

Vergaderjaar 2016–2017

34 258

Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden

Nr. 8

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNER

Hieronder is opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 maart 2016 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 8 november 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 juli 2015 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken officiële documenten en verklaringen, die door de Kieswet worden voorgeschreven, digitaal in te leveren. Het gaat daarbij met name om ondersteuningsverklaringen en het proces van kandidaatstelling. Over het voorstel ontving de Afdeling advisering op 14 januari 2016 het advies van de Kiesraad met een reactie van de initiatiefnemer daarop en op 10 februari 2016 het advies van de VNG met een reactie daarop. Deze stukken zijn bij het opstellen van dit advies betrokken. De Afdeling gaat in dit advies niet in op die punten waarvan de initiatiefnemer in zijn reacties heeft aangegeven ze te zullen verwerken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de waarborgen voor het verkiezingsproces. Daarnaast adviseert zij af te zien van delegatie van wezenlijke onderdelen van het verkiezingsproces. Van de keuze om het digitaal afleggen van ondersteuningsverklaringen mogelijk te maken dient te worden afgezien in verband met het risico van ronselen en dwang. Ook zou een voorziening moeten worden opgenomen voor het geval het inleveren van een kandidatenlijst door storing in het digitale systeem niet mogelijk is op de dag van kandidaatstelling.

1. Waarborgen voor het verkiezingsproces

De toelichting noemt enkele waarborgen voor het verkiezingsproces zoals deze uit internationale teksten naar voren komen en ook in het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (hierna: Commissie Korthals Altes) zijn benadrukt.¹ In dat rapport worden de volgende waarborgen genoemd: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. De Commissie Korthals Altes gaat in haar rapport in op de wijze waarop naar de onderlinge samenhang tussen deze acht waarborgen voor het verkiezingsproces moet worden gekeken. Zij stelt hierover:

«In de praktijk is het niet mogelijk om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Het verkiezingsproces kent daarvoor te veel spanningsvelden. Er moet daarom altijd naar een balans worden gezocht. In bepaalde gevallen kan (...) niet volledig aan alle waarborgen worden voldaan. In die gevallen geldt voor de Commissie de regel: voldoe of leg uit waarom een andere balans gezocht is.»

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om te komen tot een verantwoorde balans tussen deze waarborgen.² Als bij een voornemen tot wijziging van het verkiezingsproces niet wordt gezorgd voor een zorgvuldige afweging van deze waarborgen ten opzichte van elkaar, bestaat immers het risico dat de geldingskracht van één of meer van deze waarborgen te gering is. Ook daarom is het van belang dat de wetgever bij een wijziging van de inrichting van het verkiezingsproces inzichtelijk maakt welke afweging is gemaakt om te komen tot een verantwoorde balans van de verschillende waarborgen.

In het voorstel wordt ervoor gekozen om met name de toegankelijkheid van het verkiezingsproces te vergroten. Dit kan echter afbreuk doen aan andere waarborgen, met name die van controleerbaarheid en integriteit van het verkiezingsproces (zie ook punt 3). In welke mate dit plaatsvindt, hangt met name af van de eisen die aan de inzet van ICT-toepassingen worden gesteld.³

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

De initiatiefnemer waardeert de poging van de Afdeling Advisering om het belang van het vinden van een goede balans tussen de verschillende waarborgen behorende bij het kiesproces onder de aandacht te brengen. De initiatiefnemer is zich terdege bewust van de noodzaak van een zorgvuldige afweging van deze waarborgen ten opzichte van elkaar, eenvoudigweg omdat het kiesproces een fundamenteel belangrijk proces is binnen onze democratie. In een gewijzigde memorie van toelichting zal de initiatiefnemer hier aandacht aan schenken.

¹ «Stemmen met vertrouwen», Rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, september 2007.

² Zie hierover ook het advies van de Raad van State van 13 april 2010 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/1, Stct. 2010, nr. 19451.

³ Zie ook het advies van de Kiesraad van 16 november 2015.

2. Delegatie

Hoewel de tekst van artikel 59 van de Grondwet delegatie in de Kieswet door de wetgever niet uitsluit,⁴ wordt met betrekking tot het kiesrecht altijd de lijn gehanteerd dat, gelet op de bijzondere materie in het democratisch bestel, alle wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd. Bij de grondwetsherziening van 1983 was één van de uitgangspunten ten aanzien van delegatie van regelgevende bevoegdheid dat de mate waarin, en de wijze waarop delegatie mag plaatsvinden, afhangt van onderwerp, historie en strekking van de desbetreffende grondwetsbepaling.⁵ Onderwerp, historie en strekking kunnen daarbij grenzen stellen aan de bevoegdheid tot delegatie, ook in het geval dat de desbetreffende grondwetsbepaling een op zichzelf ruime delegatieterm bevat.⁶ De bijzondere aard van het onderwerp kiesrecht is bij de behandeling van de herziening van de Kieswet in 1989 expliciet aan de orde geweest. De regering zei hierover destijds:

«Voor de Kieswet geldt hierbij nog de bijzonderheid dat deze wet in al haar onderdelen vorm geeft aan het fundamentele grondwettelijke recht van de burgers om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en als lid daarvan te worden gekozen. Het belang van dit recht brengt een vrij grote mate van detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf mee. Dit wordt blijkens het eindverslag door de aan het woord zijnde leden ook onderkend. Voor regeling in het Kiesbesluit en bij ministeriële regeling blijven dan alleen punten over die als detailpunten van administratieve en procedurele aard zijn te beschouwen.»⁷

Dit betekent dat er een versterkte plicht ligt bij de wetgever om de noodzaak van delegatie aan te tonen waar het kiesrechtelijke onderwerpen betreft.⁸ In het voorstel wordt echter een wezenlijk element, te weten de procedure voor het digitaal afleggen van instemmings- en ondersteuningsverklaringen gedelegeerd naar lagere regelgeving, zonder dat wordt gemotiveerd waarom dit noodzakelijk is.⁹

De Afdeling adviseert in het voorstel alle wezenlijke elementen op het niveau van de wet zelf te regelen, waaronder in ieder geval de procedure voor het digitaal inleveren van documenten en verklaringen. Indien delegatie mogelijk wordt gemaakt, adviseert zij deze zo nauwkeurig mogelijk te begrenzen en te motiveren waarom deze delegatie noodzakelijk is.

De initiatiefnemer is van mening dat met het voorliggende wetsvoorstel voldoende elementen op het niveau van de wet geregeld worden om een zorgvuldig en betrouwbaar proces van elektronische indiening mogelijk te maken. Het wetsvoorstel stelt de elektronische weg expliciet open, maakt het mogelijk dat de kandidatenlijst en de daarbij horende bescheiden separaat worden ingeleverd, en stemt diverse bestaande voorschriften

⁴ Artikel 59 Grondwet luidt: Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.

⁵ Kamerstukken I 1976/77, 13 872, 13 873, nr. 55b, blz. 25–26.

⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 162, nr. 11, blz. 2 en Kamerstukken II 1984/85, 19 032, B, blz. 3.

⁷ Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, blz. 2.

⁸ Zie ook het advies van de Raad van State van 13 april 2010 over voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/l, Staatscourant 2010, nr. 19451.

⁹ Artikel H 1, vijfde lid. Zie ook het advies van de Kiesraad van 16 november 2015.

over de inlevering van de stukken (mede) af op elektronische inlevering. Hiermee worden de hoofdelementen voor elektronische indiening vastgelegd op het niveau van de wet. Het is volgens de initiatiefnemer bij uitstek de taak van de wetgever om kaders te schetsen over wat wel en niet toegestaan is, en dat is ook precies wat hij met het wetsvoorstel beoogt.

Op welke wijze de elektronische inlevering tot in detail moet plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan de eis dat het inleveren van de bescheiden plaatsvindt op één centrale digitale plaats, is volgens de initiatiefnemer een onderwerp van procedurele en administratieve aard dat zich bij uitstek leent voor uitwerking in lagere regelgeving. Op dit punt is het wetsvoorstel overigens geenszins uniek. De Kieswet delegeert thans tal van onderwerpen naar lagere regelgeving, waarbij onder meer verwezen kan worden naar regels omtrent de registratie van de kiesgerechtigdheid van personen (artikel D 10 van de Kieswet) en de inrichting, samenstelling en werkwijze van hoofdstembureaus (artikel E 10 van de Kieswet). Evenals bij deze onderwerpen vertrouwt de initiatiefnemer erop dat de regering en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op zorgvuldige wijze regels zullen vaststellen die de bepalingen uit de Kieswet van nadere invulling voorzien.

De initiatiefnemer benadrukt in dit verband dat voor elektronische processen in het bijzonder geldt dat technologische ontwikkelingen doorgaans dermate snel gaan dat het wenselijk kan zijn om de (gedetailleerde) uitwerking van deze processen op een lager niveau van regelgeving uit te werken. Aldus wordt mogelijk gemaakt dat de regelgeving met een hogere snelheid kan worden aangepast en wordt voorkomen dat de regelgeving onvoldoende aansluiting vindt bij de praktijk. Mede in dit licht acht de initiatiefnemer het delegeren van de (nadere) uitwerking van het elektronische proces aangewezen.

3. Ondersteuningsverklaringen

De eis van ondersteuningsverklaringen heeft tot doel lichtzinnige kandidaturen tegen te gaan. De initiatiefnemer stelt dit principe niet ter discussie, maar meent dat voorkomen moet worden dat louter bureaucratische hordes worden opgeworpen.¹⁰ Het afleggen van ondersteuningsverklaringen is in de loop van de tijd anders geregeld. In eerste instantie was het mogelijk voor een partij om ondersteuningsverklaringen zelf te verzamelen door middel van handtekeningenlijsten. Omdat gebleken is dat hierbij vrij gemakkelijk sprake kon zijn van fraude, bijvoorbeeld in verband met ronselpraktijken, schrijft de Kieswet nu voor dat de verklaring in persoon op het gemeentekantoor moet worden afgelegd.¹¹ In dat geval kan de gemeenteambtenaar immers nagaan of de persoon deze verklaring vrijwillig aflegt en of geen sprake is van ronselen of dwang. Bovendien fungeert de eis van een verklaring op het gemeentekantoor als een zekere drempel voor al te gemakkelijk afgelegde ondersteuningsverklaringen.

Het voorstel wijzigt deze regeling, waardoor het mogelijk wordt ondersteuningsverklaringen niet uitsluitend in persoon af te leggen op het gemeentekantoor, maar ook digitaal. De kiezer logt hiervoor in met zijn DigiD. De toelichting gaat in op de problematiek van het ronselen van ondersteuningsverklaringen. Hierbij wordt gesteld dat het ronselen van DigiD-codes in de ogen van de initiatiefnemer uitgesloten lijkt omdat met de DigiD-code de verkrijger ook toegang krijgt tot andere persoonlijke

¹⁰ Toelichting, algemeen, achtergrond.

¹¹ Artikel H4, derde lid. Zie ook Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 39–41.

domeinen.¹² Hierbij lijkt de initiatiefnemer ervan uit te gaan dat de ronselaar in alle gevallen de DigiD-code van de geronselde moet krijgen om daarmee zelf, eventueel op een ander tijdstip, in te loggen en de verklaring af te leggen.

De Afdeling wijst erop dat het voor het ronselen van ondersteuningsverklaringen die digitaal worden afgelegd echter niet nodig is dat de geronselde zijn DigiD code afgeeft aan de ronselaar. Zo kan een ronselaar op straat of in een publieke ruimte met een laptop met internettoegang mensen aanspreken en ze vragen om een ondersteuningsverklaring te tekenen, bijvoorbeeld in ruil voor een vergoeding. De geronselde vult dan zelf zijn DigiD-code in en de ronselaar kan controleren of daadwerkelijk de verklaring wordt afgelegd. Ook is het mogelijk dat iemand thuis achter zijn eigen computer in het bijzijn van een ander een ondersteuningsverklaring aflegt, waarbij naast ronselen ook sprake kan zijn van dwang. Volledigheidshalve wijst de Afdeling er op dat ook sprake kan zijn van een ander soort fraude, waarbij de DigiD-code wordt gevraagd voor het afleggen van een ondersteuningsverklaring en vervolgens gebruikt wordt om toegang tot andere toepassingen te krijgen. Kwetsbare groepen, waaronder ouderen, kunnen hier vatbaar voor zijn.¹³

In dat licht gezien wordt een te grote inbreuk gemaakt op de integriteit van het verkiezingsproces (zie ook punt 1). Juist vanwege het doel van de ondersteuningsverklaringen, het tegengaan van lichtzinnige kandidaturen, mag van partijen en kiezers die zo'n verklaring willen afleggen enige moeite worden verlangd.¹⁴ Daarnaast kan, gelet op de eerdere problemen met het ronselen van ondersteuningsverklaringen, de huidige regeling niet worden aangemerkt als een louter bureaucratische horde.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande af te zien van de keuze om het digitaal afleggen van ondersteuningsverklaringen mogelijk te maken.

De initiatiefnemer waardeert de hoge mate van zorgvuldigheid die de Afdeling Advisering hanteert inzake mogelijke wijzigingen van de Kieswet en derhalve het kiesproces. Lichtzinnige kandidaatstelling is geenszins datgene dat de initiatiefnemer voor ogen heeft of wat hij middels zijn wetswijziging ook maar enigszins wil faciliteren. Dat laat echter onverlet dat hij vasthoudt aan zijn standpunt dat het digitaal inleveren van ondersteuningsverklaringen idealiter in de toekomst óók mogelijk zou moeten zijn, en dat het digitaal inleveren van ondersteuningsverklaringen het ronselen van deze ondersteuningsverklaringen zijns inziens geenszins specifiek in de hand werkt. Voor een nadere uitleg van zijn zienswijze verwijst de initiatiefnemer graag naar de gewijzigde memorie van toelichting die dit standpunt nader specificeert.

4. Inlevering kandidatenlijsten

Op grond van het voorstel kunnen kandidatenlijsten op papier of digitaal worden ingeleverd. Het voorstel kent geen voorziening voor het geval dat op de dag van kandidaatstelling digitale inlevering niet mogelijk is, bijvoorbeeld door een storing in het systeem.¹⁵ De Afdeling wijst in dit verband op het volgende.

¹² Toelichting, algemeen, Voorstel.

¹³ Zie ook <http://www.anbo.nl/belangenbehartiging/inkomen/nieuws/geef-niet-zomaar-digid-aan-belastinginvuller?searchterm=Digid>.

¹⁴ Zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26 200, nr. 61, blz. 9.

¹⁵ De Kiesraad wijst hier ook op in het advies van 16 november 2015.

*Op de dag van de kandidaatstelling kunnen van negen tot vijftien uur, kandidatenlijsten worden ingeleverd bij het hoofdstembureau.¹⁶ Op de dag van de kandidaatstelling houdt het hoofdstembureau, om zestien uur, een zitting tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten.¹⁷ Het hoofdstembureau beslist op de derde dag na de kandidaatstelling in een openbare zitting die om zestien uur aanvangt, over de geldigheid van de lijsten.¹⁸ De lijst die niet op de dag van de kandidaatstelling tussen negen en vijftien uur bij de voorzitter van het hoofdstembureau of het door deze aange-
wezen lid is ingeleverd, is ongeldig.¹⁹*

De Kieswet voorziet niet in de mogelijkheid dat het hoofdstembureau afwijkt van deze strikte termijnen. Deze strikte procedureregeling in de Kieswet heeft als achtergrond voor ieder gelijke eerlijke verkiezingen te waarborgen. Er is geen ruimte voor het hoofdstembureau om in incidentele gevallen in afwijking van de dwingende bepalingen van de Kieswet dienaangaande te beslissen.²⁰

Dit betekent dat de verzuimregeling die geldt voor andere documenten die bij de kandidaatstelling moeten worden ingeleverd, zoals instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen, niet van toepassing is op de kandidatenlijst zelf. Het hoofdstembureau kan daarom, in het geval dat digitale inlevering van de kandidatenlijst zelf op de dag van kandidaatstelling niet gelukt is, de betreffende groepering niet in de gelegenheid stellen om deze kandidatenlijst alsnog aan te leveren. In dat geval kan de groepering niet deelnemen aan de betreffende verkiezing.

De Afdeling adviseert op grond van het voorgaande in de Kieswet een voorziening op te nemen voor het geval het inleveren van een kandidatenlijst door storing in het digitale systeem niet mogelijk is op de dag van kandidaatstelling.

De initiatiefnemer begrijpt de zienswijze van de Afdeling maar herkent de vrees en de zorgen niet. Allereerst omdat er momenteel – bij het gebruik van papieren formulieren – ook geen wettelijke terugvaloptie is vastgelegd (bijvoorbeeld in het geval van brand). Daarnaast blijft in dit wetsvoorstel het principe van een «hersteltermijn» gewoon overeind staan. Er is dus altijd nog tijd om een dergelijk probleem op te lossen.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner,*

De initiatiefnemer,
Klein

¹⁶ Ingevolge artikel H 1, eerste lid, van de Kieswet.

¹⁷ Op grond van artikel I 1, eerste lid, van de Kieswet.

¹⁸ Ingevolge artikel I 4 van de Kieswet.

¹⁹ Ingevolge artikel I 5, aanhef en onder a, van de Kieswet.

²⁰ Zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1286 en 7 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1750.