het stemregister zijn ingeschreven en gedurende drie achtereenvolgende jaren de grondvergaderingen waartoe zij behoren, zonder voldoende redenen, staande ter beoordeling van deze grondvergaderingen, niet hebben bijge-

woond, voor de daaropvolgende drie jaren worden ontzet van hun stembevoegdheid en van alle publieke ambten, bedieningen en pensioenen.

Ontwerp kieswet 1892

Het duurt dan bijna een eeuw, voordat de stemplicht wederom ter sprake komt. Omstreeks 75 jaren geleden, dus nog lang voor de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, werden de parlementaire discussies over dit onderwerp geopend, toen van rooms-katholieke zijde bij monde van het Tweede Kamerlid Vermeulen een amendement op het onder verantwoordelijkheid van Minister Tak van Poortvliet in 1892 tot stand gekomen ontwerp voor een kieswet werd ingediend, waarmee werd beoogd op te nemen een verplichting tot uitoefening van het kiesrecht en een strafbedreiging van maximaal f 2,—, bij recidive binnen een jaar maximaal f 10,— en bij herhaalde recidive binnen een jaar een hechtenis van maximaal drie dagen. Van liberale zijde werd het amendement toegejuicht door Rutgers van Rozenburg. In verband echter met de aanvaarding van een de regering onwelgevallig amendement trok Minister Tak van Poortvliet het ontwerp in 1894 in, waarna Kamerontbinding volgde.

Kieswet 1896

Ook in het in 1895 onder verantwoordelijkheid van Minister van Houten ingediende nieuwe ontwerp voor een kieswet kwam de opkomstplicht niet voor. Bij de mondelinge behandeling in 1896 diende echter het rooms-katholieke Kamerlid Harte van Tecklenburg een amendement in, strekkende tot opnemng van de opkomstplicht en tot invoering van een strafsancie van maximaal f 3,—. Aangezien Minister van Houten aan aanvaarding van het amendement de portefeuillekwestie verbond, distancierden de liberalen, die de gedachte van een opkomstplicht aanvankelijk met sympathie hadden begroet, zich van het amendement, als gevolg waarvan Harte, die vreesde dat verwerping de zaak tot res judicata zou stempelen, het introk. Zijn geestverwant Bahlmann nam het echter over, waarna het werd verworpen met 66 tegen 25 stemmen. Tegen stemden zowel Kuyper als Lohman, voor stemden een aantal rooms-katholieken, de radicaal Tydens en de toen nog antirevolutionaire Beelaerts van Blokland.

Grondwetsherziening 1917

In het in 1915 ingediende ontwerp tot wijziging van de Grondwet was de mogelijkheid opgenomen, de verplichting om van het kiesrecht gebruik te maken, te laten opleggen door de gewone wetgever. Als gevolg van in het Voorlopig Verslag der Tweede Kamer geïmplementeerde aandringing wijzigde de regering naderhand de facultatieve bepaling in een imperatieve en stelde tevens voor, deze plicht in de kieswet op te nemen met de strafsancie van berisping of een geldboete van maximaal *f* 3,— en in geval van recidive binnen twee jaar een geldboete van maximaal *f* 10,—. Bij de mondelinge behandeling diende de socialist Schaper een amendement in, er toe strekkende het imperatieve voorschrift in het regeringsvoorstel weer te vervangen door een facultatief voorschrift, terwijl de antirevolutionair Beumer bij amendement voorstelde in de Grondwet geen enkele bepaling terzake op te nemen. Op aandrang van Minister Cort van der Linden trok Beumer zijn amendement later in; Schaper echter handhaafde het zijne, dat vervolgens met 53 tegen 25 stemmen werd verworpen. Voor stemden de antirevolutionairen, de socialisten en twee unie-liberalen (Eerdmans en Van Doorn); tegen stemden de christelijk-historischen, de rooms-katholieken, de grote meerderheid der unie-liberalen, de vrijzinnig-democraten en de overige liberalen. De betreffende bepalingen van de kieswet werden vervolgens zonder hoofdelijke stemming aanvaard en zijn tot de totstandkoming der Kieswet van 1951 onveranderd gehandhaafd gebleven. Opmerking verdient, dat in de oude kieswet het onderscheid tussen opkomstplicht en stemplicht niet duidelijk was: de wet bepaalde, dat ieder die volgens de kiezerslijst bevoegd was tot de keuze mede te werken, verplicht was zich binnen de voor de stemming bepaalde tijd *ter uitoefening van zijn kiesrecht* aan te melden bij het stembureau. In de praktijk is deze plicht echter verstaan als een opkomstplicht.

Grondwetsherziening 1922

Naar aanleiding van opmerkingen in het Voorlopig Verslag der Tweede Kamer over het in 1921 ingediende ontwerp tot wijziging van de Grondwet stelde de regering bij nota van wijziging voor, de in de Grondwet van 1917 opgenomen imperatieve bepaling weer te vervangen door een facultatieve: De wet kan de uitoefening van het kiesrecht verplicht stellen. Een amendement van de antirevolutionair Rutgers, er toe strekkende de gehele bepaling uit de Grondwet te verwijderen, werd bij de mondelinge behandeling aanvaard met 50 tegen 31 stemmen. Tegen stemden uitsluitend de christelijk-historischen en de rooms-katholieken met uitzondering van Arts, Deckers en Van Groenendael.

Bij de behandeling der Additionele Artikelen stelde de antirevolutionair Beumer voor,

de opkomstplicht en de strafsancie nu ook uit de kieswet te schrappen. Zijn daartoe strekkend amendement werd echter verworpen met 50 tegen 35 stemmen. Voor stemden de antirevolutionairen, de socialisten, de communisten, het enige lid van de Socialistische Partij, de enige christen-democraat, het enige lid van de Christelijk-Sociale Partij, de vrijzinnig-democraat Van Beresteyn en de rooms-katholieken Deckers en Van Groenendael. Tegen stemden de christelijk-historischen, de leden van de Vrijheidsbond, op twee na alle rooms-katholieken, de vier overige vrijzinnig-democraten, de enige Plattelander en (bij vergissing) de socialist Van den Tempel.

Kieswetwijziging 1923

Bij gelegenheid van een in 1923 door de regering voorgestelde wijziging van de kieswet in verband met een nieuw stelsel van restzetelverdeling diende de antirevolutionair Beumer een amendement in, er toe strekkende de opkomstplicht uit de kieswet te schrappen. Over het amendement staakten de stemmen: de 39 voorstemmers werden gevormd door alle antirevolutionairen, sociaal-democraten en vrijzinnig-democraten, vier leden van de Vrijheidsbond (Bierema, Boon, Van Rappard en Staalman), de enige Staatkundig Gereformeerde, het enige lid van de Liberale Partij (Mejuffrouw Van Dorp), de christelijk-historische Krijger en de rooms-katholiek Van Vuuren, de 39 tegenstemmers door alle rooms-katholieken met uitzondering van Van Vuuren (maar met inbegrip van Deckers), alle christelijk-historischen met uitzondering van Krijger, drie leden van de Vrijheidsbond (Dresselhuys, Gerritzen en Van Gijn) en het enig aanwezige lid van de Plattelanderbond.

Toen de volgende dag herstemming plaats vond, deelde Mejuffrouw Van Dorp (Liberale Partij) mee, dat zij na ernstig beraad thans zou stemmen tegen het amendement, dat vervolgens met 42 tegen 39 stemmen werd verworpen. Tegen stemden wederom — met uitzondering van Van Vuuren — alle rooms-katholieken (die bovendien vijf leden meer dan de vorige dag in het veld hadden gebracht), alle christelijk-historischen (die met drie leden minder — onder wie Krijger — dan de vorige dag aanwezig waren), de beide leden van de Plattelanderbond, Van Gijn van de Vrijheidsbond (Dresselhuys en Gerritzen waren niet aanwezig) en Mejuffrouw Van Dorp van de Liberale Partij. Voor stemden alle antirevolutionairen (één man meer in getal dan de vorige dag), alle sociaal-democraten (evenveel als de vorige dag), dezelfde vier leden van de Vrijheidsbond als de vorige dag, de enige Staatkundig Gereformeerde, de rooms-katholiek Van Vuuren en de enig aanwezige communist.

Kieswetswijziging 1925

Aangezien de regering inmiddels zelf ook overtuigd was, dat overtreding van de stemplicht in de praktijk niet te vervolgen was, diende zij in 1925 een wetsontwerp in, waarin zij voorstelde de strafsanctie geheel te laten vervallen. De stemplicht zelf wilde zij handhaven, omdat afschaffing de indruk zou kunnen wekken, dat de wetgever onverschillig zou staan tegenover de uitoefening van het kiesrecht.

Bij de behandeling van het voorstel werden drie amendementen ingediend. De rooms-katholieken stelden onder leiding van Wintermans voor, de strafsanctie te handhaven, doch o.m. de mogelijkheid van berisping te laten vervallen. De vrijzinnig-democraten, de leden van de Vrijheidsbond en een drietal rooms-katholieken ondertekenden een amendement-Oud er toe strekkende de inning der boete rechtstreeks over de ontvanger der directe belastingen te laten lopen. Tenslotte dienden de sociaal-democraten en de communisten gesteund door de antirevolutionairen Heukels en Leenstra een amendement-Vliegen in, er toe strekkende de stemplicht geheel te laten vervallen.

Nadat Oud zijn amendement ten gunste van dat van Wintermans had ingetrokken, vonden de stemmingen plaats. Het amendement-Vliegen werd verworpen met 45 tegen 28 stemmen. Voor stemden alle socialisten en antirevolutionairen, de enige Staatkundig Gereformeerde, de enige aanwezige communist en twee rooms-katholieken: Van Vuuren (evenals in 1923 voorstander van afschaffing van de stemplicht) en Deckers (in 1921 voorstander, in 1923 tegenstander en nu weer voorstander). Tegen stemden alle christelijk-historischen (nu ook Krijger), alle rooms-katholieken (met uitzondering van Van Vuuren en Deckers), alle vrijzinnig-democraten (in 1923 nog voor afschaffing), alle leden van de Vrijheidsbond (in 1923 in meerderheid voor afschaffing), de leden van de Plattelandersbond en het enige lid van de Liberale Partij.

Het amendement-Wintermans werd daarna met 43 tegen 30 stemmen aangenomen. De tegenstemmers waren dezelfde als de voorstemmers voor het amendement-Vliegen, terwijl het enige lid van de Liberale Partij en de vrijzinnig-democraat Ebels zich nu bij hen voegden.

De stemplicht bleef dus gehandhaafd, evenals de poenale sanctie, zij het zonder berisping. Zulks gaf bij de behandeling in de Eerste Kamer aanleiding aan Mendels (soc. dem.) en De Vlucht (a.r.) mede te delen, dat zij tegen het wetsontwerp zouden stemmen. Niettemin werd het ontwerp met 27 tegen 8 stemmen aanvaard. Tegen stemden alle aanwezige leden van de Vrijheidsbond, de antirevolutionairen De Veer en De Vlucht, Mendels (soc. dem.), Van Wassenaar van Catwijck (c.h.) en Arntz (r.k.). Voor stemden alle overige rooms-katholieken, christelijk-historischen en sociaal-democraten, alle vrijzinnig-democraten en de antirevolutionairen Briët en De Waal Malefijt.

Motie - Zandt 1929

In 1928 werd door de regering een ontwerp tot wijziging van de kieswet aanhangig gemaakt, regelende de uitoefening van het stemrecht bij volmacht en de aanvulling van de regeling der plaatsvervulling. Die gelegenheid werd door Zandt (s.g.p.) aangegrepen om er zijn teleurstelling over uit te spreken, dat niet werd voorgesteld de opkomstplicht uit de wet te schrappen. Met zijn partijgenoot Kersten en met de antirevolutionair Bijleveld, de sociaal-democraat Duys en de liberaal Van Gijn diende hij op 15 juni 1928 een motie in, waarin de regering werd uitgenodigd ten spoedigste een voorstel tot het verwijderen van de stemplicht uit de kieswet in te dienen. De motie werd aan de orde gesteld op 1 maart 1929, kwam vier dagen later in stemming en werd verworpen met 40 tegen 30 stemmen. Voor stemden de antirevolutionairen, de socialisten en de staatkundig gereformeerden, alsmede de liberaal Staalman, tegen stemden alle rooms-katholieken (inclusief Deckers, die nu voor de derde maal van standpunt veranderde), christelijk-historischen en vrijzinnig-democraten, alsmede alle liberalen minus Staalman.

Kieswetswijziging 1933

Toen in 1932 door de regering enkele technische wijzigingen van de kieswet aanhangig werden gemaakt, greep de antirevolutionair Beumer de gelegenheid aan, een amendement in te dienen, er toe strekkende de bepalingen over de opkomstplicht uit de kieswet te schrappen. Het amendement werd echter verworpen met 49 tegen 32 stemmen. Voor stemden de antirevolutionairen, socialisten en communisten, het enige lid van de Plattelandersbond, het enige lid van de Middenpartij voor Stad en Land en Weitkamp als enige christelijk-historische. Tegen stemden alle rooms-katholieken, liberalen en vrijzinnig-democraten, de christelijk-historischen minus Weitkamp en het enige lid van de Hervormd Gereformeerde Staatspartij.

Kieswetswijziging 1935

Bij gelegenheid van een in 1934 door de regering ingediend voorstel tot het aanbrengen van enkele technische wijzigingen in de kieswet was het nu de socialist Drees, die een amendement indiende, strekkende tot afschaffing van de opkomstplicht. Het amendement werd verworpen met 44 tegen 39 stemmen. Voor stemden de antirevolutionairen, socialisten, communisten en staatkundig gereformeerden, het enige lid van de r.k.v.p. en de enige revolutionair socialist. Tegen stemden alle rooms-katholieken, christelijk-historischen (ditmaal inclusief Weitkamp), liberalen en vrijzinnig-democraten, het enige lid van de Hervormd Gereformeerde Staatspartij en ditmaal ook het enige lid van de Plattelandersbond.

Kieswetswijziging 1946

In het in 1945 ingediende ontwerp tot wijziging van de kieswet had de regering de opkomstplicht laten vervallen. Bij amendement-Ruys de Beerenbrouck werd echter voorgesteld de opkomstplicht in de kieswet te handhaven. Het amendement werd met 37 tegen 36 stemmen aanvaard. Voor stemden de rooms-katholieken, christelijk-historischen en leden van de Vrijheidsbond; tegen stemden de socialisten, antirevolutionairen, staatkundig gereformeerden, communisten, vrijzinnig-democraten en christen-democraten.

Kieswetswijziging 1948

Bij gelegenheid van een ondergeschikte kieswetswijziging in 1948 stelde de regering voor, de strafsanctie wegens het niet naleven van de opkomstplicht te verhogen van drie tot vijf gulden en die wegens recidive binnen twee jaar van tien tot vijftien gulden. Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer volstonen de antirevolutionairen met het vragen van aantekening, dat zij geacht wensten te worden tegen deze wijziging te hebben gestemd.

Kieswet 1951

Bij de behandeling van het ontwerp voor een geheel nieuwe kieswet in 1951 is de kwestie van de opkomstplicht en de strafsanctie wel ter sprake gekomen, maar amendementen werden niet ingediend, noch werd over de betreffende artikelen hoofdelijk gestemd. Wel is in de nieuwe Kieswet duidelijker tot uitdrukking gebracht, dat er alleen sprake is van een opkomstplicht en dat men zich wel bij het stembureau behoeft aan te melden, doch niet ter uitoefening van het kiesrecht, zoals de oude kieswet voorschreef.

Kieswetswijziging 1965

In 1965 werden door de regering enkele wijzigingen van de Kieswet voorgesteld, waaronder een verhoging van de geldboete wegens het niet nakomen van de opkomstplicht van vijf tot vijftiengulden en die wegens recidive binnen twee jaar van vijftien tot vijftig gulden. Toen de Tweede Kamer in haar Voorlopig Verslag deze verhogingen te drastisch achtte, bracht de regering bij nota van wijzigingen de bedragen terug tot resp. vijftien en dertig gulden. Bij de mondelinge behandeling deed de antirevolutionair Schakel een poging, de opkomstplicht bij amendement uit de Kieswet te schrappen. Het amendement werd echter verworpen met 98 tegen 30



stemmen. Voor stemden de fracties van de A.R.Partij, de P.S.P., de C.P.N., de S.G.P., de Boerenpartij en het G.P.V., alsmede de socialisten Bommer, Daams, Franssen en Scheps. Tegen stemden de fracties van de K.V.P., de V.V.D. en de C.H.U., alsmede de overige leden van de fractie der P.V.D.A.

De standpunten der politieke partijen

Met betrekking tot de standpunten der thans in de Staten-Generaal vertegenwoordigde politieke partijen inzake de opkomstplicht kan worden vermeld, dat in het verkiezingsprogramma 1967 van de Partij van de Arbeid, in het programma van actie 1967 van de Antirevolutionaire Partij, in het partijprogramma van Democraten '66 en in het verkiezingsprogramma 1967 van de Pacifistisch Socialistische Partij gepleit wordt voor afschaffing van de opkomstplicht. De Staatkundig Gereformeerde Partij heeft in haar beginselprogramma uitgesproken, dat 'stemdwang strijdt met de vrijheid der burgers'. Alleen de Christelijk-Historische Unie pleit in haar verkiezingsmanifest 1967 vóór handhaving van de opkomstplicht.

In de verkiezingsprogramma's 1967 van de Katholieke Volkspartij, de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, de Boerenpartij, de Communistische Partij Nederland en het Gereformeerd Politiek Verbond komt geen uitspraak inzake de opkomstplicht voor. Met betrekking tot de standpunten van de Boerenpartij, de C.P.N. en het G.P.V. kan echter worden verwezen naar de parlementaire geschiedenis, waaruit valt af te leiden, dat deze partijen voorstanders zijn van afschaffing van de opkomstplicht.

Het jus constitutum

De in de Kieswet neergelegde gang van zaken met betrekking tot de opkomstplicht is thans aldus.

Hij die volgens het kiezersregister bevoegd is tot de keuze mede te werken, is verplicht zich binnen de voor de stemming bepaalde tijd aan te melden bij het stembureau van het voor hem aangewezen stemdistrict (art. I 9). De kiezer overhandigt aan de voorzitter van het stembureau de oproepingskaart (art. I 31, eerste lid), doch is niet verplicht te stemmen. De kiezer die verzuimt de verplichting, opgelegd bij artikel I 9, na te komen, heeft de gelegenheid zich binnen een maand na de dag der stemming schriftelijk of mondeling tegenover de burgemeester of een door deze aangewezen ambtenaar te verantwoorden terzake van zijn verzuim (art. X 6, eerste lid). Indien de burgemeester oordeelt, dat voor het niet nakomen van de verplichting een geldige reden heeft bestaan, wordt aan de zaak geen verder gevolg gegeven, doch in het omgekeerde geval wordt de zaak door hem aanhangig gemaakt bij de kantonrechter (art. X 6, tweede lid). Deze kan een boete van maximaal f 15,—, bij recidive binnen twee jaren een boete van maximaal f 30,— opleggen (art. X 7).

Slechts in een beperkt aantal West-Europese democratieën geldt voor de kiesgerechtigden een verplichting om aan de verkiezingen deel te nemen.

In de Grondwet van Italië komt de bepaling voor, dat de uitoefening van het kiesrecht een burgerplicht is. Op de niet-naleving van deze verplichting is echter geen sanctie gesteld.

In België en Luxemburg is daartegen het deelnemen aan de verkiezing bij de grondwet, onderscheidenlijk de wet verplicht gesteld. De sanctie op niet-naleving van de stemplicht is in beide landen op nagenoeg dezelfde wijze geregeld. Deze sanctie is in België te vinden in de artikelen 207-210 van de Code électorale, in Luxemburg in de artikelen 259-262 van de Loi électorale. Kort samengevat komt de regeling hierop neer, dat de kiezers, die zich in de onmogelijkheid bevinden om aan de verkiezing deel te nemen, hun reden van verhindering moeten mededelen aan de vrederechter, eventueel onder overlegging van de nodige bewijsstukken. In de Luxemburgse regeling worden als verontschuldigungsgronden van rechtswege aangemerkt het op het tijdstip van de verkiezing woonachtig zijn in een andere gemeente dan die waarin men tot deelname aan de stemming is opgeroepen en voorts het bereikt hebben van de 70-jarige leeftijd.

Binnen acht dagen na de bekendmaking van de uitslag van de verkiezing wordt onder toezicht van de vrederechter een lijst opgemaakt van de kiezers, die niet aan de verkiezing hebben deelgenomen en die zich niet op bevredigende wijze hebben verontschuldigd. Deze kiezers worden opgeroepen om voor de vrederechter te verschijnen. In België kan de vrederechter bij eerste overtreding een berisping geven of een boete opleggen van 1 tot 3 fr. (thans $\times 20$). In Luxemburg kan hij uitsluitend een boete opleggen (50 tot 200 fr.). Bij herhaling binnen zes jaar kan in België de boete 3 tot 25 fr. (thans $\times 20$) bedragen, in Luxemburg 100 tot 300 fr.

Bij derde veroordeling binnen tien jaar blijft in België de grootte van de op te leggen boete dezelfde, maar wordt bovendien de naam van de kiezer gedurende een maand uitgehangen aan de gevel van het gemeentehuis met vermelding van zijn verzuim. In Luxemburg wordt bij een derde veroordeling binnen negen jaar het bedrag van de boete verhoogd (300-500 fr.). Bovendien wordt de kiezer voor zes jaar van de kiezerslijst geschrapt en kan hij gedurende deze tijd geen enkele benoeming, bevordering, onderscheiding, hetzij van het Gouvernement, hetzij van de gemeentelijke besturen of openbare instellingen ontvangen.

Bij een vierde overtreding binnen vijftien jaar vindt in België eveneens schrapping van de kiezerslijst plaats en wel voor een termijn van tien jaar. De overtreder kan voorts geen enkele benoeming, promotie of onderscheiding ontvangen van de staat of de provinciale- of gemeentelijke besturen.

Het aantal absentes in België, dat in 1870 26% en in 1892 10% bedroeg, is, sedert de invoering van de stemplicht in 1893, voor de parlementsverkiezingen steeds laag gebleven.

De navolgende gegevens zijn ontleend aan het Statistisch Jaarboek 1964:

	Voor de Kamer	Voor de Senaat		Voor de Kamer	Voor de Senaat
1919	11.50	—	1946	9.70	9.70
1921	8.87	8.98	1949	5.59	5.62
1925	7.16	7.29	1950	7.38	7.38
1929	6.03	6.04	1954	6.82	6.82
1932	5.72	5.72	1958	6.38	6.31
1936	5.34	5.33	1961	7.66	7.66
1939	6.69	6.70			

Het percentage blanco en ongeldige stemmen is echter hoog: in 1949 (voor de Kamer) 5.44; in 1950 5.30; in 1954 5.54; in 1958 4.89; in 1961 5.54; in 1965 6.52. Voor de Senaat liggen deze percentages iets hoger (Over het verband tussen stemplicht en ongeldige stemmen: U. W. Kitzinger, 'The Belgian electoral system', Parliamentary Affairs 1962/63, blz. 154, waar ook cijfers vermeld worden betreffende de Zwitserse Kantons en de Oostenrijkse Länder, die stemplicht kennen).

De volgende cijfers (Statistisch Jaarboek 1964 en 1965) betreffen de vervolging wegens stemverzuim:

	Aantal aangeklaagden in verkiezingszaken	Stemplichtverzuim	
		Vrijgesproken	Veroordeeld
1900	7.288	2.212	5.076
1910	1.174	347	827
1920	3.806	1.426	2.380
1925	1.596	441	1.155
1930	7	3	4
1935	186	21	165
1939	757	99	658
1944	—	—	—
1945	—	—	—
1946	510	95	415
1947	350	58	292
1948	—	—	—
1949	421	51	370
1950	1.113	79	1.034
1951	574	88	486
1952	21	4	17

	Aantal aangeklaagden in verkiezingszaken	Stemplichtverzuim	
		Vrijgesproken	Veroordeeld
1953	547	71	476
1954	449	73	376
1955	2	1	1
1956	—	—	—
1957	—	—	—
1958	328	18	260
1959	502	45	457
1960	—	—	—
1961	352	43	282
1962	72	16	56
1963	—	—	—
1964	} Nog geen cijfers } beschikbaar		
1965			
1966			

Het aantal ingeschreven kiezers lag van 1919–1946 rond de 2½ miljoen, na 1948 (invoering vrouwenkiesrecht) rond de 5 miljoen.

De sterk wisselende cijfers per jaar wijzen uit, dat de vervolging merendeels in het verkiezingsjaar en het daarop volgende haar beslag krijgt.

Stemplicht komt eveneens voor in enige Oostenrijkse Länder en in enige Zwitserse kantons. Met betrekking tot het percentage afwezige kiezers en ongeldige stemmen werden de navolgende gegevens ontleend aan Parliamentary Affairs, jrg. 1962–1963, volume XVI, pag. 154.

	Abstentions	Invalid votes
	as percentages of the total electorate	
<i>Switzerland 1955</i>		
Cantons with compulsory voting	19,2%	2,43%
Others		
single-member cantons	45,2%	} 0,95%
multi-member cantons	45,2%	
<i>Austria 1959</i>		
Länder with compulsory voting	3,95%	1,70%
Others	6,38%	1,19%

§ 4 Standpunten der commissie

Ten aanzien van de vraag, of de opkomstplicht al dan niet gehandhaafd dient te worden, is zowel in als buiten de Staten-Generaal herhaaldelijk een divergentie van opvattingen gebleken.

Voor de handhaving van de opkomstplicht wordt in het algemeen een der volgende rechtvaardigingsgronden aangevoerd:

a Centraal staat het belang van de staat. Dit staatsbelang eist, dat de onderdanen hun kiesrecht uitoefenen. Het kiesrecht is derhalve een publieke functie, welke aan de onderdanen wordt opgedragen. In deze gedachtengang kan geen sprake zijn van een al of niet gebruik maken van dit publieke recht; het gaat hier om een plicht: publiek recht is publieke plicht.

b De kiezer is een orgaan van de staat en heeft tot taak een ander orgaan, de volksvertegenwoordiging, te formeren, waarin de staatswil tot uitdrukking komt. Zonder dat proces van wilsvorming, de verkiezing, kan de staat niet functioneren. De kiezer is derhalve verplicht in dat proces zijn aandeel te leveren.

De afwijzing van de opkomstplicht wordt in het algemeen gebaseerd op een der volgende rechtvaardigingsgronden:

a Het kiesrecht is een individueel, oorspronkelijk recht van iedere burger. Iedere burger heeft aanspraak op kiesrecht en het staat hem derhalve vrij, of hij van dit onvervreembare recht al dan niet gebruik wenst te maken. In deze gedachtengang past dus allerminst, dat de Overheid de burger mag dwingen van zijn subjectief recht gebruik te maken. Een zodanige dwang zou immers met de aard van dat recht in strijd zijn.

b Het kiesrecht is een recht, dat het volk als totaliteit toekomt. Overheid en volk staan als twee zelfstandige grootheden tegenover elkaar en het volk heeft tegenover de Overheid recht op vertegenwoordiging. De Overheid kan dit recht niet verlenen, maar slechts erkennen en moet het dus aan de kiezers zelf overlaten, of zij er van gebruik willen maken. Ook in deze gedachtengang past geen opkomstplicht. Zij verdraagt zich immers niet met de aard van het eigen recht des volks.

c De parlamentsverkiezing is in de representatieve democratie het totstandbrengen van de volksvertegenwoordiging als draagster of belichaming van de volkswil. Als wilsuiting kan de kiezersfunctie echter niet afdwingbaar zijn. Stemplicht – waarvan

opkomstplicht slechts een uitgeholde vorm is – schijnt dan ook de verkiezing op te vatten als een opinie-peiling; maar niet aantoonbaar is dan, dat enigerlei instantie bevoegd zou zijn de uiting van opinies af te dwingen.

Verschillende van de boven aangegeven standpunten, welke tot afwijzing van de opkomstplicht leiden, bleken ook in de Commissie vertegenwoordigd te zijn. Daarnaast hebben overwegingen van feitelijke aard, waarop hieronder zal worden ingegaan, tot de meningsvorming bijgedragen. Op grond van het een en ander bleek uiteindelijk een grote meerderheid der Commissie van oordeel te zijn, dat tot afschaffing van de opkomstplicht geadviseerd diende te worden.

De praktische redenen voor afschaffing der opkomstplicht, welke de Commissie het meest aanspreken, zijn de volgende:

1 De invoering van de opkomstplicht is voor een deel voortgesprongen uit een gebrek aan vertrouwen in de bereidheid van de stemgerechtigden om aan de verkiezingen deel te nemen. Inmiddels is over een periode van meer dan veertig jaar algemeen kiesrecht wel gebleken, dat een zeer groot percentage der stemgerechtigden zijn stem uitbrengt. Op grond van de ervaring mag geconcludeerd worden, dat de volwassenheid van de kiesgerechtigden zo groot is geworden, dat het belang van verkiezingen ten volle wordt beseft. De kiezers van nu zijn mondige mensen, voor wie de opkomstplicht een anachronisme is geworden.

2 De sanctie op de niet-naleving van de opkomstplicht wordt niet en kan ook niet voldoende worden toegepast (Zie § 5). Dit ondermijnt de positie van de overheid, die aldus blijk geeft een strafbedreiging niet ten uitvoer te kunnen leggen.

3 Het is van belang voor de democratie, dat de uitslag van de verkiezingen een zuiver beeld geeft van de politieke keuze van stemgerechtigden, die ernst maken met het uitbrengen van hun stem. Zoals de situatie thans is, zal een aantal stemgerechtigden, dat geenszins de behoefte gevoelt om aan verkiezingen deel te nemen – indien het daartoe wordt gedwongen – uit kregeligheid of uit onverschilligheid zijn stem uitbrengen op een wijze, die zijn onlustgevoelens of negatieve instelling beantwoordt. De opkomstplicht leidt daarmee in wezen niet tot een zorgvuldig bewustzijn van wat de plicht van de kiezer is.

4 Een variable mate van deelname aan verkiezingen is bevorderlijk voor de levendigheid van de politieke democratie, in zover zij enerzijds de mate van reële participatie, mede in verband met aanhangige feitelijke beslissingen, tot uiting laat komen en anderzijds de partijen noopt om haar standpunten zo duidelijk en dringend voor te dragen, dat die concrete belangstelling wordt opgewekt.

De gehele Commissie is er zich van bewust, dat bij het vervallen van de opkomstplicht de belangstelling voor de samenstelling van bepaalde vertegenwoordigende lichamen (veel) geringer kan blijken te zijn dan voor die van andere. Men zal daaruit conclusies kunnen trekken door herziening tot stand te brengen, hetzij van de wijze van verkiezing dezer lichamen (te denken ware aan getrapte verkiezingen), hetzij van de taak dezer lichamen, opdat de belangstelling van de kiezer er door wordt verlevendigd. Het lijkt de Commissie in elk geval de overweging waard, verkiezingen, die betrekking hebben op vertegenwoordigende lichamen, wier taak en werkzaamheden minder tot de kiezer spreken, te combineren met verkiezingen, waarbij dit wél het geval is. De Commissie denkt hier met name aan het op één dag houden van de verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden.

Het is de Commissie bekend, dat tegen een zodanige samenvoeging onder de huidige omstandigheden grote bezwaren van praktische aard bestaan. Met name in de grote steden is het thans reeds moeilijk om zonder al te grote fouten binnen redelijk tijdsbestek de uitslag voor één verkiezing vast te stellen. Wanneer aan de stembureaus zou worden opgedragen, om na afloop van de vaststelling van de uitslag van één verkiezing ook nog die van een andere verkiezing ter hand te nemen, zou dit wegens de te verwachten oververmoeidheid van de leden der stembureaus tot onaanvaardbare onnauwkeurigheden leiden. Een oplossing zou gevonden kunnen worden in verdubbeling van het aantal stembureaus. Het is de Commissie evenwel gebleken, dat in een aantal grote steden reeds nu moeilijkheden worden ondervonden bij het samenstellen van het bestaande aantal bureaus, zodat deze weg niet begaan kan worden.

De Commissie neemt de vrijheid in dit verband de aandacht te vestigen op een ander punt. De verkiezingen worden, voorzover het de werkzaamheden in de stembureaus betreft, nog steeds gehouden onder dezelfde omstandigheden, als waarin zij in de vorige eeuw plaatsvonden. De technische ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden zijn aan deze verkiezingsarbeid voorbij gegaan. Nu is gebleken*, dat deze arbeid niet meer vlekkeloos geschiedt, is het uit democratisch oogpunt dringend vereist, dat ter beschikking staande of komende mechanische hulpmiddelen worden ingeschakeld om het op de juiste wijze vaststellen ener verkiezingsuitslag te garanderen. De Commissie denkt hier in de eerste plaats aan het gebruik van stemmachines, zoals die in Duitsland en Frankrijk worden gebezigd en in ons land ook reeds zijn beproefd. Ongetwijfeld zullen met deze mechanisering belangrijke kosten zijn gemoeid, doch deze lijken aanvaardbaar, wanneer het gaat om het op de juiste wijze vastleggen van de keuze der stemgerechtigden met betrekking tot de samenstelling der vertegenwoordigende lichamen. De Commissie meent voor dit facet der verkiezingen dan ook de bijzondere aandacht te moeten vragen.

* Zie o.a. Verslagen van de Commissie uit de Tweede Kamer voor het onderzoek van de geloofsbrieven.

Het lid der Commissie, de heer Korthals Altes, zou in afwijking van het standpunt van de meerderheid der Commissie, de opkomstplicht willen handhaven. Zijn voorkeur voor de opkomstplicht wordt niet in de eerste plaats gedragen door een der rechtvaardigingsgronden, genoemd in de aanhef van deze paragraaf, doch wel door de navolgende praktische argumenten:

1 De kiezer heeft als deel van de gemeenschap de plicht organen – de volksvertegenwoordiging, de provinciale staten en de gemeenteraden – te formeren, waarin de wil van de gemeenschap tot uitdrukking komt. Zonder dat proces van wilsvorming, de verkiezing, kan de gemeenschap niet op democratische wijze worden bestuurd. De gemeenschap is bevoegd, ter wille van de goede functionering van een democratisch bestuur, aan haar leden de verplichting op te leggen aan de verkiezing deel te nemen door op het stembureau te verschijnen. De bevoegdheid van de gemeenschap gaat niet zover, dat zij tevens de verplichting zou kunnen opleggen aan haar leden om, verschenen zijnde, ook te stemmen, wanneer deze leden dat uitdrukkelijk niet zouden willen (Vergelijkenderwijze wordt verwezen naar de dienstplicht, die eveneens tot behoud van de democratie als verplichting aan de leden der gemeenschap wordt opgelegd).

2 Hoewel de sanctie op de niet-naleving van de opkomstplicht volgens deskundigen niet voldoende zou kunnen worden toegepast, is dit niet een genoegzame reden om de opkomstplicht zelve af te schaffen. De praktijk leert immers, dat een zo groot deel der kiezers opkomt – naar de mening van dit lid door het bestaan van de opkomstplicht – dat het eventuele feitelijk achterwege blijven van de sanctie in de praktijk geen wezenlijk bezwaar vormt.

3 Zolang de Kieswet streeft naar een zo groot mogelijke mate van evenredige vertegenwoordiging, past daarbij een stelsel, waardoor ook zo veel mogelijk de stem van elke kiezer – geïnteresseerd of niet – meetelt.

4 Gezien de helaas zeer gebrekkige staatkundige vorming van de Nederlandse staatsburger in het onderwijs en daarbuiten, moet aan handhaving van de opkomstplicht een opvoedende werking worden toegekend.

Een ander lid der Commissie, de heer Diepenhorst, stemt niet in met het advies om – zonder meer – tot afschaffing der opkomstplicht over te gaan. Dit lid ziet de opkomstplicht weliswaar niet als een principieel onderdeel van de door hem gehuldigde opvatting omtrent de taak des kiezers, maar wel als een aansporing aan de kiesgerechtigden om zich bewust te zijn van hun taak als staatsburger bij het kiezen van vertegenwoordigende lichamen in een democratisch bestel en als een middel om te voorkomen, dat de volksvertegenwoordiging een niet juiste afspiegeling zou zijn van

de opvattingen in politici van het Nederlandse volk, hetgeen een goed functioneren van de democratie zou schaden. Dit lid zou bereid zijn de opkomstplicht te laten vervallen, indien als gevolg daarvan de vertegenwoordigende lichamen niet een vertrokken beeld van de opvattingen der kiesgerechtigden zouden vertonen.

In dit verband dient men zich af te vragen, tot welke gevolgen afschaffing der opkomstplicht zou kunnen leiden.

Het staat zonder meer vast, dat bij het vervallen van de opkomstplicht naast de kiesgerechtigden, die zich thans reeds aan de verkiezingen onttrekken, ook degenen zullen wegblijven, die – ongeïnteresseerd in de verkiezingen dan wel tegenstanders daarvan – onder de vigerende bepalingen op het stembureau komen, doch aldaar hun stembiljet blanco inleveren dan wel dit ongeldig maken of een volstrekt willekeurige stem uitbrengen. Het percentage van de eerste twee groepen kiezers is bekend.

Moeilijk valt te voorspellen, hoeveel andere kiesgerechtigden de gang naar het stemlokaal niet zullen ondernemen. Naast bekende factoren zijn hier incidentele omstandigheden in het spel, welke niet zijn te voorzien en zich evenmin laten voorspellen. Wel heeft de ervaring in een aantal landen geleerd, dat de verkiezingen voor bepaalde vertegenwoordigende lichamen – met name het parlement – meer belangstelling van de kiezers trekken dan die voor andere, kleinere vertegenwoordigingen. Veel hangt hierbij af van het belang, dat de kiezer ziet in de resultaten van de arbeid der onderscheidene lichamen, en van de activiteiten, die de politieke partijen ontplooiën om dat belang duidelijk maken.

Dit lid der Commissie zou er geen bezwaar tegen hebben de opkomstplicht te laten vervallen, indien zou komen vast te staan, dat bij het vervallen van deze plicht een belangrijk deel der kiezers, die politiek geïnteresseerd zijn, hun kiesrecht blijven uitoefenen. Aangezien een prognose op dit gebied niet gesteld kan worden, was dit lid bereid bij wijze van proef de opkomstplicht te laten vervallen voor een periode, waarbinnen eenmaal periodieke verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen worden gehouden. Legislatief houdt dit in, dat de desbetreffende bepalingen uit de Kieswet voor een aantal jaren buiten werking worden gesteld en dat de wetgever na afloop van die periode beoordeelt, of de proef moet worden omgezet in een definitieve regeling.

Dit lid is er zich van bewust, dat de door hem voorgestelde termijn voor de proefneming in zekere zin willekeurig is. Evenwel acht hij een periode, welke langer zal zijn dan door hem voorgesteld, ongewenst, omdat de kiezer daardoor de indruk zal krijgen, dat de opkomstplicht definitief is afgeschaft, hetgeen, bij een eventuele wederinvoering van deze plicht, tot veel misverstanden en een groot aantal overtredingen zou kunnen leiden.

Men kan zich afvragen, of een voorstel om de bepalingen van de Kieswet inzake de opkomstplicht bij wijze van proef tijdelijk buiten werking te stellen, vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur aanvaardbaar kan worden geacht. Gesteld zou kunnen

worden, dat, aangezien de opkomstplicht is vervat in een wet in formele zin, bij het nemen van de voorgestelde proef als het ware met de wet wordt geëxperimenteerd. Dit lid is van oordeel, dat zulks niet het geval is. De proefneming betreft niet de wet, maar de opkomstplicht zelf, zodat van een experiment met de wet geen sprake is. Een tweede vraag is, of met de opkomstplicht, als in een wet geregeld instituut, geëxperimenteerd mag worden. Te dien aanzien zij opgemerkt, dat de scheidslijn tussen zaken, waarbij zich bezwaren tegen een proefneming doen gevoelen, en zaken, waaromtrent een proefneming aanvaardbaar kan worden geacht, niet wordt gevormd door het criterium, of deze zaken al dan niet in de wet zijn geregeld. De vraag, of een proefneming aanvaardbaar is, zal vanuit de aard van de desbetreffende materie beantwoord moeten worden, en niet in de eerste plaats vanuit het formele kader, waarin de materie – al dan niet toevallig – is geplaatst; in dit verband zij verwezen naar § 91 van de toelichting op de proeve van een nieuwe grondwet.

Een proefneming is gericht op de beoordeling van de feitelijke resultaten van de bij wijze van proef getroffen maatregel, in casu het buiten werking stellen van de opkomstplicht. Gelet op het standpunt, zoals dit eerder in deze paragraaf is uiteengezet, houdt dit in, dat pragmatische, en niet principiële overwegingen beslissend worden geacht ten aanzien van de vraag, of de opkomstplicht al dan niet gehandhaafd moet worden. Vanuit dit oogpunt acht dit lid een proefneming met de opkomstplicht derhalve niet aan bedenkingen onderhevig.

Het voorgaande houdt niet zonder meer in, dat elke proefneming zal voldoen aan normen van goed en behoorlijk bestuur. Van belang daarvoor is onder meer, of werkelijk sprake is van een proefneming in die zin, dat de doelstellingen van de proef worden geformuleerd en dat wordt aangegeven wat, afhankelijk van de uitslag, verder zal dienen te geschieden.

Dit lid merkt in dit verband op, dat hij het doel van de proefneming reeds heeft aangegeven, namelijk:

- a het vaststellen in welke omvang het electoraat aan de verkiezingen zal deelnemen, wanneer de opkomstplicht niet geldt;
- b het constateren, of de kiezers, zoals door tegenstanders van de opkomstplicht wordt gesteld, werkelijk reeds mondig zijn.

Over de vraag wat, afhankelijk van de uitslag, verder zal dienen te geschieden, valt minder gemakkelijk een precies antwoord te geven. Hierbij komt het probleem aan de orde, welk percentage der kiezers dient op te komen, wil men de verkiezing nog zien als een adequaat middel om tot een verantwoorde samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen te komen. Naar de mening van dit lid behoort bij een te laag percentage van de in de proefperiode opgekomen kiezers de opkomstplicht opnieuw

te worden ingevoerd. Hij zou de grens willen trekken bij een opkomst van 70% der kiesgerechtigden. Het minimum-percentage zal een punt zijn, waarover Regering en Parlement zich vóór het nemen van de proef in gemeen overleg zullen kunnen en – naar het oordeel van dit lid der Commissie – ook moeten uitspreken.

De meerderheid der Commissie, die tot afschaffing van de opkomstplicht adviseert, heeft tegen het nemen van de door haar medelid bepleite proef allereerst het bezwaar, dat daaruit een bevoogdingsgedachte spreekt, die zij in strijd acht met het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de volwassen kiezer. Indien deze zich immers niet zou gedragen overeenkomstig het beeld, dat de Overheid met betrekking tot de representatie van het kiezerscorps voor ogen staat, zou hij weer worden gedwongen zijn algehele of incidentele politieke ongeïnteresseerdheid om te zetten in een gang naar de stembus. Naar de mening der meerderheid moet de kiezer het recht hebben ongeïnteresseerd te zijn en zich derhalve niet te laten representeren, zonder dat hem de dreiging van de herleving van de opkomstplicht boven het hoofd hangt. Als gevolg van deze dreiging zou trouwens de voorgestelde proef geen zuiver resultaat opleveren. Indien men een proef zou willen nemen, zou men beter kunnen overgaan tot een ongeclausuleerde afschaffing, waarna de Overheid altijd de bevoegdheid tot herinvoering houdt.

In de tweede plaats trekt de meerderheid der Commissie de bestuursrechtelijke aanvaardbaarheid van de voorgestelde proefneming in twijfel. Het is denkbaar, dat men tijdelijk een bepaalde verplichting aan de burger oplegt als gevolg van bijzondere omstandigheden. In de wetgeving is echter geen voorbeeld te vinden van tijdelijke afschaffing van een verplichting, niet als gevolg van bijzondere omstandigheden, maar om na te gaan of een definitieve afschaffing bereikbaar is. Behoorlijk bestuur vergt, dat aan de burger opgelegde verplichtingen niet afwisselend worden gehandhaafd en dat hij zijn gedrag niet voor een bij de wet bepaalde tijd aan de beoordeling van de Overheid onderwerpt.

De Commissie wil dit gedeelte van haar rapport beëindigen met er op te wijzen, dat zij het niet nodig heeft geoordeeld aan haar advies een voorontwerp van wet te verbinden, nu dit advies slechts tot een zeer geringe en concrete wijziging van de Kieswet zal leiden.

§ 5 Overtreding van de opkomstplicht en de vervolging daarvan

Over de vervolging van nalatige kiezers zijn door het Centraal Bureau voor de Statistiek statistische gegevens gepubliceerd ten aanzien van de Tweede Kamerverkiezingen in 1946, 1948, 1952 en 1963.

Hieronder wordt in tabel A een overzicht gegeven van de aantallen ingeschreven, niet opgekomen, ter verantwoording opgeroepen en naar de kantonrechter verwezen kiezers in die jaren. Tabel B geeft de zo juist bedoelde aantallen in percentages weer.

Tabel A Nederland

	1946	1948	1952	1963
Ingeschreven kiezers	5.275.888	5.433.663	5.792.679	6.748.611
Niet opgekomen	363.873	344.081	290.953	328.647
Ter verantwoording opgeroepen	75.994	46.877	30.175	33.769
Verwijzing naar kantonrechter	1.707	3.905	1.616	3.775

Tabel B Nederland

	1946	1948	1952	1963
Niet opgekomen kiezers in % van het aantal ingeschreven kiezers	6,9	6,3	5,0	4,9
Ter verantwoording opgeroepen kiezers in % van het aantal niet opgekomen kiezers	20,9	13,6	10,4	11,2
Naar kantonrechter verwezen kiezers in % van het aantal ter verantwoording opgeroepen kiezers	2,2	8,3	5,3	11,2
Naar kantonrechter verwezen kiezers in % van het totaal aantal niet opgekomen kiezers	0,47	1,14	0,55	1,15

Tabel C bevat achter I de aantallen ter verantwoording opgeroepen kiezers en achter II de naar de kantonrechter verwezen kiezers in de verschillende provincies.

Tabel C

		1946	1948	1952	1963
Groningen	I	795	1.264	756	1.977
	II	20	13	34	431
Friesland	I	1.526	1.160	739	3.566
	II	14	98	50	662
Drenthe	I	3.751	1.508	1.398	1.303
	II	I	4	14	111
Overijssel	I	3.217	1.897	1.980	2.495
	II	20	32	49	221
Gelderland	I	4.875	4.055	2.864	2.630
	II	17	35	68	223
Utrecht	I	1.371	2.579	1.915	1.356
	II	18	13	10	67
Noord-Holland	I	7.110	13.727	8.228	5.240
	II	54	2.942	944	410
Zuid-Holland	I	40.407	11.237	6.020	6.770
	II	1.483	443	318	704
Zeeland	I	2.290	1.388	506	1.295
	II	15	150	13	13
Noord-Brabant	I	6.847	3.721	2.907	4.591
	II	45	84	17	561
Limburg	I	3.715	4.341	2.862	2.546
	II	19	91	99	372
Totalen	I	75.994	46.877	30.175	33.769
	II	1.707	3.905	1.616	3.775

Uit de statistische gegevens welke hierboven zijn vermeld, mogen de volgende conclusies worden getrokken.

Het aantal ter verantwoording opgeroepen, niet verschenen kiezers is bijzonder gering.*

* Een andere schijnbare conclusie, dat sedert 1946 het aantal niet opgekomen kiezers een dalende lijn vertoont, is niet juist. Uit gegevens over de niet vermelde jaren blijkt, dat de desbetreffende cijfers aan schommelingen onderhevig zijn.

Het is duidelijk, dat in dit opzicht de overheid om redenen, die van verschillende aard kunnen zijn, slechts in zeer beperkte mate aandacht heeft besteed aan de naleving van artikel X 6, eerste lid, van de Kieswet. In het algemeen hebben burgemeesters, die niet verschenen kiezers ter verantwoording opriepen, de opgegeven reden van verhindering zonder nadere controle als geldig aanvaard. Het gevolg is dan ook, dat alleen zij, die helemaal geen reden van verhindering opgaven of die een reden opgaven, welke beslist niet als geldig kon worden aanvaard, naar de kantonrechter werden verwezen. Het percentage van de naar de kantonrechter verwezen niet opgekomen kiezers is zelfs zo gering, dat het practisch kan worden verwaarloosd. Gelet op de vele voorbereidende werkzaamheden, die niet in verhouding staan tot het effect van de verwijzing naar de kantonrechter, mag twijfel worden geuit aan de zin van de vervolging van deze overtredingen.

De kantonrechter legt voor de overtredingen een geringe geldboete op. Van de vervolging gaat nauwelijks enige werking in gunstige zin uit. Immers de overtreders staan of onverschillig tegenover de gepleegde overtreding of zijn principieel tegen de opkomstplicht. In beide gevallen zal een veroordeling elk corrigerend effect missen.

De Commissie meent, dat, indien de opkomstplicht in de Kieswet wordt gehandhaafd, het onverschillig is, welke instantie de voorbereidende werkzaamheden heeft te verrichten om tot een eventuele berechting van de niet verschenen kiezer te komen. Zowel de gemeente-administratie (de burgemeester) als de officier van justitie beschikt in feite niet over voldoende personeel en tijd om de vervolging van niet verschenen kiezers tot een bevredigend einde te brengen. De burgemeester, c.q. de officier van justitie, zal de vervolging moeten aanpassen aan de daartoe beschikbare tijd, c.q. de gelegenheid ter terechtzitting.

De Commissie is van mening, dat geen meer efficiënte berechting van niet verschenen kiezers mogelijk is, daar niet afgeweken kan worden van een behoorlijke oproeping ter terechtzitting en een daaraan voorafgaand onderzoek naar de strafbaarheid van de niet verschenen kiezer. Zij adviseert derhalve, bij handhaving van de opkomstplicht, de huidige procesgang bij vervolging van de niet verschenen kiezers te continueren.

Overigens is de Commissie van oordeel, dat de in het buitenland voorkomende sancties (§ 3) voor Nederland niet aanvaardbaar moeten worden geacht.

De in de Commissie als oplossing gesuggereerde antwoordplicht, waarbij de niet verschenen kiezer door het terugzenden van zijn oproepingskaart geacht wordt te zijn verschenen, wordt door de Commissie verworpen. Een zodanig systeem ontlast weliswaar de administratie, maar leidt tot een volstrekt willekeurige strafbaarstelling.

Aan het eind van haar rapport gekomen, zegt de Commissie gaarne dank voor het in haar gestelde vertrouwen. Zij moge hierbij in overweging geven het rapport te publiceren.

De Adviescommissie,

J. J. A. Berger , voorzitter

P. Bakker	}	leden
I. N. Th. Diepenhorst		
F. Korthals Altes		
L. G. A. Schlichting		
H. van 't Veer		
C. J. Verplanke		

W. K. J. J. van Ommen Kloeke , secretaris

C. M. M. J. de Kuyper , adjunct-secretaris

