

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp

Advies grondwettelijke uitsluiting kiesrecht
curandi

Geachte heer De Graaf,

Bij brief van 25 november 2003 heeft u de Kiesraad advies gevraagd over de grondwettelijke uitsluiting van het kiesrecht van curandi zoals neergelegd in artikel 54, tweede lid, aanhef en onder b, van de Grondwet. Aangezien de Kiesraad prioriteit heeft moeten geven aan de advisering over andere onderwerpen en aan zijn optreden als centraal stembureau bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, heeft een advies over de kiesrechtuitsluiting van curandi helaas enige tijd op zich laten wachten.

Aanleiding adviesaanvraag

Aanleiding voor de adviesaanvraag is een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kiesrechtuitsluiting van curandi.¹ De uitspraak komt er kort gezegd op neer dat deze uitsluiting naar het oordeel van de Afdeling onder omstandigheden in strijd kan zijn met het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De Afdeling acht de uitsluiting niet in alle gevallen een onredelijke beperking van het kiesrecht. In een concreet geval kan naar het oordeel van de Afdeling echter wel van onredelijke beperking van het kiesrecht sprake zijn. Het oordeel over de wijze waarop moet worden vastgesteld of van onredelijke beperking sprake is en aan welk orgaan terzake bevoegdheid toekomt, valt volgens de Afdeling niet onder de rechtsvormende taak van de rechter, maar komt toe aan de wetgever.

Inhoud adviesaanvraag

In uw adviesaanvraag vraagt u in algemene zin advies uit te brengen over de kiesrechtuitsluiting zoals neergelegd in artikel 54, tweede lid, aanhef en onder b, van de Grondwet. U heeft daarbij verzocht in het advies aandacht te besteden aan de volgende vragen:

Datum

19 juli 2004

Ons kenmerk

2004-000005780

Onderdeel

Kiesraad

Inlichtingen

Mw. mr. drs. E.B. Pronk

T (070) 426 8771

F (070) 426 7634

Uw kenmerk

Blad

1 van 1

Aantal bijlagen

0

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200

2511 EZ Den Haag

Kamer H 1016

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 oktober 2003, JB 2004, aflevering 1, met noot LV.

Datum
19 juli 2004

Ons kenmerk
2004-0000005780

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 2

1. Is de uitsluiting van personen die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten in het licht van kiesrechtelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia nog wenselijk?
2. Is er, naast de directe uitsluiting van deze personen van het kiesrecht, een andere, technisch en praktisch uitvoerbare mogelijkheid om personen die onbekwaam zijn hun wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen, uit te sluiten van het kiesrecht? Uw gedachten daarbij gingen uit naar de mogelijkheid dat de rechter kan bepalen dat een persoon bij het opleggen van curatele wordt uitgesloten van het kiesrecht, maar waarbij dit niet automatisch gebeurt.

Tenslotte heeft u verzocht in de overwegingen ook de onderbewindstelling en het mentorschap mee te nemen, aangezien dit nauw aan de ondercuratelestelling verwante figuren betreft.

Achtergrond huidige kiesrechtuitsluiting

In het kader van de grondwetsherziening van 1983 is de kiesrechtuitsluiting van personen die wegens een geestelijke stoornis onder curatele zijn gesteld uitgebreid onderwerp van discussie geweest. Bij deze grondwetsherziening is het aantal kiesrechtuitsluitingen aanzienlijk beperkt. In eerste instantie was daarbij overwogen om alle kiesrechtuitsluitingen te schrappen, derhalve ook de kiesrechtuitsluiting voor curandi. De grondwetgever heeft echter, mede naar aanleiding van een advies van de Kiesraad, weloverwogen de kiesrechtuitsluiting voor curandi gehandhaafd.

Het uitgangspunt daarbij was dat het niet reëel was te veronderstellen dat een curandus tot een verantwoorde uitoefening van zijn kiesrecht in staat zou zijn. Daarbij werd in ogenschouw genomen dat de rechter slechts tot ondercuratelestelling overgaat ten aanzien van personen van wie de rechter uitdrukkelijk heeft geoordeeld dat zij zodanig geestelijk gestoord zijn, dat zij hun belangen niet behoorlijk kunnen waarnemen. Ook werd geconstateerd dat het geestelijk gestoord zijn als zodanig moeilijk dienst kon doen als criterium voor het al dan niet hebben van kiesrecht. Daarom is ervoor gekozen aansluiting te zoeken bij een gemakkelijk vast te stellen objectieve omstandigheid aan de hand waarvan kan worden bepaald of iemand in staat moet worden geacht zijn wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen. Uitsluiting van het kiesrecht bleef verbonden aan de door de rechter uitgesproken ondercuratelestelling. De onbillijkheid die zou ontstaan doordat andere personen die evenmin in staat waren hun wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen niet formeel waren uitgesloten van het kiesrecht, was voor de grondwetgever geen reden de kiesrechtuitsluiting voor curandi te schrappen.

Datum
19 juli 2004

Ons kenmerk
2004-000005780

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 3

Ontwikkelingen in maatschappelijke opvattingen, wetgeving en jurisprudentie

De Kiesraad is van oordeel dat, gelet op de huidige ontwikkelingen in maatschappelijke opvattingen, wetgeving en jurisprudentie, de algemene kiesrechtuitsluiting van curandi niet langer te handhaven is. De algemene tendens is dat juist gestimuleerd wordt dat een curandus, als deze tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht, zoveel mogelijk zelf rechtshandelingen en andere handelingen verricht. In toenemende mate wordt in de wetgeving en jurisprudentie rekening gehouden met de feitelijke bekwaamheden van curandi. Er worden met andere woorden niet langer absolute gevolgen verbonden aan de curatele. De veronderstelling bij de grondwetsherziening van 1983 dat een curandus in algemene zin zijn belangen niet behoorlijk kan waarnemen waardoor een kiesrechtuitsluiting gerechtvaardigd zou zijn, is dus achterhaald. Zo is de curator met betrekking tot aangelegenheden betreffende verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding sinds 1994 verplicht te bevorderen dat de curandus rechtshandelingen en andere handelingen zelf verricht, indien deze tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake in staat kan worden geacht (artikel 1:381, vierde lid, juncto artikel 1:454 van het Burgerlijk Wetboek). Te wijzen valt ook op de mogelijkheid van curandi zelf in bestuursrechtelijke geschillen op te treden, indien zij tot een redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht (artikel 8:21, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht), de bekwaamheid om zelf in rechte op te treden inzake de curatele (artikel 1:381, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek) en de mogelijkheid van de curandus om met toestemming van de kantonrechter een uiterste wilsbeschikking te maken (artikel 4:55, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek).

Uit de jurisprudentie volgt daarnaast dat bij de keuze voor een beschermingsregime voor personen die wegens een geestelijke stoornis niet in staat zijn tot een behoorlijke belangenbehartiging, de mate van geestelijke gestoordheid niet bepalend dient te zijn. Volgens de Hoge Raad dient steeds bezien te worden of, gezien de omstandigheden van het geval, met de instelling van bewind kan worden volstaan (proportionaliteitsbeginsel).² Het gaat er dus om welke bescherming nodig is.³ Vanuit die optiek bezien is het ongerijmd personen die onder curatele zijn gesteld wegens een geestelijke stoornis het kiesrecht te ontzeggen, en overige personen die een vergelijkbare geestelijke gesteldheid bezitten, niet.

² Zie HR 1 juli 1983, NJ 1984, nr. 181.

³ De paradoxale situatie doet zich dan ook voor dat personen die hetzij zelfstandig leven, hetzij in mindere mate geestelijk gestoord zijn, eerder onder curatele worden gesteld dan personen die bijvoorbeeld in een inrichting leven.

Mogelijke oplossingen

De Kiesraad ziet een aantal mogelijke 'oplossingen' om gevolg te geven aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de bovenstaande ontwikkelingen, en wel de volgende:

1. In het kader van de ondercuratelestelling beslist de rechter expliciet of betrokkene tevens dient te worden uitgesloten van het kiesrecht. In dat geval leidt ondercuratelestelling niet per definitie tot een uitsluiting van het kiesrecht. Deze optie noemt u eveneens in uw adviesaanvraag.
2. De ondercuratelestelling houdt in beginsel een uitsluiting van het kiesrecht in. Op verzoek kan de rechter echter besluiten om de uitsluiting van het kiesrecht op te heffen.
3. Ten aanzien van alle personen die niet in staat moeten worden geacht hun wil te bepalen wordt uitsluiting van het kiesrecht door de rechter mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld op initiatief van de officier van justitie, de curator of de naaste familie.
4. De kiesrechtuitsluiting voor curandi komt te vervallen.

De voorkeur van een deel van de Kiesraad gaat uit naar oplossing 2, terwijl het andere deel de voorkeur heeft voor oplossing 4. Daarbij is de volgende argumentatie gehanteerd.

Oplossing 2

Oplossingen 1, 2 en 3 bevatten alle drie de mogelijkheid van een individuele beoordeling. Een voordeel van oplossing 2 ten opzichte van oplossing 1 en 3 is naar het oordeel van de Kiesraad in de eerste plaats dat deze het beste aansluit bij de huidige regeling zoals neergelegd in artikel 54, tweede lid, aanhef en onder b, van de Grondwet. Het uitgangspunt bij oplossing 2 is immers dat een ondercuratelestelling wegens een geestelijke stoornis in principe een uitsluiting van het kiesrecht meebrengt. Een voordeel ten opzichte van oplossing 1 is voorts dat bij oplossing 2 het rechterlijke apparaat zo min mogelijk wordt belast. De rechter behoeft niet bij elke beslissing inzake curatele wegens een geestelijke stoornis aan de hand van een psychologisch advies te bezien of betrokkene tevens dient te worden uitgesloten van het kiesrecht. Toch biedt oplossing 2 aan iedere curandus die dat wenst de mogelijkheid de opheffing van zijn kiesrechtuitsluiting te verzoeken. De Kiesraad gaat er voorts van uit dat bij een mogelijke introductie van oplossing 3, verzoeken tot uitsluiting van het kiesrecht wegens de onmogelijkheid de wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen slechts sporadisch zullen voorkomen. Immers, de betrokkene zelf en zijn naaste verwanten hebben er geen belang bij een dergelijk verzoek te doen. Dit betekent dat de regeling in de praktijk een dode letter zou zijn.

Oplossing 4

Het voordeel van het geheel schrappen van de kiesrechtuitsluiting (oplossing 4) is dat het kiesrechtelijk regime ten aanzien van de kleine groep curandi (circa 20.000 personen) gelijk wordt aan dat van een veel grotere groep overige

Datum
19 juli 2004

Ons kenmerk
2004-0000005780

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

personen die niet in staat zijn hun wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen. Beide groepen personen worden in dat geval op dit punt gelijk behandeld. Zoals hiervoor ter sprake kwam is de mate van geestelijke gestoordheid niet het doorslaggevende criterium voor de rechter al dan niet curatele op te leggen. Het gaat niet aan personen die een vergelijkbare geestelijke gesteldheid bezitten, voor wat betreft het kiesrecht verschillend te benaderen. Ook oplossing 4 biedt de mogelijkheid van een individuele beoordeling: de ondercuratelegestelde komt in principe het kiesrecht toe, tenzij betrokkene niet in staat is zijn wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen. Indien curandi hiertoe niet in staat zijn, zullen zij overigens doorgaans niet zelf het initiatief nemen aan de stemming deel te nemen.

De Kiesraad realiseert zich dat hij in het bijzonder wat oplossing 4 betreft met dit advies terugkomt op zijn eerdere standpunt uit 1975 inzake de kiesrechtuitsluiting voor curandi. De hiervoor weergegeven ontwikkelingen sindsdien zijn echter zodanig, dat niet langer zonder meer als uitgangspunt gehanteerd kan worden dat een curandus niet tot een verantwoorde uitoefening van zijn kiesrecht in staat is. De hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dwingt bovendien tot een wijziging van de wetgeving op dit punt.

Grondwetsherziening noodzakelijk

Voor de twee oplossingen waaraan de Kiesraad de voorkeur geeft is in beide gevallen een wijziging van de Grondwet nodig. De uitsluiting van het kiesrecht van personen die wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn om rechtshandelingen te verrichten is immers neergelegd in artikel 54, tweede lid, aanhef en onder b, van de Grondwet.

Geen onderscheid actief en passief kiesrecht

De Kiesraad heeft in zijn vergadering ook besproken de vraag of het wenselijk zou zijn voor wat betreft ondercuratelegestelden een onderscheid te maken tussen actief en passief kiesrecht. Dit onderscheid zou er op neerkomen dat aan ondercuratelegestelden alleen het actief kiesrecht zou toekomen. De Raad meent dat een dergelijk onderscheid onwenselijk is. Naar zijn oordeel dient de kiezer zelf te beoordelen welke kandidaten geschikt zijn om hem te vertegenwoordigen in algemeen vertegenwoordigende organen.

Overige wilsonbekwamen

De Kiesraad is er geen voorstander van om de kiesrechtuitsluiting ook te laten gelden voor personen ten aanzien waarvan een onderbewindstelling is uitgesproken of een mentorschap is ingesteld. Een dergelijke verruiming zou haaks staan op het streven de uitsluiting van het kiesrecht waar mogelijk te beperken. Bovendien zou ook bij deze uitsluitingen een individuele beoordeling nodig zijn. Weliswaar doen zich in de praktijk vooral bij verzorgingsinstellingen, verpleegthuizen en psychiatrische inrichtingen regelmatig vragen voor rond het

Datum
19 juli 2004

Ons kenmerk
2004-0000005780

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 6

vermogen van de bewoners hun wil ten aanzien van het kiesrecht zelfstandig te bepalen. Veelal gaat het hierbij echter om personen ten aanzien waarvan geen onderbewindstelling is uitgesproken of een mentorschap is ingesteld. Uitbreiding van de uitsluitingsgrond tot onderbewindstelling en/of mentorschap zou dan ook tamelijk willekeurig zijn.

Wel adviseert de Kiesraad u gemeenten in een circulaire aan te sporen verzorgingsinstellingen, verpleegtehuizen en psychiatrische inrichtingen regelmatig te benaderen over de uitoefening van het kiesrecht door personen die niet in staat zijn om hun wil ten aanzien van het kiesrecht te bepalen. In deze circulaire zal er onder meer op gewezen kunnen worden dat het aan het initiatief van de betrokken kiezer moet worden overgelaten of hij aan de stemming wenst deel te nemen en dat het niet aan het personeel van de instelling is initiatieven te ontplooiën om voor deze kiezers bij volmacht te stemmen.

Hoogachtend,

F.J.W.M. van Dooren,
voorzitter

E.B. Pronk,
secretaris