



## DE GRONDWET - ARTIKEL 4 - KIESRECHT

Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 4 - KIESRECHT - G. LEENKNEGT

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling
2. Betekenis en functie
3. Reikwijdte: algemeen vertegenwoordigende organen
4. Reikwijdte: iedere Nederlander gelijkelijk
5. Beperkingsmogelijkheden
6. Kiesrecht voor het Europees Parlement
7. Relevant verdragsrecht
8. Jurisprudentie
9. Literatuur
10. Historische versies

**Editie maart 2013<sup>[1]</sup>**

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING

Artikel 4 kan worden gezien als de grondwettelijke bepaling waarin de democratische staatsvorm is vastgelegd. Hoewel de Grondwet geen preambule of algemene bepaling kent die uitdrukkelijk het rechtsstatelijke en democratische karakter van de Nederlandse constitutionele ordening benoemt, liggen die beginselen wel degelijk aan het constitutionele recht ten grondslag. Artikel 4 legt in dat verband vast dat elke Nederlander het recht heeft om betrokken te zijn bij de samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen, hetgeen een van de fundamenteën van de democratiegedachte is. Artikel 4 is in die zin een kernbepaling in onze Grondwet.

Tot 1983 kende de Grondwet niet een met artikel 4 vergelijkbare *algemene* bepaling betreffende het actief en passief kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen. Daarvóór kon wel uit een samenstel van bepalingen in de Grondwet zelf en in diverse wetten het recht op actief en passief kiesrecht

worden afgeleid. Zo voorziet de Grondwet al vanaf 1887 in de mogelijkheid van uitsluiting van de uitoefening van het kiesrecht,<sup>[2]</sup> en geeft de Kieswet sinds 1896 de burger een recht op verbetering van de kiesregistratie in het geval men niet op de juiste wijze of in het geheel niet in het kiesregister is geregistreerd.<sup>[3]</sup> Daarnaast kent de Grondwet vanaf 1848 steeds bepalingen die meer concreet het actief en passief kiesrecht voor de belangrijkste vertegenwoordigende organen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau waarborgen, zoals de artikelen 54-56 en 129 en 130 Grondwet dat nu doen voor de beide kamers van de Staten-Generaal, de gemeenteraden en de provinciale staten.



Men kan zich de vraag stellen waarom de behoefte aan een steviger fundament in de vorm van een expliciet grondwettelijk grondrecht niet eerder is gevoeld. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat lange tijd – van 1917 tot 1970 – een stemplicht gold, waardoor het deelnemen aan de verkiezingen voor de burger een wettelijke verplichting was.<sup>[4]</sup> Het is niet onwaarschijnlijk dat men het gevoel heeft gehad dat een activiteit tot welke een burger niet alleen gerechtigd, maar waartoe hij of zij tevens verplicht is, zich wat minder goed leende voor het toedelen van de status van grondrecht.<sup>[5]</sup>

De opneming in de Grondwet van het kiesrecht als een grondrecht werd voor het eerst voorgesteld door de meerderheid van de Staatscommissie Cals/Donner met de argumentatie dat het ‘hier een recht op participatie in de publieke zaak betreft’ en dat de opneming ‘voorts overeen(stemt) met de opzet van verschillende internationale documenten op het terrein van de grondrechten’.<sup>[6]</sup> De commissie wees daarbij op de Franse Déclaration des droits de l’homme et du citoyen van 1789 (tweede volzin van artikel 6), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (het eerste lid van artikel 21) en op het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 25). Ook in de constitutionele geschiedenis van Nederland zijn volgens de commissie aanknopingspunten te vinden, zoals de artikelen 10 en 11 van de burgerlijke en staatkundige grondregels van de Staatsregeling van 1798.<sup>[7]</sup> Daarnaast vindt het kiesrecht erkenning in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar dan geformuleerd als een verplichting voor de verdragsluitende staten om regelmatig vrije en geheime verkiezingen te organiseren (zie par. 7). Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie garandeert daarnaast alle EU-burgers het recht deel te nemen aan

verkiezingen voor het Europees Parlement en voor gemeenteraden in de lidstaat waar men verblijf houdt onder gelijke voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat (zie par. 6).

De regering schaarde zich ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 aan de zijde van de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner; zij achtte het actief en passief kiesrecht – terecht – van zodanig fundamenteel belang dat opneming in de grond-rechten-catalogus in het eerste hoofdstuk van de Grondwet gerechtvaardigd was.<sup>[8]</sup>

## 2. BETEKENIS EN FUNCTIE

Het kiesrecht is in artikel 4 geformuleerd als een klassiek grondrecht. Uitgangspunt is dat iedere Nederlander het recht heeft om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en om zelf verkozen te worden. Hoewel artikel 4 dat niet uitdrukkelijk verwoordt, dienen die verkiezingen vrij en geheim te zijn,<sup>[9]</sup> wat wil zeggen dat geen bedreiging of dwang mag worden uitgeoefend om voor een bepaalde kandidaat of politieke beweging te stemmen, of om dat juist niet te doen, en dat een kiezer niet verplicht is openbaar te maken hoe hij of zij heeft gestemd.<sup>[10]</sup> Het grondrecht heeft daarmee een duidelijke democratische functie: het beoogt te garanderen dat burgers betrokken kunnen zijn bij de samenstelling van overheidsorganen en dat zij kunnen bijdragen aan het goed functioneren van die overheidsorganen.

Dat vereist meer dan onthouding van de zijde van de overheid; er vloeien ook verplichtingen voor de overheid uit voort. Zo is het voor de werking van het kiesrecht noodzakelijk dat met enige regelmaat verkiezingen worden georganiseerd. Kortmann geeft aan dat het niet wenselijk is dat verkiezingen *te vaak* plaatsvinden, aangezien dan afbreuk zou worden gedaan aan de noodzakelijke continuïteit in de samenstelling en werkzaamheden van de vertegenwoordigende organen.<sup>[11]</sup> Aan de andere kant zijn er omstandigheden denkbaar waarin de continuïteit van de werkzaamheid van een vertegenwoordigend orgaan juist gebaat kan zijn bij snel opeenvolgende verkiezingen. Wanneer een vertegenwoordigend orgaan onvoldoende krachtig kan besluiten of stelling innemen, bijvoorbeeld door sterke interne verdeeldheid of conflicten, zijn snelle verkiezingen te prefereren boven stagnatie in het politieke bedrijf.

Ook veronderstelt het kiesrecht het bestaan van een politieke structuur met georganiseerde politieke partijen;<sup>[12]</sup> de overheid moet burgers niet alleen de ruimte laten om zich te organiseren voor het verrichten van politieke activiteiten, maar dat proces ook faciliteren en zelfs deels financieren als dat nodig is.<sup>[13]</sup>

Verder veronderstelt het (actief) kiesrecht idealiter dat burgers goed geïnformeerd zijn, zodat zij in staat zijn zich in verkiezingstijd een oordeel te vormen over

belangrijke maatschappelijke en sociaal-economische vraagstukken en over de opvattingen en kwaliteiten van verkiesbare kandidaten. Immers, alleen dan kan een kiezer in vrijheid een rationele keuze maken. Nu is het weliswaar de vraag of de doorsnee kiezer zich in het stemhokje werkelijk hoofdzakelijk door dergelijke rationele overwegingen laat leiden, maar dat doet niet af aan de vaststelling dat het kiesrecht uitgaat van de gedachte dat burgers in staat moeten worden gesteld om een rationele keuze te maken. Dat betekent dat burgers via onafhankelijke media kennis moeten kunnen nemen van de opvattingen en kwaliteiten van kandidaten, dat die kandidaten vrij moeten zijn hun ideeën in verkiezingscampagnes uit te dragen en dat kiezers vervolgens hun opvattingen daarover kenbaar kunnen maken door het uitbrengen van een stem. Het kiesrecht is als grondrecht dus sterk verbonden met andere vrijheidsrechten die een democratische functie hebben, zoals de vrijheid van meningsuiting en andere uitingsrechten, het recht tot vereniging en niet in de laatste plaats het recht op onderwijs. In de tekst van de Grondwet is dit niet tot uitdrukking gebracht; overeenkomende verdragsbepalingen die het actief en passief kiesrecht beschermen – met name artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM – leggen de verbinding tussen het kiesrecht en de uitings- en gelijkheidsrechten in een aantal gevallen wel nadrukkelijk (zie par. 7).

### 3. REIKWIJDTE: ALGEMEEN VERTEGENWOORDIGENDE ORGANEN

De reikwijdte van het door artikel 4 gewaarborgde actief en passief kiesrecht wordt in belangrijke mate bepaald door de betekenis van de term ‘algemeen vertegenwoordigende organen.’ Het algemeen actief en passief kiesrecht wordt uitsluitend gegarandeerd voor de samenstelling van organen die een algemeen vertegenwoordigend karakter hebben. Er bestaan daarnaast allerlei organen die een specifieke beroepsgroep, bedrijfstak, maatschappelijk veld of groepsbelang vertegenwoordigen; de samenstelling van die organen hoeft niet gebaseerd te zijn op het beginsel van algemeen kiesrecht.

De vraag of een orgaan ‘algemeen vertegenwoordigend’ is, dient beantwoord te worden aan de hand van de aard en omvang van het takenpakket daarvan. Een orgaan dat ‘wat betreft samenstelling en bevoegdheden een zodanige positie in het openbaar bestuur’ inneemt, of ‘een zodanig algemeen karakter en een zodanige zwaarte in het bestuursproces’ heeft, moet tot de door artikel 4 Grondwet bedoelde algemeen vertegenwoordigende organen worden gerekend.<sup>[14]</sup> Het gaat dus om organen die niet een specifieke taakopdracht en beperkte, daarop gerichte bevoegdheden bezitten, maar om organen die een ‘algemeen veld van belangenbehartiging’ bestrijken.<sup>[15]</sup> Zij behartigen het *algemeen* belang binnen een lokale of regionale gemeenschap of van geheel Nederland.<sup>[16]</sup>

In elk geval – zoveel werd tijdens de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983 duidelijk – behoren daartoe de beide Kamers der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden. De besturen van functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals waterschappen en publiekrechtelijke

bedrijfsorganisaties, vallen er daarentegen niet onder.<sup>[17]</sup> De politie- en veiligheidsregio's hebben evenmin een algemeen takenpakket met bijbehorende bevoegdheden en ook van universiteits- en faculteitsraden, ondernemingsraden en vergelijkbare organen mag worden aangenomen dat zij niet tot de in artikel 4 bedoelde 'algemeen vertegenwoordigende organen' behoren.<sup>[18]</sup>

Deelgemeenteraden<sup>[19]</sup> konden onder omstandigheden wel tot de algemeen vertegenwoordigende organen worden gerekend. In 2013 werd echter (onder andere) de Gemeentewet gewijzigd, waardoor de mogelijkheid om deelgemeenten in te richten en uit te rusten met raadsbevoegdheden werd geschrapt. Daarmee verloren ook de bestaande deelgemeenten<sup>[20]</sup> hun wettelijke grondslag.<sup>[21]</sup>

#### 4. REIKWIJDTE: IEDERE NEDERLANDER GELIJKELIJK

De waarborg die artikel 4 biedt, geldt alleen voor Nederlanders. Dat betekent dat, behoudens beperkingen en uitzonderingen, in elk geval iedere Nederlander het recht heeft om te kiezen en gekozen te worden voor algemeen vertegenwoordigende organen. Nederlanders hebben het recht te beslissen over de samenstelling van de organen die de gemeenschap vertegenwoordigen waarvan zij zelf, op basis van hun nationaliteit, deel uitmaken. Artikel 4 staat er niet aan in de weg ingezetenen met een andere nationaliteit actief en passief kiesrecht toe te kennen voor de vertegenwoordigende organen van de gemeenschap waarmee zij verbonden zijn.<sup>[22]</sup> De Grondwet zelf stelt hieraan echter grenzen: uit de artikelen 54 en 130 Grondwet kan worden afgeleid dat dit niet mogelijk is voor de verkiezing van de beide kamers der Staten-Generaal of provinciale staten.<sup>[23]</sup>

Voor de gemeenteraden is wel actief en passief kiesrecht toegekend aan bepaalde categorieën niet-Nederlandse ingezetenen, waaronder burgers van andere EU-lidstaten.<sup>[24]</sup> Dat laatste vloeit voort uit de artikelen 20, tweede lid, onder b, en 22, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag. Deze bepalingen kennen alle burgers van de Unie actief en passief kiesrecht toe bij de verkiezingen voor gemeenteraden in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van de betreffende lidstaat. Ook artikel 40 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie garandeert dat recht aan elke burger van de Unie.

Artikel 4 eist niet dat Nederlanders hun werkelijke woonplaats in Nederland hebben om kiesrecht te hebben voor de algemeen vertegenwoordigende organen. Artikel 129 Grondwet eist voor de verkiezing van provinciale staten en gemeenteraden om voor de hand liggende redenen wel het ingezetenschap van de betreffende provincie en gemeente, maar de artikelen 54 en 55 eisen het ingezetenschap van Nederland niet als voorwaarde voor de verkiezing van de leden van respectievelijk de Tweede en de Eerste Kamer. Artikel 54 geeft slechts aan dat

ten aanzien van het kiesrecht van niet-ingezetenen uitzonderingen kunnen worden gemaakt. De Kieswet bepaalt slechts dat Nederlanders actief kiesrecht hebben voor de Tweede Kamer (artikel B1, eerste lid, Kieswet); buiten Nederland wonende Nederlanders zijn dientengevolge niet van het kiesrecht uitgesloten. Zij kunnen hun stem uitbrengen per brief, zoals is geregeld in hoofdstuk M van de Kieswet. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten (artikel Q1, eerste lid, Kieswet); deze laatsten zijn per definitie ingezetenen (art. 129 Gw). Niet-ingezetenen kunnen wel worden gekozen tot lid van de Eerste Kamer.

In beginsel hebben de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen kiesrecht voor de Tweede Kamer, maar voor het vertegenwoordigend orgaan van het land waar zij ingezetene zijn, tenzij men ten minste tien jaar ingezetene van Nederland is geweest (artikel B1, tweede lid, Kieswet). De kiesgerechtigde inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben kiesrecht voor de verkiezingen voor hun eilandsraden, voor de Tweede Kamer, de Eerste Kamer (via de eilandsraden) en het Europees Parlement (zie hoofdstuk Ya van de Kieswet).

In 2007 ontstond naar aanleiding van standpunten van de Partij Voor de Vrijheid (PVV) enige discussie over de dubbele nationaliteit van enkele bewindslieden en Kamerleden. Het hebben van een dubbele nationaliteit zou volgens critici voor de genoemde ambtsdragers niet moeten worden toegestaan, omdat die dubbele nationaliteit per definitie een dubbele loyaliteit tot gevolg zou hebben en dientengevolge een belangenverstrengeling zou opleveren, terwijl van Kamerleden en bewindslieden zou mogen worden verwacht dat zij uitsluitend loyaal zijn aan Nederland en de belangen van de Nederlanders. Deze bewering is in algemene zin nogal onzinnig: het hebben van een dubbele nationaliteit betekent niet per definitie een gebrek aan loyaliteit aan Nederland.<sup>[25]</sup> In elk geval vormt artikel 4 Grondwet voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit geen beletsel voor de verkiesbaarheid voor de beide Kamers der Staten-Generaal of andere algemeen vertegenwoordigende organen.<sup>[26]</sup>

Artikel 4 kent het actief en passief kiesrecht ‘gelijkelijk’ toe aan iedere Nederlander. Dit wil zeggen dat de stem van elke kiezer evenveel gewicht dient te hebben. Zo kan men niet bijvoorbeeld aan bepaalde categorieën personen een zwaarder wegende stem of meer stemmen toekennen dan aan andere.<sup>[27]</sup> Op grond van artikel 4 geldt in Nederland dus ‘one man one vote’, aldus de regering ten tijde van de herziening van 1983.<sup>[28]</sup>

## 5. BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN

Volgens artikel 4 kunnen *bij de wet* aan het actief en passief kiesrecht beperkingen en uitzonderingen worden gesteld. Dit houdt in dat de bevoegdheid om



beperkingen te stellen is voorbehouden aan de wetgever in formele zin en dat de bevoegdheid daartoe niet kan worden gedelegeerd aan andere regelgevende organen, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke en provinciale vertegenwoordigende organen.

In het aanvankelijke wetsvoorstel was wel een bevoegdheid tot delegatie opgenomen. De Tweede Kamer vond in meerderheid zo'n delegatiemogelijkheid niet wenselijk omdat dan de situatie zou kunnen ontstaan dat bij gemeentelijke (of provinciale) verordening algemeen vertegenwoordigende organen in het leven zouden worden geroepen en dat het daaraan verbonden kiesrecht aan sterk uiteenlopende beperkingen zou kunnen worden onderworpen. Verschillende Kamerfracties achtten dat onwenselijk; de regering volgde de kamer in deze gedachtegang en gaf te kennen voor lief te nemen dat een delegatieverbod tot wat extra wetgeving zou leiden.<sup>[29]</sup>

Het begrip 'wet' in de beperkingsclausule omvat volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook de Grondwet zelf.<sup>[30]</sup> Kortmann merkt op dat dit voor de hand ligt wanneer men artikel 4 in verband ziet met artikelen 54-56 Grondwet. Deze bepalingen houden namelijk beperkingen van het actief en passief kiesrecht voor de beide kamers van de Staten-Generaal in. Ze moeten gezien worden als 'lex specialis' ten opzichte van de algemene regel van artikel 4.<sup>[31]</sup> Wil men de beperkingen in kaart brengen die ten aanzien van het actief en passief kiesrecht gelden, dan dient men vooral te zien naar artikelen 54-56 Grondwet (de leeftijdsgrens van achttien jaar, het ingezetenschap en de strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht) en de Kieswet.<sup>[32]</sup>

De term 'uitzonderingen' werd, mede op aandringen van de Raad van State, opgenomen in verband met de getrapte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer.<sup>[33]</sup> De Eerste Kamer wordt niet rechtstreeks door de bevolking gekozen, maar door de leden van de provinciale staten, waarbij bovendien een weging van de stemmen van de verschillende provinciale staten wordt toegepast.<sup>[34]</sup> De regering achtte de getrapte wijze van verkiezing zonder meer gedekt door de beperkingsclausule van artikel 4,<sup>[35]</sup> die op dit punt toepassing krijgt in artikel 55 Grondwet en in de Kieswet. Overigens had ook zonder deze uitzonderingsmogelijkheid in artikel 4 elders in de Grondwet een afwijkende regeling voor de verkiezing van de Eerste Kamer kunnen worden getroffen. De grondrechten in hoofdstuk 1 zijn niet van een hogere orde dan de overige Grondwetsbepalingen en artikel 55 kan, zoals hierboven aangegeven, worden gezien als een 'lex specialis' ten opzichte van de algemene regeling van het kiesrecht in artikel 4.<sup>[36]</sup>

## 6. KIESRECHT VOOR HET EUROPEES PARLEMENT

Artikel 4 Grondwet garandeert niet het actief en passief kiesrecht voor het

Europees Parlement, omdat met de ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ in die bepaling uitsluitend nationale vertegenwoordigende organen worden bedoeld. Het kiesrecht voor het Europees Parlement is geregeld in afdeling V van de Kieswet. In grote lijnen komt de wijze van verkiezen overeen met die van de Tweede Kamer; artikel Y2 van de Kieswet verklaart de bepalingen van afdeling II inzake de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van overeenkomstige toepassing. Het actief kiesrecht voor het Europees Parlement is echter, anders dan het kiesrecht voor de Tweede Kamer, niet beperkt tot Nederlanders, maar komt ook toe aan ingezetenen die onderdaan zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie (artikel Y3).

De bepalingen in de Kieswet over de verkiezing van de leden van het Europees Parlement dienen niet ter uitvoering van een regelingsopdracht in de Grondwet. Het ligt voor de hand de basis voor het actief en passief kiesrecht van Europese burgers voor het Europees Parlement in het Europees recht te zoeken, maar gek genoeg is er in het Europees recht geen uitdrukkelijke garantie te vinden. In algemene zin wordt in artikel 10 van het Verdrag betreffende de Europese Unie gesteld dat de werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie; artikel 14, derde lid, bepaalt vervolgens dat het Europees Parlement rechtstreeks wordt gekozen, maar daarbij wordt niet aangegeven wie dan het recht hebben de leden van dat parlement te kiezen en erin gekozen te worden. De Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement<sup>[37]</sup> bevat voorts wel regels met betrekking tot de wijze van verkiezen, maar evenmin een uitdrukkelijke regeling betreffende het actief en passief kiesrecht. Het Hof van Justitie van de EU concludeert dan ook dat noch in de verdragen, noch in het secundair Europees recht een waarborg is neergelegd voor het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement. Het staat de lidstaten dus vrij om binnen de grenzen van het Europees recht te bepalen wie kunnen kiezen en gekozen worden voor het Europees Parlement.<sup>[38]</sup>

De verdragen kennen wel enkele non-discriminatiebepalingen in verband met het kiesrecht voor het Europees Parlement. De artikelen 20, tweede lid, onder b, en 22, tweede lid, van het EU-Werkingsverdrag kennen burgers van de Unie het recht toe deel te nemen aan verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de betreffende staat; hetzelfde beginsel komt tot uitdrukking in artikel 39 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.<sup>[39]</sup> Het bovengenoemde artikel Y3 van de Kieswet geeft gestalte aan deze bepalingen in het Nederlandse recht.

Voor Nederland zijn de verdragsbepalingen over het kiesrecht voor het Europees Parlement in combinatie met het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie, dat tot de algemene beginselen van het Europees recht behoort, van betekenis geweest voor ingezetenen van de Caribische delen van het koninkrijk (destijds Aruba en de Nederlandse Antillen, tegenwoordig Aruba,



Curaçao en Sint Maarten). Volgens het Hof van Justitie mag een lidstaat wel het ingezetenschap eisen als voorwaarde voor toekenning van het kiesrecht voor het Europees Parlement, maar mag het daarbij geen ongerechtvaardigd onderscheid maken tussen verschillende categorieën niet-ingezetenen. Nederland kende tot 2009 geen kiesrecht voor het Europees Parlement toe aan inwoners van de andere landen in het koninkrijk, die de Nederlandse nationaliteit bezitten, tenzij ze ten minste tien jaar ingezetene van Nederland zijn geweest en dus ook kiesgerechtigd waren voor de Tweede Kamer; tegelijk hadden Nederlanders die niet in een EU-lidstaat verbleven wel kiesrecht voor het Europees Parlement. De genoemde verdragsbepalingen en het beginsel van gelijke behandeling brengen echter mee dat een dergelijk onderscheid niet is toegestaan, tenzij een objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling zou bestaan, aldus het Hof van Justitie.<sup>[40]</sup> Naar aanleiding hiervan is de Kieswet aangepast en hebben in de Caribische delen van het Koninkrijk wonende Nederlanders sinds 2009 allen kiesrecht voor het Europees Parlement.<sup>[41]</sup>



*V.l.n.r.: een Canarische functionaris, mr. dr. A.G. (Mito) Croes, oud-minister en procesvertegenwoordiger van de appellanten, mr. Mike Eman en Benny Sevinger*

Volgens artikel 223 van het EU-Werkingsverdrag vinden de verkiezingen voor het Europees Parlement in alle landen plaats volgens een eenvormige procedure of volgens beginselen die lidstaten op dit gebied gemeen hebben. Een en ander is, tamelijk globaal, uitgewerkt in de genoemde Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Uitgangspunten zijn dat verkiezingen vrij en geheim zijn, dat het beginsel van algemeen stemrecht wordt gehanteerd, dat zetels worden toegekend volgens een systeem dat een evenredige zetelverdeling oplevert<sup>[42]</sup> en dat een kiesdrempel van maximaal vijf procent mag worden gehanteerd. Dubbelmandaten, dat wil zeggen het gecombineerde lidmaatschap van een nationaal en het Europees Parlement, zijn niet toegestaan.

In voorbereiding is een richtlijn die beoogt dubbele en onterechte kandidaturen en

dubbel stemmen te voorkomen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement door burgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn.<sup>[43]</sup> In de huidige situatie dient een kandidaat een verklaring van een bevoegde instantie in de lidstaat van herkomst te overleggen dat hij zijn kiesgerechtigheid niet is verloren. Dat zal worden vervangen door een verklaring van de kandidaat zelf, welke door de lidstaat van verblijf bij een aan te wijzen instantie in de lidstaat van herkomst moet worden geverifieerd. Verder wordt het systeem van gegevensuitwisseling aangaande burgers die zich registeren voor deelname aan verkiezingen vervangen door een eigen verklaring van de burger dat hij niet dubbel zal stemmen. Naleving zal steekproefsgewijs worden gecontroleerd door de bevoegde instanties in de lidstaten; het afgeven van valse verklaringen moet ten slotte door de lidstaten strafbaar worden gesteld.

## 7. RELEVANT VERDRAGSRECHT

Het actief en passief kiesrecht voor (mede)wetgevende organen wordt in algemene zin door verschillende Europese en internationale verdragen beschermd. Voor de Nederlandse rechtspraktijk is met name artikel 3, Eerste Protocol, van het EVRM van groot belang.<sup>[44]</sup> Die bepaling is, anders dan artikel 4 Grondwet, juist nadrukkelijk geformuleerd als instructienorm: de staat moet regelmatig vrije en geheime verkiezingen organiseren. Maar in de verdere bewoordingen van de bepaling komt tot uitdrukking dat het kiesrecht ook als een uitingsrecht moet worden gezien: de staat is gehouden verkiezingen te doen plaatsvinden ‘onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.’

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens legt in zijn rechtspraak ten aanzien van artikel 3, Eerste Protocol, sterk de nadruk op het element van menings- en informatievrijheid dat in de bepaling besloten ligt. Zo stelt het Hof in uiteenlopende uitspraken dat ‘free elections are inconceivable without free circulation of political opinions and information’.<sup>[45]</sup> De staat is uiteindelijk verantwoordelijk voor het organiseren en faciliteren van dat proces van vrije uitwisseling van ideeën; het Hof spreekt over ‘the role of the State as “ultimate guarantor” of pluralism’.<sup>[46]</sup> En voorts stelt het Hof dat artikel 3 ‘implies essentially ... – apart from freedom of expression – the principle of equality of treatment’.<sup>[47]</sup> Artikel 3 moet volgens het Hof dus in essentie worden begrepen als een uitingsrecht en een gelijkheidsrecht.

Wanneer artikel 3 van het Eerste Protocol aan de staten de verplichting oplegt om met redelijke tussenpozen verkiezingen voor de vertegenwoordigende organen van de wetgevende macht te houden, veronderstelt dat tegelijk het bestaan van individuele rechten voor de burgers van die staat, met name waarborging van het actief en passief kiesrecht.<sup>[48]</sup> Deze beide rechten zijn echter niet absoluut en

kunnen aan de nodige beperkingen worden onderworpen. Daarbij geldt dat staten een ruime beoordelingsvrijheid hebben (een *margin of appreciation*). Wanneer het gaat om het actief kiesrecht is er echter minder ruimte voor beperkende maatregelen dan in het geval van het passief kiesrecht.<sup>[49]</sup> Artikel 3 van het Eerste Protocol kent geen beperkingsclausule, maar beperkende maatregelen zijn volgens de rechtspraak van het Hof toegelaten zolang ze de essentie van het recht niet raken, of een effectieve uitoefening van het recht niet onmogelijk maken. Verder moeten beperkende maatregelen bij de wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen – de bepaling kent zoals gezegd geen beperkingsclausule met doelcriteria, maar het doel dat met de inbreuk wordt beoogd moet volgens het Hof overeenstemmen met de beginselen van rechtsstaat en democratie en niet strijdig zijn met de doelstellingen van de conventie<sup>[50]</sup> – en niet disproportioneel of willekeurig zijn.<sup>[51]</sup> Dat laatste betekent dat de procedurele zorgvuldigheid en de rechtszekerheid gewaarborgd dienen te zijn bij beslissingen om een of meerdere (categorieën) burgers van het actief of passief kiesrecht uit te sluiten.<sup>[52]</sup>

Artikel 3, Eerste Protocol, verbindt het actief en passief kiesrecht aan het bestaan van een ‘wetgevende macht’. Het Europees Hof heeft aangegeven dat een orgaan als wetgevende macht moet worden aangemerkt wanneer het voldoende zelfstandige regelgevende bevoegdheden heeft.<sup>[53]</sup> Nationale wetgevers voldoen aan dat criterium, evenals, in veel gevallen, de wetgevende organen van deelstaten in een federaal verband. Decentrale besturen in een eenheidsstaat zijn echter niet per definitie steeds aan te merken als wetgevende macht, maar slechts wanneer hun takenpakket en de bijbehorende bevoegdheden voldoende omvattend zijn. Overigens is het Europees Parlement wél een wetgevend orgaan als bedoeld in artikel 3, waarmee deze bepaling een – tegen de overheden van de lidstaten in te roepen – waarborg voor het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement inhoudt.<sup>[54]</sup>

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kent – uiteraard – geen met artikel 3, Eerste Protocol, overeenkomende algemene waarborg voor het actief en passief kiesrecht voor de nationale wetgevende organen. Wel kent het Handvest algemene bepalingen over het kiesrecht van burgers van de Unie voor het Europees Parlement (zie hierboven, par. 6) en voor de gemeenteraden (par. 4).

Artikel 25, sub b, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten biedt wel met artikel 3, Eerste Protocol, vergelijkbare waarborgen voor actief en passief kiesrecht. De bepaling gebruikt daarbij iets andere bewoordingen: elke burger heeft het recht te stemmen en gekozen te worden in ‘betrouwbare periodieke verkiezingen’, gehouden krachtens ‘algemeen en gelijkwaardig kiesrecht’ en bij ‘geheime stemming’. Wel wordt in artikel 25, sub b, net als in artikel 3, Eerste Protocol, met zoveel woorden het uitdrukken van de vrije wil van de kiezers als voornaamste doelstelling van het actief en passief kiesrecht

genoemd. Ook wordt in de aanhef van artikel 25 verwezen naar artikel 2 van het verdrag, dat een discriminatieverbod inhoudt, waarmee wordt uitgedrukt dat het kiesrecht een waarborg voor gelijke behandeling van burgers bij het kiezen van vertegenwoordigende organen inhoudt.

Een non-discriminatiebepaling in verband met het kiesrecht is ook te vinden in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag). Artikel 7 van dat verdrag verplicht de aangesloten staten om vrouwen op gelijke voet met mannen (onder meer) het actief en passief kiesrecht bij alle verkiezingen en volksstemmingen (sub a) alsmede de deelname aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven (sub c) te verzekeren.

Over de betekenis van die bepaling in de Nederlandse rechtsorde deden de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad deels tegenstrijdige uitspraken.<sup>[55]</sup> Beide zaken waren gevolg van een proefproces, aangespannen door onder meer de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann tegen de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). Deze partij weigert kort gezegd vanuit haar religieuze grondslag vrouwen het volwaardig lidmaatschap van de partij, in de zin dat zij, anders dan mannelijke leden, niet namens de partij in aanmerking kunnen komen voor een vertegenwoordigende of bestuurlijke functie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weigerde in 2005 de partij krachtens de (toenmalige) Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) subsidie voor het jaar 2006 te verlenen, omdat de staat volgens de minister daarmee de verplichting neergelegd in artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag zou schenden. De hoogste bestuursrechter overweegt naar aanleiding hiervan dat artikel 7, gelet op de bewoordingen en de onderlinge samenhang van de drie onderdelen, een 'een ieder verbindende bepaling' zoals bedoeld in artikel 94 Grondwet is, en derhalve voorrang heeft boven nationale rechtsnormen. De Afdeling meent echter dat daarmee niet vaststaat dat artikel 2 Wsp in het geval van de subsidieaanvraag van de SGP buiten toepassing moet blijven. De staat is krachtens artikel 7 VN-Vrouwenverdrag niet gehouden elke partij of beweging aan te pakken die vrouwen een andere rol in het politieke leven toekent dan mannen. Het discriminatieverbod van artikel 7 moet worden gezien in samenhang met andere rechten en vrijheden, zoals de geloofsvrijheid, de verenigingsvrijheid en de uitingsvrijheden en de staat dient een afweging tussen deze rechten te maken. Die afweging was neergelegd in de artikelen 2 en 16 van de Wsp, waarin was bepaald dat een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie leidt tot weigering van de subsidie. Dat laatste was ten aanzien van de SGP niet aan de orde.<sup>[56]</sup>

De Hoge Raad zegt echter naar aanleiding van dezelfde feiten dat géén afweging tussen de verschillende betrokken rechten en vrijheden mogelijk is. Schending van het discriminatieverbod kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de

godsdienstvrijheid. De staat is gehouden een effectief middel te kiezen om schending van het discriminatieverbod aan te pakken en heeft hierbij geen beleidsvrijheid, aldus de Hoge Raad. Overigens voegt de Hoge Raad daar aan toe niet bevoegd te zijn om de wetgever op te dragen hiervoor een regeling te treffen, noch om de minister te bevelen de verlening van subsidies krachtens de Wvsp stop te zetten.<sup>[57]</sup>

Het arrest van de Hoge Raad vormde aanleiding voor de SGP om een klacht in te dienen bij het EHRM wegens schending door de Staat der Nederlanden van de vrijheid van religie, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, beschermd door de artikelen 9, 10 en 11 van het EVRM. Het Hof geeft aan dat het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen een uiterst belangrijke doelstelling van alle lidstaten van de Raad van Europa is en stelt dat, gelet op zijn eerdere rechtspraak, uit artikel 14 EVRM (non-discriminatie) en 3, Eerste Protocol, in onderlinge samenhang hetzelfde voortvloeit als datgene wat de Hoge Raad uit artikel 7 van het VN Vrouwenverdrag opmaakt. De staat handelt in strijd met de democratische beginselen die ten grondslag liggen aan (onder meer) het EVRM wanneer hij een zienswijze ondersteunt (het Hof gebruikt hier de bewoordingen ‘to lend its support to views ...’) die inhoudt dat de vrouw ondergeschikt is aan de man. De opvatting van de SGP dienaangaande is volgens het Hof onacceptabel in het licht van non-discriminatiebepalingen in uiteenlopende verdragen; dat die opvatting gebaseerd is op een diepe religieuze overtuiging doet daaraan niet af. Het Hof verklaart de klacht kennelijk ongegrond, maar acht het niet zijn taak de Staat te vertellen of en op welke wijze de situatie moet worden beëindigd: ‘... the Court must refrain from stating any view as to what, if anything, the respondent Government should do to put a stop to the present situation’.<sup>[58]</sup>

Dat het Hof zich moet beperken tot een niet-ontvankelijkverklaring van een kennelijk ongegronde klacht en geen uitspraak doet over de door de Staat te nemen maatregelen is niet verwonderlijk. Aanleiding voor de uitspraak was immers een klacht van de SGP wegens schending van meerdere bepalingen in het EVRM, *niet* een klacht van een in zijn belangen getroffen burger jegens de Staat vanwege discriminatie door de SGP. De voorgelegde vraag bood het Hof in feite geen ruimte om in te gaan op de vraag welke verplichting op de staat rust om de rechten van vrouwen in relatie tot de handelwijze van de SGP te beschermen. Desondanks heeft het Hof uitdrukkelijk uitgesproken dat de opvatting van de SGP ter zake onacceptabel is; daarmee is toch duidelijk geworden wat de visie van het Hof dienaangaande is en vanuit welk perspectief eventuele toekomstige zaken in relatie tot de SGP zullen worden beoordeeld.

In januari 2013 heeft de SGP in het licht van de juridische werkelijkheid haar Algemeen Reglement aangepast: het geslacht mag voortaan niet bepalend zijn bij de selectie van kandidaten voor de kandidatenlijst bij verkiezingen. Haar beginselprogramma heeft de partij echter niet aangepast.<sup>[59]</sup> Welk effect deze

aanpassing zal hebben is onzeker: het is niet uitgesloten dat nog altijd alleen mannen namens de SGP op kandidatenlijsten zullen worden geplaatst, niet vanwege hun geslacht, maar om andere redenen van geschiktheid of beschikbaarheid. Er is geen verplichting om ook daadwerkelijk een of meerdere vrouwen te kandideren. En zelfs wanneer zo'n verplichting zou worden opgelegd, zou de partij eenvoudig vrouwen zodanig laag op de lijst kunnen plaatsen dat zij (behoudens voorkeurstemmen) niet verkiesbaar zijn en vrouwen die kandidaat zijn kunnen er langs informele kanalen binnen de partij toe worden bewogen een eventuele toegekende zetel niet daadwerkelijk in te nemen. Strakkere regels kunnen daartegen vermoedelijk weinig uitrichten.

## 8. JURISPRUDENTIE

- ABRvS 5 december 2007, 200609224/1 (SGP), AB 2008, 35; Gst. 2008, 17; JB 2008, 24
- ECRM 30 mei 1975, zaken 6745 en 6746/74, W, X, Y, and Z t. België, Yb XVIII (1975), p. 236
- EHRM 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, series A, vol. 113
- EHRM 30 januari 1998, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Reports of Judgments and Decisions 1998-I
- EHRM 18 februari 1999, Matthews t. het Verenigd Koninkrijk, NJ 1999, 515; AB 1999, 181
- EHRM 16 maart 2006, Ždanoka v. Latvia, 58278/00
- EHRM 8 juli 2008, Yumak and Sadak v. Turkey, 10226/03
- EHRM 27 april 2010, Tanase v. Moldavia, EHRC 2010/74
- EHRM 26 juli 2011, Orujov v. Azerbaidjan, 4508/06
- EHRM 15 maart 2012, Sitaropoulos en Giakoumopoulos t. Griekenland, 42202/07
- EHRM 19 juni 2012, Communist Party of Russia and others v. Russia, 29400/05
- EHRM 10 juli 2012, Staatkundig Gereformeerde Partij vs. The Netherlands, 58369/10
- HR 9 april 2010, 08/01394 (SGP), Gst. 2010, 63
- HvJEU 12 september 2006, Eman en Sevinger, C-300/04, Jur. 2006, p. I-08055

## 9. LITERATUUR

- L.F.M. Besselink, Nederlands postkoloniaal kiesrecht: het Europees Parlement en de Tweede Kamer, in: *NTER* 2007, nr. 4, p. 64-71
- D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling, J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer 2012
- H.U. Jessurun d'Oliveira, Kiesrecht voor niet-nationalen, in: *NJB* 1983, p. 598 e.v.
- H.J.M. Jeukens, Kiesrecht als grondrecht. Theorie en pragmatisme in het



- staatsrecht, in: *De mens in het recht* (bundel opstellen aangeboden aan prof.mr. W.F. Prins), Vuga boekerij 1975, p. 125-140.
- C.A.J.M. Kortmann, De nieuwe Gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer, in: *Gst.* 6915, p. 61-66.
  - M.L.P. Loenen, De SGP-discussie revisited, in: *NJB* 2010/1801, nr. 35, p. 2269-2278.
  - H.-M. ten Napel, Het EHRM en de 'waarlijk democratische regeringsvorm', in: *NJCM-Bulletin*, jrg. 32 (2007), nr. 8, p. 1090-1106.
  - R. Schutgens, J. Sillen, De SGP, het rechterlijk bevel en het kiesrecht, in: *NJB* 2010/ 855, nr. 17, p. 1114-1117
  - Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union, Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007
  - P.L.G. van Velzen, Het grondrecht van het kiesrecht, in: *Grondrechten* (Jeukensbundel), p. 123 e.v.
  - G. Visscher, Kiesstelsel en kiesrecht in het minderhedenbeleid, Gelijkheid en rechtvaardigheid: staatsrechtelijke vraagstukken rondom 'minderheden', in: M. Kroes, J.P. Loof, H.-M. Th. D. ten Napel (red.), *Gelijkheid en rechtvaardigheid*, Staatsrechtconferentie 2001, p. 95-113, Nijmegen 2001.

## 10. HISTORISCHE VERSIES

Geen eerdere versies.

## NOTEN

1. Bij de vervaardiging van dit commentaar is in paragraaf 2 gebruik gemaakt van delen van de teksten van het commentaar op artikel 4 uit de tweede en derde druk van het artikelsgewijs commentaar op De Grondwet; het commentaar uit de tweede druk was van de hand van J.A.O. Eskes.
2. Art. 80 Gw 1887. Vgl. het huidige art. 54, tweede lid, Gw. Voor een nadere beschouwing over de strafrechtelijke ontzetting van het kiesrecht, wordt verwezen naar het commentaar bij dat grondwetsartikel.
3. Thans neergelegd in art. D5- D10 van de Kieswet.
4. Tussen 1917 en 1922 schreef de Grondwet zelf de kiesgerechtigden een opkomstplicht (de zgn. 'stemplicht') voor (art. 80, laatste lid, Gw. 1917), die na de grondwetsherziening van 1922 tot 1970 alleen nog door de Kieswet (laatstelijk art. I9) werd voorgeschreven.
5. Voor een overzicht van de argumenten pro en contra het grondrechtelijk karakter van het kiesrecht, zie: H.J.M. Jeukens, Kiesrecht als grondrecht. Theorie en pragmatisme in het staatsrecht, in: *De mens in het recht* (bundel opstellen aangeboden aan prof.mr. W.F. Prins), Vuga boekerij 1975, p. 125-140; P.L.G. van Velzen, Het grondrecht van het kiesrecht, in: *Grondrechten* (Jeukensbundel), p. 123 e.v.; D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling, J. Schipper- Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer 2012, p. 15 e.v.

6. Staatscommissie Cals/ Donner, Tweede rapport (1969), p. 56, [http://www.historici.nl/pdf/cc/1967a\\_cie\\_cals-donner/verslag/plenair/data/1969-09-19/1969-09-19.pdf](http://www.historici.nl/pdf/cc/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1969-09-19/1969-09-19.pdf).
7. Ibid.
8. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 26 (Nng Ia, p. 26).
9. Art. 3 Eerste Protocol EVRM zegt dat wel uitdrukkelijk; art. 53, tweede lid, Gw spreekt van verkiezingen, te houden bij ‘geheime stemming’.
10. Elzinga/ Kummeling/ Schipper- Spanninga 2012, p. 16.
11. C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Deventer 1987, p. 73.
12. C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, 6e dr., Deventer 2008, p. 425 NIEUWE DRUK. Daarbij moet worden bedacht dat tegenwoordig politieke bewegingen deelnemen aan verkiezingen die niet als een ‘klassieke’ politieke partij zijn georganiseerd, zoals de Partij Voor de Vrijheid (PVV). Deze partij heeft maar één lid, te weten Geert Wilders. Zie ook het commentaar bij artikel 8 Grondwet.
13. Ibid.; Kortmann 1987, p. 73.
14. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 27 (Nng Ia, p. 27).
15. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 87 (Nng Ia, p. 86).
16. Zie ook het commentaar bij artikel 50 Grondwet.
17. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 22 (Nng Ia, p. 190).
18. Zie Kortmann 2008, p. 426; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Van der Pot - Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Kluwer, Deventer, 15e dr. 2006, p 330- 331.
19. Tot 2003 beschikte ook het provinciebestuur over de bevoegdheid om deelprovinciebesturen in te richten. Met ingang van 12 maart 2003 kwam de betreffende bepaling in de Provinciewet (art. 85) te vervallen, waar-door die bevoegdheid niet langer bestaat (Wet dualisering provinciebestuur, wet van 16 januari 2003, Stb. 17).
20. Alleen Amsterdam en Rotterdam zijn de afgelopen jaren overgegaan tot de instelling van deelgemeenten (respectievelijk zeven en veertien).
21. Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen; voor het wetsvoorstel met toelichting zie Kamerstukken II 2011-2012, 33017, nrs. 2- 3; [stand van zaken 2/ 10/ 2012: in behandeling EK].
22. Zie hierover: H.U. Jessurun d’Oliveira, Kiesrecht voor niet- nationalen, in: NJB 1983, p. 598 e.v.; G. Visscher, Kiesstelsel en kiesrecht in het minderhedenbeleid, Gelijkeid en rechtvaardigheid: staatsrechtelijke vraagstukken rondom ‘minderheden’, in: M. Kroes, J.P. Loof, H.- M. Th. D. ten Napel (red.), Gelijkeid en rechtvaardigheid, Staatsrechtconferentie 2001,

- p. 95- 113, Nijmegen 2001; Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union, Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007, met name hoofdstuk 3.
23. Zie ook de commentaren bij de betreffende bepalingen.
  24. Art. 130 Gw. jo. art. B3 van de Kieswet, art. 10 van de Gemeentewet. Behalve EU- burgers hebben ook rechtmatig in Nederland verblijf-vende vreemdelingen en personen die werkzaam zijn voor in Nederland gevestigde buitenlandse organisaties kiesrecht voor de gemeenteraden, met uitzondering van buitenlandse diplomaten en hun gezinsleden. Zie ook het commentaar bij artikel 130 .
  25. Zie hieromtrent ook EHRM 27 april 2010, *Tanase v. Moldavia*, EHRC 2010/ 74; zie ook de noot van J. Uzman in: NJCM- Bulletin 35, nr. 8, p. 1044- 1061.
  26. A.W. Heringa, J. van der Velde, L.M.F. Verhey, W. van der Woude, *Staatsrecht*, Kluwer, Deventer 2012, p. 120. Zie ook: Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld*, Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (advies 27, 2008), p. 34 e.v., te vinden op: [http:// www.acvz.org/ publicaties/ Advies-ACVZ- NR27- 2008.pdf](http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR27-2008.pdf).
  27. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 22 en nr. 11, p. 3 (Nng Ia, p. 190, 223); Kortmann 1987, p. 74.
  28. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr.3, p. 27 (Nng Ia, p. 27).
  29. Kamerstukken II, 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 23 (Nng Ia, p. 191).
  30. Kamerstukken II, 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 28 (Nng Ia, p. 28).
  31. Kortmann 2008, p. 426.
  32. Zie het commentaar bij art. 54- 55 en 129- 130 Grondwet.
  33. Kamerstukken II, 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 64 en 88 (Nng Ia, p. 26, 63 en 87).
  34. Voor de bijzondere wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt verwezen naar art. 55 Gw. en het daarbij behorende commentaar.
  35. Kamerstukken II, 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 88 (Nng Ia, p. 87).
  36. Kortmann 1987, p. 75.
  37. Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Besluit 76/ 787/ EGKS, EEG, Euratom, zoals gewijzigd bij Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (2002/ 772/ EG, Euratom), [http:// wetten.overheid.nl/ BWBV0005252](http://wetten.overheid.nl/BWBV0005252).
  38. HvJEU 12 september 2006, *Eman en Sevinger*, Jur. 2006, p. I- 08055, par. 40- 45, [http:// curia.europa.eu/ juris/ showPdf.jsf?docid= 63875&pageIndex= 0&doclang= NL&mode= doc&dir= &occ= first&part= 1&cid= 345482](http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=63875&pageIndex=0&doclang=NL&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=345482).

Interessant is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld dat een waarborg voor actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement wel is te vinden in artikel 3, Eerste Protocol, EVRM; zie hierover ook par. 8.

39. Een en ander is uitgewerkt in de Richtlijn 93/ 109 van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn.
40. HvJEU Eman en Sevinger, par. 61; zie hierover ook P.P. Craig, G. de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials, 5th ed., OUP, Oxford, 2012, p. 848-849.
41. Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn, Stb. 2008, 475.
42. Dit staat niet per sé in de weg aan een stelsel waarbij verkiezingen worden georganiseerd op basis van districten, maar daarbij moet het gekozen stelsel wel een voldoende evenredige uitkomst opleveren, bijvoorbeeld door meervoudige districten te hanteren, of door een stelsel van preferential voting, zoals het Ierse Single Transferrable Vote- systeem.
43. Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/ 109 van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, Pb. EU L26 van 26.1.2013, p. 27 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:026:0027:0029:NL:PDF>).
44. Zie over artikel 3 Eerste Protocol: H.- M. ten Napel, Het EHRM en de 'waarlijk democratische regeringsvorm', in: NJCM- Bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 8, p. 1090- 1106.
45. Zie onder meer EHRM 19 juni 2012, Communist Party of Russia and others v. Russia, 29400/ 05, par. 79, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111522>; EHRM 30 januari 1998, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, par. 44, Reports of Judgments and Decisions 1998 I, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128>.
46. EHRM 8 juli 2008, Yumak and Sadak v. Turkey, 10226/ 03, par. 106, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-87363>.
47. EHRM 2 maart 1987, Mathieu- Mohin en Clerfayt t. België, Series A no. 113,

- par. 54, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57536>.
48. ECRM 30 mei 1975, zaken 6745 en 6746/ 74, W, X, Y, and Z t. België, Yb XVIII (1975), p. 236; EHRM 15 maart 2012, Sitaropoulos en Giakoumopoulos t. Griekenland, 42202/ 07, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109579>.
49. EHRM Yumak and Sadak v. Turkey, par. 109.
50. EHRM 16 maart 2006, Ždanoka v. Latvia, 58278/ 00, par. 115, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72794>.
51. Zie onder andere EHRM 26 juli 2011, Orujov v. Azerbaidjan, 4508/ 06, par. 40- 42, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105841>.
52. Ibid., par. 42.
53. Voor enkele voorbeelden zie: Ten Napel 2007, p. 1094, en de daar vermelde rechtspraak van het EHRM.
54. EHRM 18 februari 1999, Matthews t. het Verenigd Koninkrijk, 24833/ 94, par. 40, 54. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58910>.
55. Zie hierover onder meer: M.L.P. Loenen, De SGP- discussie revisited, in: NJB 2010/ 1801, nr. 35, p. 2269- 2278, en de reactie van R. Kooijman, SGP- zaak is te moeilijk voor juriste(n), in: NJB 2011/ 231, nr. 5, p. 302; R. Schutgens, J. Sillen, De SGP, het rechterlijk bevel en het kiesrecht, in: NJB 2010/ 855, nr. 17, p. 1114- 1117; Heringa/ Van de Velde/ Verhey/ Van der Woude 2012, p 393- 395.
56. AbrRvSt 5 december 2007, zaak 20060924/ 1 (SGP), AB 2008, 35; Gst. 2008, 17; JB 2008, 24, [www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BB9493](http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BB9493).
57. HR 9 april 2010, zaak 08/ 01394 (SGP), Gst. 2010, 63; [www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BK4549](http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BK4549).
58. EHRM 10 juli 2012, Staatkundig Gereformeerde Partij vs. The Netherlands, 58369/ 10; [www.kiesraad.nl/nieuws/ehrm-verklaart-klacht-sgp-%E2%80%98kennelijk-ongegegrond%E2%80%99](http://www.kiesraad.nl/nieuws/ehrm-verklaart-klacht-sgp-%E2%80%98kennelijk-ongegegrond%E2%80%99). Zie hierover T. Zwart, Uitspraak over SGP laat alle opties open, in: De Volkskrant, 24 juli 2012, p. 26.
59. Zie <http://www.sgp.nl/Actueel/SGP-past-Algemeen-Reglement-aan>

### **CITEER SUGGESTIE**

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 4 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

