

Vergaderjaar 1996–1997

25 306

Wijziging van de Kieswet inzake de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders buiten Nederland

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 maart 1997 en het nader rapport d.d. 7 april 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 maart 1997, no.97 001038, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Kieswet inzake de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders buiten Nederland.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 1997, nr. 97.001038, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 maart 1997, No. W04.97.0108, bied ik U hierbij aan. In verband met het advies merk ik, mede namens de Minister van Buitenlandse zaken, het volgende op.

1. In de memorie van toelichting wordt een aantal mogelijke verklaringen gegeven voor het feit dat bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement in 1994 slechts een zeer beperkt aantal kiezers buiten Nederland een stem heeft uitgebracht (paragraaf 3). Onder meer wordt als verklaring gegeven het feit dat in 1994, in tegenstelling tot 1989, de registratieformulieren niet meer automatisch aan de in het buitenland woonachtige kiezers zijn toegezonden.

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat het doel van recente wijzigingen van de Kieswet met betrekking tot het stemmen bij brief was de vergroting van de deelname van Nederlanders buiten Nederland aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement (paragraaf 1). De vraag rijst dan ook of het geen aanbeveling verdient de automatische toezending te hervatten. Hiervan is echter geen sprake. Verderop in de toelichting blijkt dat het wetsvoorstel ertoe strekt de deelname aan de verkiezingen slechts «voor de geïnteresseerde kiezer» zo toegankelijk mogelijk te maken (paragraaf 3). Om dit te bewerkstelligen wordt voorzien in een semi-permanent bestand op grond waarvan registratieformulieren worden toegezonden (artikel I, onderdeel B). In dit bestand zijn slechts die personen opgenomen die daarom hebben verzocht of die bij de laatstgehouden verkiezing een verzoek tot registratie hebben gedaan (tweede lid). Is voor een verkiezing geen verzoek tot registratie ingediend, dan wordt de betrokkene voor de volgende verkiezing geschrapt uit het bestand (derde lid). Het

kennelijke gebrek aan interesse voor de verkiezing rechtvaardigt volgens de toelichting de beëindiging van de automatische toezending (paragraaf 4, onder (1)).

Het beperken van de automatische toezending tot de geïnteresseerde kiezer doet geen recht aan het uitgangspunt dat iedere kiezer die bevoegd is deel te nemen aan een stemming wordt geïnformeerd over een aanstaande verkiezing. De hier te lande wonende kiezers worden aan de verkiezing herinnerd door een ongevraagde toezending van een oproepingskaart, ongeacht de eventuele (des)interesse voor de verkiezing (artikel J 7 van de Kieswet). Het niet toepassen van dit uitgangspunt op in het buitenland wonende kiezers vraagt om een grondige motivering. De Raad van State heeft die in de toelichting gemist.

De ideale oplossing zou zijn een permanente registratie zoals die ook voor de Nederlandse ingezetenen bestaat. Een dergelijke permanente registratie mag dan inderdaad, zoals de memorie van toelichting stelt, na verloop van tijd vervuilen (paragraaf 4, onder (1)), maar dat is op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor het loslaten van de permanente registratie waartoe nog vrij recent is besloten. Uiteraard moet ook een afweging worden gemaakt tussen kosten en verwacht resultaat. Uit de toelichting blijkt niet welke kosten aan een permanente registratie zijn verbonden en evenmin dat deze afweging is gemaakt.

De Raad adviseert in het licht van het vorenstaande de mogelijkheid van het wederom invoeren van een automatische toezending van registratieformulieren aan alle kiesgerechtigde Nederlanders buiten Nederland opnieuw in het licht van alle relevante aspecten te overwegen en afhankelijk van de uitkomsten – artikel I, onderdeel B, te wijzigen en in ieder geval de uitkomsten van die nadere overweging in de toelichting uitvoerig te vermelden.

1. In de memorie van toelichting zijn verschillende argumenten genoemd op grond waarvan het niet zinvol is een permanente registratie van Nederlanders in het buitenland in te voeren. Zo is er gewezen op de onuitvoerbaarheid hiervan, omdat het adressenbestand spoedig «vervuilt». Voorts is erop gewezen dat bij het opleggen van een verplichting tot registratie van adresgegevens de naleving van een dergelijke verplichting niet te handhaven valt. Ook is erop gewezen dat het niet wenselijk is om een verplichte registratie van adresgegevens in te voeren. Blijkens het advies van de Raad zijn deze overwegingen onvoldoende overtuigend. De argumentatie in de memorie van toelichting is daarom op dit punt aangepast door expliciet te vermelden, dat de geringe interesse van een groot deel van de Nederlanders in het buitenland om aan de verkiezingen in Nederland deel te nemen mede af te leiden valt uit het feit, dat na de massale toezending van registratieformulieren in 1989 slechts 4,3% van de kiezers een registratieverzoek voor de verkiezing van de Tweede Kamer hebben ingediend respectievelijk 6,3% voor de verkiezing van het Europees Parlement. Met deze aanpassing achten de ondertekenaars het niet invoeren van een permanente registratie voldoende gemotiveerd en achten zij het niet nodig een kosten-batenanalyse uit te voeren.

Overigens berust de opmerking van de Raad dat er recent bedoeld zal zijn in 1989 – besloten is tot een permanente registratie, op een misverstand: er was slechts sprake van een besluit tot het gebruik maken van de persoonsgegevens waarover de ambassades beschikten. Deze registratie werd, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, op vrijwillige basis gevoerd en is door de ambassades in 1992 beëindigd, onder meer omdat de adresgegevens na verloop van tijd voor een groot deel niet meer juist waren.

2. *In artikel I, onderdeel D, wordt aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid toegekend om ten behoeve van de handtekeningvergelijking (artikel M 10 van de Kieswet) te bepalen dat de briefstembureaus tevens zitting houden op dagen vóór de eigenlijke dag van stemming. Nu in artikel M 10, vierde lid, van de Kieswet, is bepaald dat de stembiljetten na de handtekeningvergelijking ongezien en dichtgevouwen in de stembus worden gedeponeerd, is het stemgeheim in beginsel voldoende gewaarborgd. Teneinde elk risico van fraude uit te sluiten, dient naar het oordeel van de Raad echter nader geregeld te worden wat er na en tussen deze zittingen met de stembus moet gebeuren. Ook de Kiesraad wijst hierop in zijn advies van 12 november 1996 (bladzijden 8 en 9).*

Op grond van artikel M 9, vijfde lid, worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld met betrekking tot de hiervoor bedoelde zittingen. Hoewel deze bepaling ruimer is dan de oorspronkelijke, aan de Kiesraad voorgelegde, bepaling, beperkt ook de bevoegdheid in het nu voorgestelde artikel M 9, vijfde lid, zich tot het stellen van nadere regels met betrekking tot de zittingen zelf en niet tot de periode tussen de zittingen. De reikwijdte van de delegatiebepaling dient te worden uitgebreid.

2. Naar aanleiding van het advies van de Kiesraad is de delegatiebepaling zodanig gewijzigd, dat de nader te stellen regels niet slechts betrekking dienen te hebben op de opening en sluiting van de zittingen bedoeld in artikel M 2, tweede lid, maar op deze zittingen in het algemeen. Daarmee leek voldoende ruimte gegeven te zijn om alle aangelegenheden welke in verband met deze zittingen staan, bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Aan de Raad kan evenwel toegegeven worden, dat handelingen die verricht worden voor en na de zitting, aangemerkt zouden kunnen worden als niet tot de zitting behorend. Een voorbeeld van een handeling na de zitting is het in bewaring geven van de stembus. Aan het advies van de Raad om de reikwijdte van de delegatiebepaling uit te breiden is daarom gevolg gegeven door de nadere regels niet slechts betrekking te laten hebben op de zittingen, maar ook op het bewaren van de stembescheiden.

3. *Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

3. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast aan de redactionele opmerkingen van de Raad.

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,
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting met het evaluatierapport van de gemeente Den Haag d.d. 18 oktober 1994 en het advies van de Kiesraad d.d. 12-11-1996 aan de Tweede Kamer te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 maart 1997, no. W04.97.0108, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel, artikel I, onderdeel D, onder 2, in een correcte vernummering voorzien.
- In de memorie van toelichting, «TK-verkiezingen» en «EP-verkiezingen» steeds voluit schrijven.
- In de memorie van toelichting, onder «1. Inleiding», «Bij de wet van 26 oktober 1983 (Stb. 551)» vervangen door: Bij de wet van 26 oktober 1983 tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het stemmen per brief (Stb.551).
- In de memorie van toelichting, onder «1. Inleiding», «Bij de wet van 2 november 1993 (Stb. 574)» vervangen door: Bij de wet van 2 november 1993 tot wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheden tot instelling van stembureaus, welke uitsluitend zijn bestemd voor per brief uit te brengen stemmen op diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland alsmede op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba (Stb.574).
- In de memorie van toelichting, onder «1. Inleiding», bij de verwijzing naar het ordedebat, aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel B, in de laatste en in de voorlaatste volzin het woord «herhaald» schrappen.
- In de memorie van toelichting, bijvoorbeeld in paragraaf 3, Bekendheid met verkiezingen, aanwijzing 93 Ar in acht nemen.