

Vergaderjaar 2017–2018

35 012

Wijziging van de Kieswet en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland en verlenging van de mogelijkheid tot experimenteren

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 juli 2018 en het nader rapport d.d. 4 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2018, no. 2018001021, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland en verlenging van de mogelijkheid tot experimenteren, met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft tot doel enkele belemmeringen bij het stemmen voor Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen weg te nemen. Verder wordt voorgesteld om de datum waarop de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming vervalt één jaar op te schuiven.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht met betrekking tot het instellen van briefstembureaus in grensgemeenten en de termijn voor de vooropening van briefstemmen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juni 2018, nr. 2018001021, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juli 2018, nr. W04.18.0137/1, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Briefstembureaus in grensgemeenten

Het voorstel maakt het mogelijk dat de Minister van BZK in grensgemeenten briefstembureaus instelt. Blijkens de toelichting wonen in het grensgebied met Duitsland en België relatief veel Nederlanders. Deze kunnen een kiezerspas aanvragen om in persoon in een gemeente te gaan stemmen. Deze moet echter van te voren worden aangevraagd en de kiezer moet dan op de dag van stemming in de gelegenheid zijn om in een stemlokaal te stemmen. Blijkens de toelichting kan, door het instellen van briefstembureaus in de grensgemeenten, een kiezer nog tot kort voor of op de dag van stemming de briefstem afgeven bij de gemeenten waar een briefstembureau is ingesteld en zo tijdig stemmen. Dit kan een meerwaarde hebben voor de vele Nederlanders die in het grensgebied wonen.²

De Afdeling onderkent het belang van de toegankelijkheid van verkiezingen. Daaruit vloeit voort dat die personen die het kiesrecht bezitten voldoende mogelijkheden moeten hebben om ook daadwerkelijk hun stem te kunnen uitbrengen. Daarnaast is echter de integriteit van verkiezingen van groot belang. Vanuit dat vereiste is van belang dat het verkiezingsproces met voldoende waarborgen is omgeven om het ronselen of kopen van stemmen te voorkomen en ervoor te zorgen dat iedere kiezer in vrijheid zijn stem kan uitbrengen.

Het stemmen per brief is omgeven door minder waarborgen dan het stemmen in persoon in een stemlokaal. Bij het stemmen per brief kan de overheid immers niet controleren of de kiesgerechtigde daadwerkelijk zelf het stembiljet heeft ingevuld en of hij dit in vrijheid heeft gedaan. Dit is onderkend bij de invoering van het stemmen per brief, maar werd aanvaardbaar geacht omdat het ging om een kleine groep kiezers, woonachtig in het buitenland, die anders niet konden deelnemen aan de verkiezing.³ De Afdeling wijst erop dat sindsdien de groep van kiezers die per brief mag stemmen aanzienlijk is uitgebreid. Nu onder meer niet langer vereist wordt voor het verkrijgen van een briefstem dat men voor beroep of werkzaamheden in het buitenland verblijft,⁴ hoeft een kiezer bij het aanvragen van een briefstem niet aan te tonen waarom hij op deze wijze moet stemmen in plaats van in persoon in een stembureau. Ook een kiezer die tijdelijk in het buitenland verblijft en gewoon ingeschreven staat in een Nederlandse gemeente kan een briefstem aanvragen.

Met het voorliggend voorstel wordt nog een mogelijke drempel voor het aanvragen van een briefstem weggenomen, nu de kiezer deze niet meer per post hoeft in te sturen, maar deze kan inleveren bij een briefstembureau. Dit kan betekenen dat het aantal briefstemmen toeneemt, met de daarbij behorende, hierboven aangeduide risico's voor de integriteit van het stemproces. De keuze om het stemmen per brief nog verder te vergemakkelijken door briefstembureaus in te stellen moet daarom mede in het licht worden gezien van de afweging tussen toegankelijkheid en integriteit van het stemproces. De toelichting gaat niet in op de afweging die op dit punt aan het voorstel ten grondslag ligt.

² Toelichting, paragraaf 3.2.

³ Handelingen II 1983/84, p. 5418. Zie hierover ook de Code of Good Practice in Electoral Matters uit 2002 van de Venice Commission van de Raad van Europa, waarin onder meer gewezen wordt op het gevaar van «family voting».

⁴ Deze wijziging is doorgevoerd door middel van een nota van wijziging Kamerstukken II 2012/13, 33 268, nr. 9, p. 7, Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen, Stb. 2013, 289.

De Afdeling benadrukt de noodzaak om te komen tot een verantwoorde balans tussen deze waarborgen.⁵ 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 inzichtelijk maakt welke afweging is gemaakt om te komen tot een verantwoorde balans van de verschillende waarborgen.⁶

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de in het voorstel getroffen balans tussen toegankelijkheid en integriteit en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Briefstembureaus in grensgemeenten

De Afdeling advisering ziet in het mogelijk maken dat bij grensgemeenten briefstembureaus worden ingesteld het risico dat een drempel voor het aanvragen van het kunnen stemmen per brief wordt weggenomen, in het bijzonder omdat het mogelijk is om een briefstem af te geven bij het briefstembureau.

De Nederlanders die permanent of tijdelijk in het buitenland verblijven en daarom per brief (vanuit het buitenland) willen stemmen, moeten een registratieverzoek doen bij de gemeente Den Haag. Bij het registratieverzoek moet een adres in het buitenland worden opgegeven waar de stembescheiden naar toe kunnen worden gezonden. Het wetsvoorstel verandert deze procedure niet.

De regering acht het risico klein dat kiezers die tijdelijk in het buitenland zijn, vanwege de voorgenomen wijziging, in grote aantallen de moeite zullen nemen om een dergelijk registratieverzoek te doen. Deze groep kiezers heeft immers een alternatief voor het geval zelf stemmen in het stemlokaal niet mogelijk is, te weten een schriftelijke of een onderhandse volmacht.

Gelet op het voorgaande ligt het niet in de verwachting dat het aantal briefstemmen vanwege de mogelijke instelling van briefstembureaus bij grensgemeenten zal toenemen en daarmee de risico's in verband met de integriteit van het stemproces zullen toenemen. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin wordt ingegaan op de afweging tussen het belang van toegankelijkheid, dat gediend is bij de nieuwe mogelijkheid om briefstembureaus in grensgemeenten in te stellen, en het belang van integriteit van verkiezingen.

2. Termijn vooropening briefstemmen

Het voorstel past de termijn van vooropening van ingekomen briefstemmen aan van 14 naar 7 dagen.⁷ Deze termijn was verlengd in verband met de invoering van de permanente kiezersregistratie van niet-ingezetenen

⁵ Zie ook het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces «Stemmen met vertrouwen», september 2007.

⁶ 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/I, Stct. 2010, nr. 19451 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 maart 2016 over 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, W04.15.0259/I, Kamerstukken II 2016/17, 34 258, nr. 8.

⁷ Voorgestelde wijziging van artikel M 9, tweede lid (Artikel I, onderdeel D).

op 1 april 2017 om voldoende tijd te creëren voor het verwerken van de stemmen bij een mogelijke toename van het aantal stemmers. Blijkens de toelichting is de verwachting dat het aantal personen dat zich permanent heeft laten registreren niet dusdanig groot dat de verlenging naar 14 dagen noodzakelijk is. Omdat de termijn van 14 dagen ook gevolgen heeft voor de termijnen waarop kiezers uiterlijk hun verzoek moeten indienen voor een vervangend briefstembewijs wordt voorgesteld de termijn weer vast te stellen op 7 dagen.⁸

De Afdeling wijst erop dat de gemeente Den Haag, die belast is met de uitvoering van de briefstemmen, in haar consultatiereactie heeft verzocht om de termijn van veertien dagen aan te houden. De gemeente wijst erop dat het volume van stemmen is toegenomen, het aantal buitenlandse briefstembureaus fluctueert en het aantal handelingen bij de vooropening is toegenomen ten opzichte van vóór 1 april 2017. Daarnaast merkt de gemeente op dat er nog geen verkiezing heeft plaatsgevonden sinds de inwerkingtreding van de permanente registratie, waardoor de aanname dat de termijn krapper kan, onterecht is.⁹

In de toelichting wordt niet ingegaan op deze opmerking van de gemeente Den Haag. Daarom is onvoldoende duidelijk waarom de regering van mening is dat deze termijn weer verkort kan worden baseert.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Termijn vooropening briefstemmen

In de memorie van toelichting is alsnog ingegaan op de redenen waarom niet tegemoet is gekomen aan de wens van de gemeente Den Haag om de termijn van vooropening van 14 dagen te behouden en niet te verkorten tot 7 dagen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*

⁸ Toelichting, paragraaf 3.3.

⁹ Reactie van de gemeente Den Haag van 15 januari 2018 op de adviesaanvraag over het wetsvoorstel wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen vanuit het buitenland, bijlage, p. 1.