



FORUM

HONDERD JAAR ALGEMEEN KIESRECHT: DE ROL VAN DE WETGEVER

ERNEE KRIJNEN - 18.10.2018

In 2019 is het precies 100 jaar geleden dat het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen werd ingevoerd. Tijdens deze feestelijke gelegenheid is het goed om stil te staan bij de invloed van de wetgever op ons constitutioneel bestel. Het algemeen kiesrecht kent namelijk een lange voorgeschiedenis.

De ontwikkeling van ons kiesrecht

Sinds de grondwetsherziening van 1848 worden de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen door mannen die een zekere som aan belasting betaalden. Het kiesrecht was dus niet algemeen, maar een zogeheten censuskiesrecht: kiesrecht waarbij de som die aan belasting wordt betaald (census) als uitgangspunt wordt genomen. De Grondwet liet de nadere uitwerking van deze bepaling over aan de wetgever. In 1849 trad het eerste kabinet-Thorbecke aan, dat onder meer verantwoordelijk was voor de eerste Kieswet (1850). Hierin was de wijze van stemming geregeld. Gestemd werd door een thuis gezonden stembriefje schriftelijk in te vullen en dit in persoon op het bureau van stemopneming in de daar aanwezige stembus te steken. Het was hierdoor niet te controleren of de kiezers zelf hun stembriefje invulden.

De grondwetsherziening van 1887 stond de wetgever toe het kiesrecht ook op basis van andere gronden dan de census toe te kennen, maar algemeen was het nog niet. Dit maakte een algehele wijziging van de Kieswet noodzakelijk. Deze liet echter bijna tien jaar op zich wachten. Pas in 1896 introduceerde Van Houten zijn Kieswet. Nieuw ten opzichte van 1850 was de verplichte kandidaatstelling. Het stemmen geschiedde nu na oproep tot stemming op het daarin vermelde stembureau. Bij het stembureau kreeg men na overhandiging van de oproep tot stemming het stembiljet. Op dit stembiljet waren in alfabetische volgorde de namen gedrukt van de kandidaten waarop een stem kon worden uitgebracht. Voor de namen van die kandidaten was een zwart vak gedrukt, waarin zich een witte stip bevond. Men nam het stembiljet naar een niet in gebruik zijnde lessenaar om vervolgens het stembiljet in te vullen. Dit laatste geschiedde door de witte stip in het zwarte vak voor de kandidaat naar keuze eveneens zwart te maken. Het stemmen werd voltooid door het stembiljet in de stembus te steken na de achterzijde te hebben laten zien aan de voorzitter van het stembureau om deze ervan te vergewissen dat het stembiljet de handtekening van de burgemeester

bevatte. Hiermee was het stemgeheim gewaarborgd. Deze wijze van stemming, waarbij gestemd wordt in een stemhokje, wordt ook wel aangeduid als een couloirstelsel.

Na de grondwetsherziening van 1917 was er sprake van algemeen kiesrecht voor mannen. Ook bood deze grondwetsherziening de wetgever de mogelijkheid om vrouwen het actief kiesrecht toe te kennen. De protestanten en katholieken profiteerden, net zoals in 1887, van de uitbreiding van het kiesrecht, aangezien zij veel steun genoten onder de kleine burgerij. Na de verkiezingen in 1918 trad dan ook het christelijk kabinet-Ruijs de Beerenbrouck aan. Dit kabinet was echter niet bereid gebruik te maken van de door de Grondwet geboden mogelijkheid om het kiesrecht ook aan vrouwen toe te kennen. De links-liberalen, onder leiding van Marchant, besloten daarop met een wetsvoorstel te komen. Dit wetsvoorstel verkreeg op 9 augustus 1919 kracht van wet. Bij de grondwetsherziening van 1922 werd het algemeen kiesrecht voor vrouwen grondwettelijk verankerd.

De grondwetsherziening van 1917 veranderde echter niets aan het couloirstelsel. Sinds 1921 dient alleen de witte stip in het stemvak voor de kandidaat naar keuze rood in plaats van zwart te worden gemaakt. De reden hiertoe is dat bij het opnemen van de stemmen op een stembiljet met vele lijsten en soms meer dan honderd namen van kandidaten een zwart gemaakte stip moeilijk te vinden was.

Constitutionele verandering door de wetgever

De ontwikkeling van het kiesrecht laat zien dat constitutionele verandering niet alleen door grondwettelijke herziening maar ook door wetgeving geschiedt. De *tekst* van de Grondwet kan enkel gewijzigd worden door grondwettelijke herziening. De procedure die daarvoor moet worden doorlopen, staat in artikel 137 Grondwet. Constitutionele verandering is echter ook mogelijk zonder de tekst van de Grondwet te wijzigen: de *betekenis* van de Grondwet kan namelijk ook door middel van wetgeving veranderen.

Zo had het woord ‘gekozen’ tot 1896 een andere betekenis dan in de jaren daarna. Voortaan diende in een stemhokje de stem te worden uitgebracht, waarmee het stemmen een wezenlijk ander karakter kreeg. Hoewel de tekst van de Grondwet dus onveranderd bleef, is de betekenis daarvan ingrijpend gewijzigd door de wetgever. Daarnaast heeft de wetgever in 1919 het algemeen kiesrecht voor vrouwen ingevoerd. De grondwettelijke verankering van dit recht in 1922 kan slechts worden aangemerkt als een ‘huishoudelijke taak’, aangezien het kiesrecht voor vrouwen twee jaar eerder al bij wet was geïntroduceerd.

Hoe is constitutionele verandering als gevolg van wetgeving nu te waarderen? Hoe meer de Grondwet regelt over het kiesrecht voor de Tweede Kamer, hoe minder ruimte de wetgever heeft om het kiesrecht uit te breiden dan wel anderszins te veranderen. De wetgever mag immers niet in strijd handelen met de Grondwet. Omgekeerd geldt dat wanneer de Grondwet minder hierover vermeldt de wetgever

meer ruimte heeft. Uitgaande van democratie als meerderheidsbesluitvorming volgens correcte procedures waarbij de rechten en vrijheden van burgers zijn gewaarborgd, zijn zowel grondwettelijke herziening als wetgeving democratisch. Beide komen immers tot stand via een voorgeschreven procedure en pas nadat het gekozen parlement ermee in heeft gestemd.

Hier wordt echter bepleit voor behoud van het huidige normerend karakter van de Grondwet aangaande het kiesrecht voor de Tweede Kamer. De Grondwet heeft een sober karakter. Deze dient als basisdocument van ons staatsbestel de essentie daarvan te bevatten. In de Grondwet te veel of te weinig opnemen, zou afbreuk doen aan deze registratiefunctie. Daar komt bij dat de Grondwet enerzijds een waarborg is tegen lichtvaardige verandering, anderzijds dient de wetgever de mogelijkheid te hebben in te spelen op veranderde omstandigheden. Voorts sluit constitutionele verandering door de Kieswet aan bij het open systeem van het constitutioneel recht, waarin zich belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan buiten de grondwettelijke herzieningsprocedure om. Hierbij valt onder andere te denken aan de ongeschreven vertrouwensregel tussen regering en Staten-Generaal en het arrest Grenstractaat Aken betreffende de werking van verdragen binnen de Nederlandse rechtsorde.

De ontwikkeling van het kiesrecht laat zien hoe de wetgever een belangrijke bijdrage levert aan de vorm en inhoud van het constitutioneel bestel. Constitutionele verandering treedt niet alleen op na grondwetsherziening, maar kan ook volgen uit wetgeving. Met name met de invoering van het algemeen kiesrecht voor vrouwen leverde de wetgever een belangrijke bijdrage aan de uitbreiding van het kiesrecht: een die gevierd mag worden!