

# KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL (070) ~~62476~~  
717911  
postbus 20011 2500 EA 's-Gravenhage

Aan  
de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van  
24 februari 1978,  
nr.B78/23

Ons kenmerk  
3171

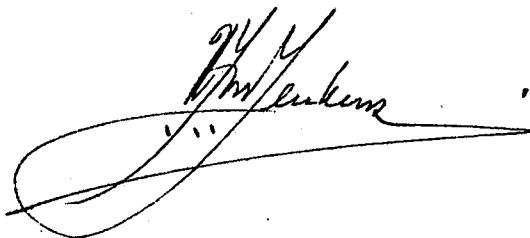
's-Gravenhage, 2 juni 1980

Onderwerp  
Stemmen per brief

Met verwijzing naar Uw brief d.d. 24 februari 1978, nr.B78/23, heeft de Kiesraad de eer Uwe Excellentie hierbij aan te bieden een ontwerp van wet, vergezeld van een memorie van toelichting, met bijlage, tot wijziging van de Kieswet, dat ertoe strekt het stemmen per brief door Nederlandse kiesgerechtigden buiten Nederland mogelijk te maken.

De Raad moge U in overweging geven dit advies te publiceren als een voorontwerp van wet.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.

VERZOEKE BIJ BEANTWOORDING DATUM, KENMERK EN ONDERWERP TE VERMELDEN

Wijziging van de Kieswet  
strekking tot het mogelijk  
maken voor bepaalde kiezers  
hun stem per brief uit te  
brengen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden,  
Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het  
voor bepaalde kiezers mogelijk te maken hun stem per brief uit te  
brengen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State, gehoord, en met gemeen  
overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan,  
gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze:

#### Artikel I

De Kieswet \*) wordt gewijzigd als volgt:

##### A

In artikel I 19, tweede volzin, wordt in plaats van "die in het  
bezit zijn van een kiezerslegitimatiekaart of een volmachtlegiti-  
matiekaart" gelezen: die in het bezit zijn van een kiezerslegiti-  
matiekaart, een volmachtlegitimatiekaart of een briefstembewijs.

##### B

In artikel I 41, eerste lid, onder f, wordt in plaats van "de in-  
geleverde kiezerslegitimatiekaarten en volmachtlegitimatiekaarten"  
gelezen: de ingeleverde kiezerslegitimatiekaarten, volmachtlegiti-  
matiekaarten en briefstembewijzen.

##### C

Hoofdstuk J wordt gewijzigd als volgt:

##### 1

De titel van het hoofdstuk wordt gelezen "Het stemmen anders dan  
in het eigen stembureau".

##### 2

a. Het opschrift van paragraaf 1 wordt gelezen "Het stemmen in een  
stembureau naar keuze van de kiezer".

b. De opschriften van de paragrafen 2, 3 en 4 vervallen.

##### 3

In artikel J 1 wordt in plaats van "op de voet van de bepalingen  
van dit hoofdstuk" gelezen: overeenkomstig het bepaalde in deze  
paragraaf.

---

\*) Laatstelijk gewijzigd bij de wet van 30 maart 1977 (Stb. 195)

In artikel J 2 wordt in plaats van "bij volmacht te stemmen" gelezen: bij volmacht of per brief te stemmen.

Na artikel J 10 wordt ingevoegd:

§ 2. Het stemmen per brief

Artikel J 11

Aan de kiezer, die verklaart zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland te hebben dan wel te voorzien, dat hij wegens beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van een lid van het gezin, waarvan hij deel uitmaakt, op de dag der stemming buiten Nederland zal verblijven, wordt overeenkomstig het bepaalde in deze paragraaf op zijn verzoek toegestaan per brief te stemmen.

Artikel J 12

Aan de kiezer, aan wie op zijn verzoek is toegestaan in een stem-bureau van zijn keuze of bij volmacht te stemmen, kan niet worden toegestaan per brief te stemmen.

Artikel J 13

De burgemeester brengt op de dag der kandidaatstelling ter openbare kennis, dat uiterlijk op de veertiende dag voor die der stemming voor de kiezers gelegenheid bestaat het in artikel J 15 bedoelde verzoekschrift in te dienen.

Artikel J 14

1. De aan de kiezer ten bewijze van de voldoening aan zijn verzoek te verstrekken verklaring draagt de naam van briefstembewijs.
2. Een door een gemeente aan de kiezer verzonden briefstembewijs kan niet door een nieuw worden vervangen.
3. Aan de kiezer, aan wie een briefstembewijs is verstrekt, wordt geen oproepingskaart toegezonden. Hij mag slechts op de in artikel J 19 aangewezen wijze aan de stemming deelnemen.

Artikel J 15

1. De kiezer, die per brief wenst te stemmen, dient uiterlijk op de veertiende dag voor die der stemming daartoe een schriftelijk verzoek in bij de burgemeester van de gemeente, waar hij op de dag der kandidaatstelling in het kiezersregister is opgenomen.
2. Voor het verzoekschrift wordt gebruik gemaakt van een formulier, dat kosteloos verkrijgbaar is. De vorm, de inrichting en de wijze van verkrijgbaarstelling van het verzoekschrift worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.
3. De in artikel B 1, derde lid, bedoelde personen kunnen het verzoekschrift tegelijk met het verzoekschrift, bedoeld in artikel D 2, derde lid, indienen bij de burgemeester van 's-Gravenhage.

4. Een ingediend verzoek kan niet worden ingetrokken

#### Artikel J 16

1. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek wordt door de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar een beslissing genomen.
2. Het verzoek wordt slechts afgewezen, indien de verzoeker op de dag der kandidaatstelling niet in het kiezersregister is opgenomen, hem overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2 van hoofdstuk K is toegestaan bij volmacht te stemmen, of hem overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 1 is toegestaan in een stembureau van zijn keuze te stemmen.
3. Indien het verzoek niet in verdere behandeling kan worden genomen of moet worden afgewezen, wordt de reden daarvan vermeld op het verzoekschrift, dat daarna onverwijld wordt teruggezonden.

#### Artikel J 17

1. Bij inwilliging van het verzoek worden zo spoedig mogelijk aan de kiezer gezonden:
  - a. een stembiljet;
  - b. een aan de burgemeester geadresseerde retourenveloppe;
  - c. het in een briefstembewijs omgezette verzoekschrift, bevattende een door de kiezer te ondertekenen verklaring, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld;
  - d. een handleiding voor de kiezer;
  - e. een rood potlood.
2. De verzending van de stukken, bedoeld in het eerste lid, geschiedt per luchtpost, als het adres, waar de verzoeker de stukken wenst te ontvangen, buiten Europa is gelegen.
3. De vorm en de inrichting van de stukken, bedoeld in het eerste lid, worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

#### Artikel J 18

Bij de naam van de kiezer, aan wie is toegestaan per brief te stemmen, wordt in het in artikel I 14 bedoelde afschrift van of uittreksel uit het kiezersregister de aantekening "brief" gesteld of een afkorting daarvan.

#### Artikel J 19

1. De kiezer stemt door op het hem toegezonden stembiljet met potlood rood te maken een wit stipje, geplaatst in het stemvak voor de naam van de kandidaat van zijn keuze.
2. Daarna vouwt hij het stembiljet dicht op zodanige wijze, dat de namen van de kandidaten niet zichtbaar zijn.
3. Hij ondertekent een op het briefstembewijs gestelde verklaring, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld.
4. Vervolgens doet hij het stembiljet en het briefstembewijs in de bijbehorende retourenveloppe en zendt deze gesloten naar de burgemeester van de gemeente, waar hij in het kiezersregister is opgenomen.
5. De verzending is portvrij voor zover deze binnen Nederland plaatsvindt.

#### Artikel J 20

1. De kiezer dient ervoor zorg te dragen, dat de stukken, bedoeld in artikel J 19, uiterlijk op de dag der stemming om achttien uur in het bezit zijn van de burgemeester.
2. De burgemeester draagt er zorg voor, dat de binnengekomen retourenveloppen op de dag der stemming voor negentien uur ongeopend overhandigd worden aan de voorzitters van de stembureaus, bedoeld in artikel J 21.

#### Artikel J 21

1. Burgemeester en wethouders kunnen een of meer afzonderlijke stembureaus instellen voor de per brief uitgebrachte stemmen.
2. Zij kunnen voor de zitting van deze stembureaus een later aanvangstijdstip bepalen dan het in artikel I 15, eerste lid, genoemde. Indien zij hiertoe besluiten, brengen zij dit ter openbare kennis.
3. Indien burgemeester en wethouders geen toepassing geven aan het eerste lid, worden ten aanzien van de per brief uitgebrachte stemmen de handelingen, bedoeld in artikel J 22, verricht door het stembureau in het eerste of enige stembedistrict.

#### Artikel J 22

1. De voorzitter van het stembureau opent de retourenveloppe en neemt het briefstembewijs en het stembiljet eruit. Hij controleert of de verklaring, dat de kiezer het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, is ondertekend en of de daaronder geplaatste handtekening overeenstemt met de handtekening onder het verzoekschrift, bedoeld in artikel J 15. Vervolgens overhandigt hij het briefstembewijs aan het tweede lid.
2. Het tweede lid houdt, door op het briefstembewijs zijn paraaf te stellen, aantekening dat de kiezer van zijn kiesrecht gebruik heeft gemaakt.
3. De voorzitter overhandigt vervolgens het stembiljet, zonder het in te zien, dichtgevouwen aan het derde lid.
4. Het derde lid overtuigt zich dat het stembiljet de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau draagt en deponeert dit, zonder het in te zien, dichtgevouwen in de stembus.

#### Artikel J 23

1. Indien bij het stembiljet niet een geldig briefstembewijs is gevoegd dan wel de op het briefstembewijs gestelde verklaring van de kiezer, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, niet is ondertekend of de daaronder geplaatste handtekening niet overeenstemt met de handtekening onder het verzoekschrift, bedoeld in artikel J 15, voegt de voorzitter het stembiljet en het briefstembewijs wederom in de retourenveloppe en legt hij deze terzijde.
2. Indien in een retourenveloppe twee of meer stembiljetten zijn gevoegd en ten aanzien van een of meer daarvan het gestelde in het eerste lid van toepassing is, voegt de voorzitter alle stembiljetten en briefstembewijzen wederom in de retourenveloppe en legt hij deze terzijde.

Artikel J 24

1. Op de retourenveloppen die te laat zijn binnengekomen, worden door de burgemeester de dag en, indien dit de dag der stemming is, tevens het uur van binnenkomst aangetekend.
2. De te laat binnengekomen retourenveloppen worden door de burgemeester ongeopend in een of meer te verzegelen pakken gesloten. Op deze pakken worden vermeld de naam van de gemeente en het aantal retourenveloppen, dat het pak bevat.
3. De wijze van verzegeling wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel J 25

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het stemmen per brief.

D

In artikel K 2, tweede lid, wordt in plaats van "in een stembureau van zijn keuze te stemmen" gelezen: in een stembureau van zijn keuze of per brief te stemmen.

E

Aan artikel K 9 wordt een vijfde lid toegevoegd, luidende:

5. De in artikel B 1, derde lid, bedoelde personen kunnen het verzoekschrift tegelijk met het verzoekschrift, bedoeld in artikel D 2, derde lid, indienen bij de burgemeester van 's-Gravenhage.

F

Artikel L 2 wordt gewijzigd als volgt:

- a. in het tweede lid wordt in plaats van "de ingeleverde kiezerslegitimatiekaarten en volmachtlegitimatiekaarten" gelezen: de ingeleverde kiezerslegitimatiekaarten, volmachtlegitimatiekaarten en briefstembewijzen.
- b. aan het derde lid wordt toegevoegd sub d, luidende:
  - d. de retourenveloppen, bedoeld in artikel J 23.

G

Artikel U 8, eerste lid, wordt gelezen als volgt:

1. Aan de in het vorige artikel bedoelde stemming zijn bevoegd deel te nemen de kiezers, wier namen voorkomen in de afschriften van of uittreksels uit het kiezersregister, met uitzondering van die bij wier naam de aantekening "k.leg.k." is gesteld, alsmede de kiezers, wier namen voorkomen op de ingeleverde kiezerslegitimatiekaarten, voor zover de genoemde bescheiden gebezigd zijn bij de ongeldig verklaarde stemming.

H

In de artikelen X 1, X 2 en X 3 wordt in plaats van "of volmachtlegitimatiekaarten" gelezen:, volmachtlegitimatiekaarten of briefstembewijzen.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een nader door Ons te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

Algemeen

1. Voorgeschiedenis

Het stemmen per brief is in het verleden meermalen aan de orde geweest als alternatief voor of aanvulling op het stemmen bij volmacht. Zo werd reeds bij de behandeling van Hoofdstuk V der rijksbegroting van het Departement van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie voor het dienstjaar 1958 in het voorlopig verslag door sommige leden verzocht informatie in te winnen omtrent de ervaringen, in West-Duitsland opgedaan bij het stemmen per brief. Dit verzoek resulteerde in de Nota d.d. 14 juni 1958 van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, waarin het Duitse systeem inzake het stemmen per brief werd uiteengezet (Zitting 1957-1958 - 4900, nr. 25). De Nota is door de Kamer voor kennisgeving aangenomen.

Bij de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1963 werd in de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken het stemmen per brief opnieuw ter sprake gebracht. Enkele leden wezen erop, dat het stemmen bij volmacht soms tot minder gewenste praktijken aanleiding kon geven. Aan Minister Toxopeus werd verzocht de Kiesraad te horen met de vraag of het stemmen bij volmacht vervangen zou kunnen worden door b.v. het Duitse systeem van het stemmen per brief.

Bij schrijven van 25 november 1963 gaf de Kiesraad als zijn mening te kennen dat, naast de twee bestaande bijzondere wijzen van stemuitbrenging, te weten het stemmen in een andere gemeente en het stemmen bij volmacht, aan de invoering van de mogelijkheid om



per brief te stemmen nauwelijks behoefte bestond. De Raad meende dan ook het stemmen per brief te moeten ontraden. De zienswijze van de Kiesraad is vervat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, dat geleid heeft tot de wet van 25 november 1965 (Stb. 547) tot wijziging van de Kieswet en van de gemeentewet.

In 1970 werd vanuit de bijzondere Commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet uit de Tweede Kamer (zesde periodiek verslag, Zitting 1969-1970 - 9181, nr. 18) de vraag gesteld, of het aanbeveling zou verdienen het stemmen per brief mogelijk te maken. Bij schrijven van 9 oktober 1970 adviseerde de Kiesraad wederom negatief over het stemmen per brief. De Raad herinnerde aan de situatie in 1951, toen een vrijwel ongelimiteerde mogelijkheid om volmachten te geven leidde tot misbruik. De Kiesraad verwachtte een overeenkomstige situatie, wanneer het stemmen per brief zou worden ingevoerd. Het advies van de Raad is als bijlage gevoegd bij het wetsontwerp, dat geleid heeft tot de wet van 11 maart 1971 (Stb. 212) tot wijziging van de Kieswet, strekkende tot verruiming van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

Bij de wet van 30 augustus 1972 (Stb. 469) werd de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd tot achttien jaar. Daardoor werd een groot aantal dienstplichtige militairen kiesgerechtigd die, als zij in het buitenland gelegerd zijn, het ingezetenschap van Nederland behouden. In verband hiermede heeft de Kiesraad in 1973 opnieuw onderzocht of voor deze categorie nadere voorzieningen dienden te worden getroffen, teneinde het voor hen mogelijk te maken hun stem in persoon uit te brengen. Bij dat onderzoek betrok de Kiesraad het Belgische systeem voor het stemmen door dienstplichtigen, te weten het oprichten van stembureaus in de garnizoensplaatsen waar de dienstplichtigen gelegerd zijn.

De Kiesraad zag evenwel in het Belgische systeem grote administratieve moeilijkheden en overwoog om die reden of hiervoor het stemmen per brief de oplossing zou kunnen geven. De Raad wees evenwel bij brief van 3 december 1973, onder verwijzing naar zijn eerder uitgebrachte adviezen (Zitting 1964-1965 - 7940, nr. 3, en Zitting 1970-1971 - 10 806, nr. 6) ook de gedachte af voor dienstplichtigen in het buitenland het stemmen per brief in te voeren.

Inmiddels werd de categorie van kiesgerechtigden in het buitenland steeds groter. Aan de Nederlanders werkzaam buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst is bij de wet van 5 maart 1977 (Stb. 113) het kiesrecht voor de Tweede Kamer verleend, terwijl bij de wet van 13 december 1978 (Stb. 652) aan alle in de lid-staten van de Europese Gemeenschap woonachtige Nederlanders het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement is toegekend.

Om deze reden heeft mijn ambtsvoorganger de Kiesraad bij brief van 24 november 1977 medegedeeld dat hij alsnog tot de opvatting was gekomen, dat het stemmen per brief wederom diende te worden overwogen.

Zoals in de memorie van toelichting (blz. 19, laatste volle alinea) bij het ontwerp van Wet Europese verkiezingen is opgemerkt, heeft de Kiesraad, na hernieuwde bestudering, zijn aanvankelijk afwijzend standpunt herzien. Wel heeft de Raad hierbij overwogen, dat niet zal kunnen worden gewaarborgd dat de stembrieven inderdaad door de daartoe gerechtigden worden ingevuld, hetgeen voor de Raad reden is geweest te adviseren het recht per brief te stemmen slechts toe te kennen aan een beperkte, eng omschreven groep, n.l. de Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland. In zijn desbetreffende advies van 3 januari 1978 heeft de Kiesraad nog opgemerkt, dat het niet doenlijk is een dusdanige regeling te treffen dat het gevaar, dat stembrieven door anderen dan de daartoe gerechtigden worden ingevuld, volledig kan worden ondervangen. Ook ziet de Raad geen mogelijkheid te garanderen, dat de stembrief de betrokkene tijdig bereikt.

Het argument, dat stembrieven verkocht zouden kunnen worden, acht de Kiesraad minder zwaarwegend dan vroeger. Hij neemt aan, dat de kiezers zich van hun democratisch recht bewust zijn en hun stembrieven niet zullen verkopen. De vrees, dat dienstplichtigen gedwongen zouden kunnen worden hun stem op een bepaalde wijze uit te brengen, acht de Kiesraad eveneens achterhaald. De huidige dienstplichtige kan, aldus de Raad, zelfstandig genoeg geacht worden om zijn standpunt te bepalen.

Op 24 februari 1978 heb ik de Kiesraad bericht, dat ik ermede kon instemmen dat dit college een wetsontwerp in deze zin zou voorbereiden. Op 5 juni 1980 heeft de Kiesraad mij een wetsontwerp met toelichting aangeboden.

## 2. Buitenlandse wetgeving

Ten behoeve van het opstellen van een wetsontwerp heeft de Kiesraad zich georiënteerd op de wetgeving inzake het stemmen per brief in het buitenland. Het stemmen per brief blijkt in Europa mogelijk in: Zweden, West-Duitsland, Engeland, IJsland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zwitserland, Finland en Frankrijk. De Raad heeft met name de stelsels in Zweden, Engeland en West-Duitsland en het stelsel, dat tot voor kort in België heeft gegolden, uitvoerig bestudeerd.

Een uiteenzetting over deze stelsels is als bijlage bij deze memorie gevoegd. Hier zal volstaan worden met het aangeven van de hoofdlijnen van deze stelsels.

### a. Het Zweedse stelsel

In Zweden is het voor alle kiesgerechtigden mogelijk hun stem per brief uit te brengen. Briefstemmen dienen te worden uitgebracht in daartoe aangewezen postkantoren, in Zweedse ambassades en consulates in het buitenland en aan boord van schepen, die daarvoor toestemming hebben verkregen.

Deze wijze van stemuitbrenging komt globaal overeen met de in ons land bestaande mogelijkheid om te stemmen in een stembureau naar keuze.

Voor degenen, die niet in staat zijn zich naar een van de genoemde plaatsen te begeven, biedt deze mogelijkheid dus geen uitkomst.

In Zweden brengt ca. 10% van de kiezers zijn stem per brief uit. Een bezwaar van het in Zweden gehanteerde systeem is, dat de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen daardoor enkele dagen wordt vertraagd.

#### b. Het Britse stelsel

In het Verenigd Koninkrijk is het stemmen per brief alleen mogelijk voor de z.g. "absent voters", waaronder o.a. zijn begrepen de ambtenaren van de buitenlandse dienst en degenen, die vanwege werkzaamheden, lichamelijke omstandigheden of godsdienstige redenen, niet in staat zijn op de dag der stemming naar het stembureau te gaan. Het Britse stelsel wordt gekenmerkt door ingewikkelde procedures; het is veel eenvoudiger te stemmen bij volmacht dan per brief. Bovendien betekenen deze procedures een zware belasting van het ambtelijk apparaat.

#### c. Het Belgische stelsel

In België is het stemmen per brief in 1970 ingevoerd; in 1976 is het weer afgeschaft.

Deze mogelijkheid heeft gegolden voor (globaal genomen) degenen, die door werkzaamheden van openbaar belang of door lichamelijke omstandigheden niet in staat zijn op de dag der stemming naar het stembureau te komen, en voor schippers. Aanvragen moesten vergezeld gaan van schriftelijke bewijsstukken (medische verklaring, werkgeversverklaring).

Ambtenaren in Belgische openbare dienst in het buitenland konden niet per brief stemmen; zij waren aangewezen op het stemmen bij volmacht.

De belangrijkste redenen voor de afschaffing waren:

- a. men heeft zich verkeken op de vertragingen in de verzending, met name in geval van beroepsprocedures met betrekking tot de geldigheid van de kandidatenlijsten. Het indienen van een aanvraag was mogelijk tot vijf dagen voor de stemming. Het bleek vrijwel onmogelijk om de gehele procedure binnen de beperkte beschikbare tijd rond te krijgen.
- b. het gaf aanleiding tot onregelmatigheden op vrij grote schaal met name in inrichtingen en tehuizen. Om dezelfde reden is het stemmen bij volmacht in België aan grotere beperkingen onderworpen dan in ons land.

d. Het Westduitse stelsel

In de Bondsrepubliek is het stemmen per brief in 1956 ingevoerd. Deze wijze van stemmen is toegestaan aan degene, die op de dag der stemming wegens gewichtige redenen buiten zijn stembedict district verblijft, dan wel wegens beroep of lichamelijke omstandigheden het stemlokaal niet kan bezoeken. De kiezer moet dit aantonen, doch in de praktijk blijkt dit voorschrift zeer soepel te worden gehanteerd. Ook ambtenaren van de buitenlandse dienst, in het buitenland gelegerde militairen en in het buitenland verblijvende vakantiegangers kunnen per brief stemmen.

De Westduitse regeling is in de loop der jaren steeds verder geperfectioneerd; in 1979 zijn het Bundeswahlgesetz en de Bundeswahlordnung op dit punt nog gewijzigd. Verdragingen bij het vaststellen van de uitslag, die het gevolg zijn van het stemmen per brief, komen niet voor. Het stemmen per brief is inmiddels een volwaardige wijze van stemuitbrenging geworden: ruim 10% van de kiezers brengt aldus zijn stem uit.

Alternatieve stemwijzen als het stemmen in een stembureau naar keuze en in mobiele stembureaus zijn daardoor goeddeels verdrongen. Stemmen bij volmacht is in de Bondsrepubliek niet mogelijk. Voor de briefstemmen worden afzonderlijke stembureaus ingericht. Ook in de Bondsrepubliek zijn onregelmatigheden voorgekomen in inrichtingen en tehuizen; om deze redenen zijn de voorschriften onlangs verscherpt.

Een belangrijk uitgangspunt, dat in de Bondsrepubliek wordt gehanteerd, is, dat het risico voor het te laat ontvangen van de stukken of het zoekraken daarvan bij de kiezer wordt gelegd. Het stemmen per brief is immers een uitzondering, een extra faciliteit die de kiezer wordt geboden. Het daaraan verbonden risico, dat zijn stem verloren gaat, moet de kiezer afwegen tegen de voordelen verbonden aan het stemmen per brief. Vermeld moet nog worden, dat de beroepsmogelijkheden tijdens de verkiezingen in de Bondsrepubliek beperkter zijn dan in ons land, zodat het gevaar, dat de procedure met betrekking tot het briefstemmen daardoor verstoord wordt, kleiner is.

De conclusie van het bovenstaande is, dat het Westduitse systeem bij het ontwerpen van een regeling voor ons land het beste als uitgangspunt kan dienen. Op onderdelen zal de Nederlandse regering echter moeten afwijken van die in de Bondsrepubliek.

### 3. Nieuwe standpuntbepaling

Gezien het vorenstaande ben ik van oordeel dat het verantwoord en wenselijk is de mogelijkheid om per brief te stemmen hier te lande in te voeren. Vooralsnog dient deze mogelijkheid naar mijn mening slechts voor een beperkte groep kiezers te worden geschapen, te weten de Nederlandse kiesgerechtigden die in het buitenland hun werkelijke woonplaats hebben, dan wel daar ten tijde van de verkiezingen uit hoofde van beroep of werkzaamheden verblijven. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan een dringende behoefte, die blijkt te bestaan bij Nederlanders die in Nederlandse openbare dienst in het buitenland werkzaam zijn, bij de voor de Europese verkiezingen kiesgerechtigde Nederlandse ingezetenen van de lid-staten, bij in het buitenland gelegeerde dienstplichtigen en bij degenen die werkzaam zijn in de zee- en binnenvaart. Met name de kiezers van de twee eerstgenoemde categorieën beschikken vaak niet meer over voldoende connecties in Nederland, die als gemachtigde kunnen optreden. Dit blijkt wel uit de cijfers: bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1977 diende van de c.a. 7500 geregistreerde kiezers in Nederlandse openbare dienst in het buitenland slechts ongeveer de helft een verzoek in om bij volmacht te stemmen. Bij de Europese verkiezingen van 1979 lieten van de naar schatting 350.000 in het buitenland woonachtige Nederlandse kiesgerechtigden slechts ca. 10.000 zich registreren voor deelname aan deze verkiezingen.

Voor de zeevarenden zal in een aantal gevallen ook het stemmen per brief geen uitkomst brengen, omdat de stembiljetten de kiezer niet tijdig kunnen bereiken. In die gevallen zullen de betrokkenen moeten terugvallen op de mogelijkheid bij volmacht te stemmen.

In de toekomst zullen in beginsel alle Nederlanders woonachtig in het buitenland profijt hebben van de regeling inzake het stemmen

per brief. De Tweede Kamer heeft immers inmiddels de nieuwe Grondwetsbepalingen in eerste lezing aanvaard, op grond waarvan het ingezetenschap als vereiste voor het actief kiesrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen komt te vervallen, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Evenals voor de zeevarenden zal ook voor deze kiezers de bereikbaarheid van de plaats, waarheen de stembiljetten moeten worden gezonden, in belangrijke mate bepalend zijn voor de vraag, of het stemmen per brief voor hen een bruikbare mogelijkheid zal zijn.

Ik realiseer mij, dat, door de beperking van de kring van kiezers die per brief mogen stemmen, ook enkele groepen kiezers, voor wie deze mogelijkheid eveneens van groot belang zou kunnen zijn, van deze faciliteit verstoken blijven. Genoemd kunnen worden kiezers, die in ziekenhuizen, verpleegtehuizen en dergelijke zijn opgenomen en, wanneer in de toekomst op grond van de nieuwe Grondwetsbepalingen de uitsluitingsgrond, genoemd in artikel B 4 is komen te vervallen, de gedetineerden. Het gevaar voor onregelmatigheden bij de verkiezingen (invulling van stembiljetten door een ander dan de daartoe gerechtigde, beïnvloeding van de kiezer) blijkt echter juist in inrichtingen het grootst te zijn. Ook de in België opgedane ervaringen illustreren dit. Het zou bijzonder moeilijk zijn maatregelen te treffen, die voldoende waarborgen scheppen om te voorkomen, dat in tehuizen en inrichtingen onregelmatigheden kunnen plaatsvinden. Bovendien hebben de Belgische ervaringen geleerd, dat het stemmen per brief een extra belasting van de administratie betekent, waarop men ingespeeld moet raken. Een en ander is voor mij reden om het stemmen per brief vooralsnog tot de kiesgerechtigden in het buitenland te beperken. Pas wanneer enige tijd ervaring is opgedaan met het stemmen per brief door Nederlanders in het buitenland, kan overzien worden of uitbreiding van de categorie briefstemmers mogelijk is.

In de tussentijd zal aan de kiezers, die in tehuizen en inrichtingen verblijven en die niet bij volmacht willen stemmen, zoveel mogelijk tegemoet gekomen kunnen worden door aldaar stembureaus in te richten.

#### 4. Hoofdlijnen van de voorgestelde regeling

##### a. Algemeen

Het stemmen per brief is, evenals het stemmen in een stembureau naar keuze en het stemmen bij volmacht, een bijzondere wijze van stemuitbrenging. Het verschil met het stemmen bij volmacht is hierin gelegen, dat het stembiljet door de kiezer zelf wordt ingevuld. Het stemmen per brief vertoont meer overeenkomst met het stemmen in een stembureau naar keuze. Het onderscheid met deze wijze van stemmen is hierin gelegen, dat de briefstemmer zijn stembiljet niet in een stembureau invult, alsmede dat hij stemt op een tijdstip naar eigen keuze. De overeenkomsten met het stemmen in een stembureau naar keuze hebben mij ertoe gebracht de regeling voor het stemmen per brief onder te brengen in hoofdstuk J van de Kieswet. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de formuleringen, procedures en termijnen van de hoofdstukken J en K.

Bij het opzetten van de regeling is dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen die, met name in de Bondsrepubliek, zijn opgedaan. De aldaar geldende, in de loop der tijd steeds verder geperfectioneerde regeling kon in belangrijke mate als voorbeeld dienen.

##### b. Voor welke kiezers bestaat de mogelijkheid per brief te stemmen?

In de voorgestelde regeling is de categorie kiezers, die per brief mag stemmen, beperkt tot de kiezers, woonachtig in het buitenland, en de kiezers die op de dag der stemming vanwege beroep of werkzaamheden buitenslands verblijven. Op dit moment betekent dit, dat met name de in het buitenland woonachtige Nederlandse ambtenaren in Nederlandse openbare dienst, de op het buitenland varende binnenvaartschippers en hun gezinnen, de zeevarenden en de in het buitenland gelegerde dienstplichtigen van deze mogelijkheid gebruik zullen kunnen maken. Dit geldt niet voor degenen, die wegens vakantie in het buitenland verblijven. Voor de Europese verkiezingen zullen alle Nederlanders, woonachtig in een der andere lidstaten, per brief kunnen stemmen. In de toekomst, wanneer het



ingezetenschap als voorwaarde voor het hebben van actief kiesrecht voor de Tweede Kamer komt te vervallen, zullen in beginsel alle in het buitenland woonachtige Nederlanders op deze wijze hun stem kunnen uitbrengen.

c. Voor welke verkiezingen geldt het stemmen per brief?

Het stemmen per brief geldt voor de verkiezingen van de leden van het Europese Parlement, de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden. Hierbij zij overigens aangetekend, dat een groot deel van de kiezers, die per brief kunnen stemmen, niet voor al deze lichamen het actief kiesrecht bezit. De in het buitenland in Nederlandse openbare dienst werkzame Nederlanders kunnen alleen deelnemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europese Parlement, terwijl de buiten Nederland in een der lid-staten van de Europese Gemeenschap woonachtige Nederlanders, die niet tot de vorige categorie behoren, alleen kunnen deelnemen aan de Europese verkiezingen.

d. De aanvraagprocedure

Om per brief te mogen stemmen moet de kiezer uiterlijk op de veertiende dag voor die der stemming een schriftelijk verzoek indienen bij de burgemeester van de gemeente, waar hij op de dag der kandidaatstelling in het kiezersregister is opgenomen.

De daarvoor geldende procedurevoorschriften zijn analoog aan die voor het schriftelijk verzoek om te stemmen in een stembureau naar keuze. Voor het aanvraagformulier, dat kosteloos verkrijgbaar is, zal bij het Kiesbesluit een model worden vastgesteld. In het Kiesbesluit zal geregeld worden waar deze formulieren verkrijgbaar zijn. Gedacht wordt aan de gemeentesecretarieën, ambassades en consulaten. Er is van afgezien de kiezer te verplichten om aan de hand van bewijsstukken aan te tonen, dat hij beroepshalve in het buitenland verblijft. Een behoorlijke controle hiervan door het gemeentebestuur zou in de beschikbare tijd niet wel mogelijk zijn.

Indien het verzoek wordt toegewezen, wordt het verzoekschrift omgezet in een briefstembewijs, dat tezamen met een stembiljet, een retourenveloppe en een handleiding aan het door de aanvrager opgegeven adres wordt toegestuurd. Bij deze stukken wordt tevens een rood potloodje gevoegd.

e. De stemprocedure

De kiezer stemt door het stembiljet op de normale wijze met rood potlood in te vullen. Het voorschrift, dat met rood potlood gestemd moet worden, is ook voor het stemmen per brief gehandhaafd om te voorkomen, dat de per brief verzonden stembiljetten herkenbaar zouden worden waardoor, zeker in kleine gemeenten, het stemgeheim gevaar kan lopen. Zou van deze eis voor de per brief uitgebrachte stemmen worden afgestapt, dan zou hij ook voor de overige stembiljetten zonder betekenis worden. Immers de per brief verzonden stembiljetten zullen in veel gevallen met de overige biljetten vermengd worden, zodat het in dat geval niet meer mogelijk zal zijn een stembiljet van onwaarde te verklaren, omdat dit op een andere wijze dan met rood potlood is ingevuld.

Omdat het met name voor kiezers in afgelegen oorden in het buitenland wellicht moeilijk zal zijn om zich van een rood potlood te voorzien, is in artikel J 17 bepaald, dat de burgemeester aan de briefstemmer, tegelijk met het stembiljet en de bijbehorende stukken, een rood potlood toezendt. Uit navraag is gebleken, dat het mogelijk is, tegen relatief geringe kosten, kleine rode potloodjes te fabriceren, die zich ertoe lenen in een enveloppe te worden meegezonden. Dergelijke potloodjes zijn in het verleden reeds gebruikt bij de volkstelling.

De kiezer ondertekent voorts een op het briefstembewijs afgedrukte verklaring, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Vervolgens doet hij het stembiljet en het briefstembewijs in de retourenveloppe en zendt deze naar de burgemeester.

De kiezer dient er zelf voor te zorgen, dat de stukken tijdig, d.w.z. uiterlijk op de dag ter stemming om 18 uur, in het bezit zijn van de burgemeester.

Om vertraging bij de vaststelling van de uitslag te voorkomen is bepaald, dat de per brief uitgebrachte stemmen uiterlijk om achtien uur op de dag der stemming ontvangen moeten zijn. In navolging van de Westduitse regeling is de voorgestelde regeling gebaseerd op het uitgangspunt, dat het risico voor te late ontvangst

van de stukken, of te late aankomst van de verzonden stukken, geheel bij de kiezer ligt. Zou dit niet het geval zijn, dan valt een aanzienlijke vertraging bij de vaststelling van de uitslag te verwachten. Bovendien zou dan rekening gehouden moeten worden met een groot aantal geschillen op dit punt, hetgeen de verkiezingsuitslag op losse schroeven zet. De mogelijkheid per brief te stemmen is een tegemoetkoming aan de kiezer; deze moet de voordelen daarvan afwegen tegen het risico dat zijn stem verloren gaat. De kiezer kan immers ook gebruik maken van een van de andere mogelijke wijzen om zijn stem uit te brengen, met name kan hij stemmen bij volmacht.

Aangezien de stembiljetten pas aan de kiezer kunnen worden toegezonden enkele dagen nadat over de geldigheid van de kandidatenlijsten onherroepelijk is beslist, zullen in geval van beroep tegen de beslissing over de geldigheid slechts ruim drie weken beschikbaar zijn voor de verzending en het terugzenden van de stukken. Het zal duidelijk zijn dat, indien de stukken moeten worden verzonden naar een afgelegen plaats in het buitenland, de kans dat het ingevulde stembiljet niet tijdig door de burgemeester is ontvangen, geenszins denkbeeldig is.

De burgemeester draagt er zorg voor, dat de per brief aan hem toegezonden retourenveloppen op de dag der stemming voor 19 uur in het bezit zijn van de voorzitters van het betreffende stembureau c.q. de betreffende stembureaus.

Het is aan burgemeester en wethouders overgelaten afzonderlijke stembureaus in te stellen voor de per brief uitgebrachte stemmen. Burgemeester en wethouders zullen hiertoe kunnen besluiten, indien zij verwachten, dat een zo groot aantal in hun gemeente ingeschreven kiezers per brief zal stemmen, dat de werkzaamheden bij de gewone stembureaus zouden worden ontregeld. Indien slechts één of enkele kiezers in de gemeente hun stem per brief uitbrengen, zal het instellen van een afzonderlijk stembureau zelfs ongewenst zijn, aangezien het stemgeheim hierdoor kan worden aangetast.

Het stembureau verricht ten aanzien van de per brief uitgebrachte stemmen enkele afwijkende handelingen. Het beziet, of bij het stembiljet een geldig briefstembewijs gevoegd is en of de handtekening onder de verklaring, dat de kiezer het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, overeenstemt met de handtekening op het verzoekschrift. Voorts dient een lid van het stembureau het stembiljet in de stembus te deponeren op zodanige wijze, dat het stemgeheim bewaard blijft.

#### f. Waarborgen tegen misbruik

Bij de categorie kiezers, waar het in de voorgestelde regeling om gaat, moet de kans op onregelmatigheden klein geacht worden. Uit de ervaringen in het buitenland is gebleken, dat deze met name voorkwamen in inrichtingen en tehuizen.

Ter voorkoming van misbruik dient de kiezer een verklaring te ondertekenen, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Het stembureau controleert, of de handtekening onder deze verklaring overeenstemt met die onder het ingediende verzoekschrift. Voorts wordt een aantal strafbepalingen in de Kieswet zodanig aangepast, dat zij tevens van toepassing zijn op het stemmen per brief. Artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht voorziet reeds in het geval dat iemand opzettelijk zich voor een ander uitgevende, aan een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing deelneemt. Bovendien kan het ondertekenen van een op naam van een ander gestelde verklaring, dat deze het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, worden gerangschikt onder valsheid in geschriften (artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht).

#### g. Termijnen

Tot slot zal hier een overzicht gegeven worden van de tijdstippen en termijnen, waarmede bij het stemmen per brief rekening moet worden gehouden.

Een aanvraag om per brief te stemmen kan op elk gewenst tijdstip, doch uiterlijk op de veertiende dag voor die der stemming, worden

ingediend. Het is denkbaar, dat de oproepingskaart reeds is verzonden - dit dient op grond van artikel I 6 ten minste veertien dagen voor de dag der stemming te geschieden - als de aanvraag om per brief te stemmen wordt ingediend. Indien het verzoek om per brief te stemmen wordt ingewilligd, mag de kiezer echter alleen op deze wijze zijn stem uitbrengen, ook indien hem al een oproepingskaart is toegezonden.

Na inwilliging van het verzoek worden de stukken zo spoedig mogelijk aan de kiezer toegezonden. Dit kan echter eerst zodra de stembiljetten gedrukt zijn en derhalve niet voordat omtrent de geldigheid van de kandidatenlijsten onherroepelijk is beslist. In geval van beroep tegen de beslissing omtrent de geldigheid van een kandidatenlijst moet er rekening mee worden gehouden, dat de stembiljetten slechts ruim drie weken voor de dag der stemming verzonden zullen kunnen worden.

Gezien het bovenstaande zullen met name de kiezers, die hun stembiljet op een afgelegen plaats in het buitenland wensen te ontvangen, er goed aan doen geruime tijd voor de dag der stemming hun verzoek in te dienen. Indien een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing omtrent de geldigheid van een der kandidatenlijsten, is het zelfs in het geval, dat deze kiezer zijn verzoek lang tevoren heeft ingediend, niet uitgesloten dat de stukken hem te laat bereiken. Zoals gezegd zal de kiezer dit risico moeten afwegen tegen de aan het stemmen per brief verbonden voordelen.

De Kiesraad heeft overwogen, of het wenselijk zou zijn aan de kiezers, die per brief stemmen, een afwijkend stembiljet toe te sturen, waarmee deze alleen op een der politieke partijen zouden kunnen stemmen. Op deze wijze zou bereikt kunnen worden dat ook de kiezer, die op een afgelegen plaats in het buitenland verblijft, de stukken tijdig ontvangt. De Raad heeft dit echter afgewezen, omdat hierdoor het beginsel van de enkelvoudige voorkeurstem zou worden verlaten en bovendien de per brief uitgebrachte stemmen herkenbaar zouden worden, waardoor het stemgeheim in gevaar zou komen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Ten gevolge van de invoeging van het stemmen per brief in hoofdstuk J is de titel van het hoofdstuk aangepast. Tevens hebben om die reden de artikelen J 1 en J 2 een kleine wijziging ondergaan. De paragrafen 1 tot en met 4 zijn ondergebracht in één nieuwe paragraaf 1, terwijl de regeling met betrekking tot het stemmen per brief in een nieuwe paragraaf 2 is opgenomen.

Artikel J 11

Dit artikel wijst een tweetal categorieën kiezers aan, die per brief mogen stemmen. Voor de overwegingen, die ertoe hebben geleid deze mogelijkheid tot deze categorieën te beperken, zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Onder de categorie kiezers, die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, vallen in de eerste plaats de Nederlanders, die buiten Nederland in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn; deze zijn op grond van artikel B 1, derde lid, met ingezetenen gelijkgesteld. Voorts vallen daaronder bij de Europese verkiezingen de Nederlanders, die woonachtig zijn in een der andere lidstaten. Tenslotte zullen daaronder in de toekomst vallen die Nederlanders, niet-ingezetenen, die ten gevolge van de grondwetsherziening actief kiesrecht voor de Tweede Kamer zullen verkrijgen.

Onder de tweede categorie kiezers vallen de ingezetenen, die voorzien tijdens de verkiezingen buitenslands te verblijven wegens hun beroep of werkzaamheden (binnenvaartschippers, zeevarenden, in het buitenland gelegerde dienstplichtigen). Ook gezinsleden, die gedwongen zijn mee te reizen naar het buitenland - men denke aan schippers - zijn begrepen onder deze categorie. Vakantiegers vallen hier niet onder; deze zullen, indien zij aan de stemming willen deelnemen, gebruik moeten maken van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

Artikel J 12

Dit artikel bevat een overeenkomstige bepaling, als in de artikelen J 2 en K 2, tweede lid, is vervat.

Artikel J 13

Dit artikel correspondeert met artikel J 3, tweede lid.

Artikel J 14

Het tweede lid legt het risico van te late aankomst of ontvangst van het briefstembewijs bij de kiezer.

In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, waarom het van belang is dit als uitgangspunt te hanteren. De kiezer zal dit risico moeten afwegen tegen de voordelen, die voor hem zijn verbonden aan het stemmen per brief. Aangezien de briefstemmer zijn stem uitbrengt met behulp van het briefstembewijs, wordt hem ingevolge het derde lid geen oproepingskaart toegezonden. Een reeds toegezonden oproepingskaart kan in het stembureau niet worden bezigd. Verwezen zij naar de toelichting op artikel J 18.

Artikel J 15

In het eerste lid wordt vermeld de uiterste termijn, binnen welke de kiezer zijn verzoek om per brief te stemmen moet indienen. Deze termijn is dezelfde als de corresponderende termijnen voor het stemmen in een stembureau naar keuze en voor het stemmen bij volmacht.

In afwijking van het bepaalde in artikel J 6, dat het indienen van een verzoekschrift om in een stembureau naar keuze te stemmen regelt, vermeldt dit artikel niet nauwkeurig welke gegevens de kiezer daarbij moet verstrekken. Gelet op het streven om te komen tot een modernisering van de Kieswet, komt het mij wenselijk voor dit in het Kiesbesluit te regelen. Ten einde mogelijke misleiding zoveel mogelijk te voorkomen is een schriftelijk verzoek vereist.

Het in het derde lid gestelde is bedoeld als een tegemoetkoming aan de in Nederlandse openbare dienst werkzame Nederlanders. Dezen zouden n.l. eerst een verzoek moeten indienen om als kiesgerechtigden te worden geregistreerd, en, als dit is ingewilligd, een verzoek om per brief te mogen stemmen. Door een gecombineerde indiening van beide verzoeken mogelijk te maken wordt onnodig tijdverlies voorkomen.

#### Artikel J 16

De inhoud van dit artikel is ontleend aan artikel J 7 en bevat de gronden, waarop een verzoek kan worden afgewezen. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is vermeld is het feit, dat niet of onvoldoende is komen vast te staan dat de kiezer op de dag der stemming beroepshalve in het buitenland verblijft, niet als grond voor afwijzing opgenomen, omdat het voor het gemeentebestuur niet wel mogelijk zou zijn dit in de beschikbare tijd te controleren.

#### Artikel J 17

In het eerste lid is de toezending van de stukken aan de kiezer bij inwilliging van zijn verzoek geregeld. Aan de kiezer wordt daarbij mede gezonden zijn in een briefstembewijs omgezette verzoekschrift. Dit stuk dient tegelijk met het stembiljet te worden teruggezonden ten bewijze dat hij bevoegd is per brief te stemmen. Het stuk vervangt de oproepingskaart, welke, zoals in artikel J 14, derde lid, is bepaald, niet aan de kiezer wordt toegezonden, indien hem reeds een briefstembewijs is verstrekt.

Voor de in dit lid genoemde stukken zullen door wijziging van het Kiesbesluit modellen worden vastgesteld.

#### Artikel J 18

Deze bepaling is conform het gestelde in artikel J 5 en strekt er toe te voorkomen, dat de kiezer, aan wie is toegestaan per brief te stemmen, zijn stem ook nog op een andere wijze uitbrengt.



Artikel J 19

In dit artikel is aangegeven welke handelingen de kiezer moet verrichten bij het uitbrengen van zijn stem. Met betrekking tot het te hanteren schrijfmateriaal en de te ondertekenen verklaring, zij verwezen naar het gestelde in het algemeen deel van de toelichting.

Artikel J 20

In het eerste lid is de verantwoordelijkheid voor een tijdige terugzending van de stukken bij de kiezer gelegd. Hij zal zelf moeten beoordelen of de termijn, waarbinnen hij de stukken zal ontvangen, ruim genoeg is opdat die stukken weer tijdig bij de burgemeester zijn. De kiezer die denkt in tijdnood te zullen geraken kan immers vragen om bij volmacht te stemmen. Deze bepaling strekt ertoe om te voorkomen, dat de vaststelling van de uitslag vertraagd wordt ten gevolge van het stemmen per brief.

Artikel J 21

Het komt mij niet wenselijk voor dwingend voor te schrijven, dat voor de behandeling van de stembrieven een speciaal stembureau wordt ingesteld. Het hangt immers van het aantal briefstemmers in de gemeente af of een of meer afzonderlijke stembureaus gewenst zijn. Daarom is aan burgemeester en wethouders overgelaten zo nodig afzonderlijke stemdistricten in te stellen voor de behandeling van de per brief uitgebrachte stemmen. Wordt een dergelijk stembureau niet ingesteld dan fungeert als zodanig het stembureau in het eerste of enige stemdistrict.

Artikel J 22

In dit artikel zijn bijzondere regels gegeven voor de behandeling van stembrieven door het stembureau. Het artikel correspondeert met de artikelen I 32 en J 10.

Artikel J 23

Indien blijkt van een van de in dit artikel genoemde gebreken, bestaat geen zekerheid, dat de kiezer zelf het stembiljet heeft ingevuld. Het stembiljet wordt dan niet in de stembus gedaan, doch terzijde gelegd en in een te verzegelen pak gesloten.

Artikel J 24

Zoals bij artikel J 20 is opgemerkt, ligt de verantwoordelijkheid voor een tijdige ontvangst door de burgemeester van de stembrief geheel bij de kiezer. Te laat ontvangen stembrieven worden ongeopend door de burgemeester in te verzegelen pakken gesloten, welke pakken, na afloop van de stemming, bij de in artikel L 12 bedoelde verzegelde pakken worden gevoegd.

Artikelen I 19, I 41, K 2, L 2, X 1, X 2 en X 3

In een aantal bepalingen dient, naast het stemmen bij volmacht en het stemmen in een stembureau naar keuze, rekening gehouden te worden met de mogelijkheid van het stemmen per brief. Met name dienen ook enkele strafbepalingen van toepassing te zijn op het stemmen per brief.

Artikel K 9

Artikel J 15, derde lid, maakt het indienen van een gecombineerd verzoek om registratie als kiezer en om per brief te mogen stemmen, mogelijk voor de in het buitenland in Nederlandse openbare dienst werkzame Nederlanders. Alhoewel het stemmen bij volmacht door deze kiezers wellicht door het stemmen per brief naar de achtergrond zal worden gedrongen, is er geen reden om niet dezelfde mogelijkheid te scheppen voor deze wijze van stemuitbrenging.

Artikel U 8

Indien wegens ongeldigheid der stemming in één of meer provinciën onderscheidenlijk stembedistricten aldaar een nieuwe stemming dient plaats te vinden, zullen degenen die als briefstemmers aan de eerste stemming hebben deelgenomen opnieuw op deze wijze aan de nieuwe stemming moeten deelnemen. Daartoe zal aan hen opnieuw een stembiljet met de bijbehorende stukken moeten worden toegezonden. Verblijven zij inmiddels op een ander adres, dan kunnen zij de burgemeester verzoeken de stukken daarheen te zenden.

Het huidige artikel U 8 bepaalt dat aan de nieuwe stemming mogen deelnemen degenen wier namen voorkomen in het bij die stemming gehanteerde afschrift van of uittreksel uit het kiezersregister. Bovendien mogen daaraan deelnemen degenen wier namen voorkomen op de ingeleverde kiezerslegitimatiekaarten.

De strekking van deze bepaling is te voorkomen, dat een kiezer die aan de eerste stemming heeft deelgenomen in een andere provincie onderscheidenlijk een ander stembedistrict aan de nieuwe stemming zou kunnen deelnemen in zijn eigen provincie of stembedistrict en aldus tweemaal een effectieve stem zou kunnen uitbrengen. Bij briefstemmers bestaat dit gevaar niet, omdat deze steeds hun stem uitbrengen in hun eigen stembedistrict.

Om duidelijk te doen uitkomen dat deze mogelijkheid zich alleen kan voordoen bij degenen die door middel van een kiezerslegitimatiekaart hun stem hebben uitgebracht, is de formulering van de eerste volzin van het eerste lid van artikel U 8 nader gepreciseerd. De tweede volzin kan vervallen, aangezien deze niet meer functioneert, omdat de daarin bedoelde lijst niet meer bestaat. Hiervan was sprake in het reeds geruime tijd vervallen artikel J 10 en in de toen vervangen redactie van de eerste volzin van artikel U 8 eerste lid.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

## BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Stemmen per brief: uiteenzetting over vier door de Kiesraad bestudeerde buitenlandse stelsels

### a. Het Zweedse stelsel

In Zweden, waar de verkiezingen voor gemeente, provincie en rijksdag op één dag worden gehouden, betekent het stemmen per brief, dat de kiesgerechtigde zijn stem kan uitbrengen op een postkantoor, een vertegenwoordiging in het buitenland (ambassade of consulaat) of aan boord van een schip. Alle kiesgerechtigden kunnen van deze regeling gebruik maken; het is niet nodig om zich buiten de woonplaats te bevinden om op een postkantoor te mogen stemmen. Dit heeft ertoe geleid, dat in verpleeginrichtingen, bejaardentehuizen en dergelijke speciaal voor dit doel postkantoren worden ingericht.

Dertig dagen voor de verkiezingsdag wordt de mogelijkheid geopend op een postkantoor te stemmen. Zijn er verschillende postkantoren binnen één gemeente dan kan de centrale kiezersraad bepalen, dat het stemopnemen in een daartoe aangewezen postkantoor plaatsvindt. Wanneer in verpleeginrichtingen en dergelijke postkantoren ter openeming van stemmen zijn ingericht, kan de stemopneming hier niet eerder dan de zevende dag voor de verkiezingsdag geschieden. Dezelfde bepalingen, die voor postkantoren gelden, gelden voor buitenlandse vertegenwoordigingen. De hier uitgebrachte stemmen dienen de dag voor de verkiezingsdag om twaalf uur bij de centrale kiezersraad in Zweden te zijn.

De centrale kiezersraad besluit welke aanvragen van schepen om aan boord te stemmen ingewilligd worden. De stemopneming begint hier vijfenveertig dagen voor de verkiezingsdag; de uitgebrachte stemmen dienen uiterlijk om twaalf uur voor de verkiezingsdag door de centrale kiezersraad te zijn ontvangen.

Bij het stemmen op een postkantoor of ambassade of consulaat overhandigt de kiesgerechtigde zijn kiezerskaart aan de stemopnemer.

De stemopnemer geeft hem een enveloppe voor iedere verkiezing waaraan hij wenst deel te nemen. Ter vermindering van complicaties bij de telling van de stemmen dient degene, die per post stemt, zijn stem voor alle verkiezingen, waaraan hij wenst deel te nemen, tegelijk uit te brengen. De kiezer vult de stembriefjes in met de naam van de partij en van de persoon of personen waarop hij wil stemmen. Hij geeft de ingevulde stembriefjes in gesloten enveloppen aan de stemopnemer terug. De stemopnemer oefent dezelfde controle uit als de voorzitter van een stembureau. Blijken de enveloppen in orde te zijn dan worden deze tezamen met de kiezerskaart in één enveloppe gedaan. De kiezerskaart dient zich er zodanig in te bevinden, dat men door het venster van de buitenste enveloppe kan lezen het stemdistrict, het nummer in het kiezersregister, de autoriteit die de stemmen zal rekenen en dergelijke. De buitenste enveloppe wordt dan gesloten. Tevens tekent de stemopnemer in een speciale lijst de naam van de kiezer aan, alsmede op de lijst van het provinciale bestuur dat de verkiezingsuitslag vaststelt voor de kieskring waartoe de kiezer behoort. Nadat de kiezer op een postkantoor gestemd heeft, kan hij ook nog op de verkiezingsdag zelf in het stembureau zijn stem uitbrengen, omdat hij daar zijn kiezerskaart niet hoeft in te leveren. Doet hij dit, dan geldt alleen de op het stembureau uitgebrachte stem. Bij het stemmen aan boord van een schip wordt dezelfde procedure gevolgd. Heeft de stemgerechtigde geen kiezerskaart, dan dient hij de stemopnemer zijn zeemansboek te tonen. Aan de hand van het zeemansboek en de door de kiezer verstrekte gegevens stelt de stemopnemer een speciale zogenaamde adreskaart samen. Deze kaart wordt voorzien van de voor de centrale kiezersraad benodigde gegevens, opdat het stembriefje naar het betreffende provinciale bestuur doorgestuurd kan worden, waar men de identiteit van de kiezer zal kunnen vaststellen bij het tellen van de stemmen.

De mogelijkheid bestaat via de echtgenoot op een postkantoor te stemmen. De stembriefenveloppe van de kiezer met een door getuigen gelegaliseerde handtekening wordt door de echtgenoot tegelijk met de kiezerskaart van de kiezer overhandigd. Stembriefjes van bijvoorbeeld een zieke kiesgerechtigde mogen niet bij volmacht op een postkantoor, een vertegenwoordiging in het buitenland of aan boord van een schip worden afgegeven. Dit is slechts mogelijk op de verkiezingsdag zelf op het stembureau.

De vaststelling van de uitslag wordt onder de huidige Zweedse verkiezingstechniek ernstig vertraagd. Bij de rijksdagverkiezing in 1979 stemde % per brief. Het resultaat van de uitslag was pas 16 dagen na de verkiezingen bekend.

De regeling is niet geheel waterdicht, maar heeft, voor zover bekend, nog nooit tot bezwaren geleid. Het is mogelijk, dat iemand zich in het stemlokaal voor iemand anders die zijn stem per brief heeft uitgebracht uitgeeft, in welk geval de per brief uitgebrachte stem van onwaarde verklaard wordt. Deze mogelijkheid wordt echter theoretisch genoemd, omdat de stemlokalen slechts circa 1500 kiezers ontvangen en de lokalen bemand zijn door personen die lokaal bekend zijn.

Het systeem in Zweden is vrij beperkt, omdat de kiesgerechtigde toch zelf naar het postkantoor moet gaan. Is hij ziek dan kan hij iemand machtigen, maar hij kan dan niet zelf zijn stem per brief uitbrengen. De in het buitenland verblijvende kiezers kunnen stemmen bij een ambassade of consulaat, maar deze gebouwen staan doorgaans niet in de vakantieplaatsen. Dit betekent, dat zij die van deze mogelijkheid gebruik willen maken, voor het merendeel ambtenaren werkzaam bij de buitenlandse dienst of bij internationale organisaties en woonachtig in de grote steden zullen zijn.

Het is aan te nemen, dat veel Zweden, die hun vakantie in het buitenland doorbrengen, van de mogelijkheid hun stem bij een consulaat of ambassade uit te brengen geen gebruik zullen maken, omdat zij daarvoor te ver moeten reizen.

Een niet te onderschatten nadeel, ook in Zweden onderkend, is de vertraging van de vaststelling van de uitslag, terwijl er in Nederland juist naar gestreefd wordt de uitslag zo vroeg mogelijk bekend te laten zijn.

#### b. Het Britse stelsel

In het Verenigd Koninkrijk regelt de Representation of the People Act het stemmen per brief. Zowel bij de parlamentsverkiezingen als bij de plaatselijke verkiezingen is het geoorloofd per brief te stemmen, mits het, voor wat Engeland en Wales betreft, geen verkiezingen zijn van kerkeradsleden of raadsleden van een plattelandsdistrict.

De categorie kiezers die per post stemmen, heet "absent voters".

Onder dezen worden in het algemeen verstaan:

- "service voters" en hun echtgenoten;
- de kiesgerechtigden die vanwege hun werkzaamheden, hun lichamelijke toestand of om godsdienstige redenen niet in staat zijn op de dag der stemming naar het stembureau te gaan;
- de kiesgerechtigden die niet meer op het opgegeven adres wonen;
- de kiesgerechtigden die een zee- of luchtreis moeten maken om het stembureau te bereiken.

Deze opsomming is niet uitputtend. De overige categorieën absent voters zijn echter zo specifiek voor Engeland met zijn districtenstelsel, dat een volledige opsomming geen zin heeft.

Absent voters mogen nooit in een stembureau stemmen. Een absent voter houdt op dit te zijn, wanneer:

- hij hierom verzoekt;
- ingeschreven wordt als een vaste inwoner;
- de "registration officer" van oordeel is, dat de omstandigheden gewijzigd zijn en de termijn waarbinnen deze wijziging medege-deeld had moeten worden, verstreken is.

Onder "service voters" worden verstaan:

- de leden van de strijdkrachten;
- de kiesgerechtigden die werkzaam zijn in dienst van de Kroon op een post buiten het Verenigd Koninkrijk;
- de kiesgerechtigden die buiten het Verenigd Koninkrijk bij het Britse consulaat werken.

De service voters - sinds 1969 jaarlijks geregistreerd - dienen in het bezit te zijn van een "service qualification". Dit document verklaart onder meer, dat zijn bezitter Brits onderdaan is, de leeftijd van achttien jaar bereikt heeft (of het geeft de geboortedatum op, wanneer de leeftijd van achttien jaar nog niet bereikt is), en op de datum, waarop dit document is afgegeven, op het nader aangeduide adres binnen het Verenigd Koninkrijk woonde.

De service voters dienen minstens twaalf maanden voor de verkiezingen een "service declaration" aan te vragen. Deze termijn is vereist in verband met het kiezersregister, dat ten behoeve van die verkiezingen moet worden opgesteld. De declaration blijft gelden tot twaalf maanden ná de vaststelling van het kiezersregister.

Zij geldt echter niet, wanneer zij na de afsluiting van het kiezersregister is afgegeven.

De service voter heeft het recht iemand te machtigen voor hem te stemmen. De gemachtigde mag per post stemmen, wanneer:

- hij als absent voter gerechtigd is per brief te stemmen;
- hij verzoekt per brief te mogen stemmen en een adres opgeeft waarheen het stembiljet gezonden moet worden;
- de volmachtgever in een ander district woont dan de gemachtigde.

Heeft de gemachtigde toestemming per brief te stemmen, dan mag hij niet in persoon gaan stemmen.

In 1969 is ingevoerd, dat ook gemachtigden van kiezers, die niet geregistreerd zijn als service voters, per brief mogen stemmen.

Het verzoek per brief te stemmen moet gedaan worden voordat het kiezersregister, waarin de verzoeker is opgenomen, is afgesloten en uiterlijk twaalf dagen vóór de verkiezingen. Het verzoek wordt gericht tot de registration officer; deze willigt het verzoek in, wanneer hij ervan overtuigd is dat de aanvrager geregistreerd is als absent voter. Doet een gemachtigde van een kiezer het verzoek per brief te stemmen, dan dient de registration officer zich ervan te overtuigen, dat de aanvrager inderdaad door de kiezer gemachtigd is.

Op grond van het kiezersregister stelt de registration officer op:

- een lijst van de namen en nummers van diegenen, die als absent voters geregistreerd staan en derhalve niet in persoon aan de stemming mogen deelnemen;
- een lijst met de namen en nummers van die kiezers, voor wie gemachtigden zijn aangewezen;
- de namen en adressen van de gemachtigden;
- een lijst van diegenen, die als gemachtigden per brief mogen stemmen.

Vorengenoemde lijsten worden zo spoedig mogelijk door de registration officer ter inzage gelegd. Tevens worden kopieën van deze lijsten toegezonden aan de voorzitter van het hoofdstembureau. Deze draagt de verantwoordelijkheid voor de uitgifte van de "postal" stembiljetten, en voor het verstrekken van kopieën van de lijsten



aan de stembureaus. Het is de taak van de voorzitter van het hoofdstembureau diegenen, die per post stemmen, de benodigde stukken toe te zenden. Deze stukken bestaan uit:

- een stembiljet met enveloppe;
- een identiteitsverklaring, en
- een enveloppe om de stukken te retourneren.

Het stembiljet dient officieel gestempeld te zijn; het nummer van het uitgegeven biljet dient eveneens te staan op zijn "counterfoil", de identiteitsverklaring en op de enveloppe van het stembiljet. Tegenover het nummer van de kiezer op de lijst van de absent voters of de gemachtigden, die per brief mogen stemmen, wordt een stempel gezet ten einde aan te tonen dat het biljet verzonden is. De gemerkte kopieën van de lijsten en de genummerde counterfoils bewaart de voorzitter in afzonderlijk verzegelde pakken.

De geretourneerde enveloppen worden ongeopend in een stembus gedaan. De bussen mogen reeds voor de sluiting van de stemming geopend worden, mits dit geschiedt in aanwezigheid van personen, die de stemmers per post vertegenwoordigen, en mits één bus tot het eind van de dag beschikbaar blijft ten einde nog inkomende stembiljetten te ontvangen. Nadat de "postal votes"-stembussen geopend zijn, worden de enveloppen geteld en vervolgens stuk voor stuk geopend. Bevat de enveloppe niet de identiteitsverklaring, dan opent de voorzitter de enveloppe met het stembiljet om na te gaan of de identiteitsverklaring zich wellicht hierin bevindt. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan wordt de stem van onwaarde verklaard. De identiteitsverklaring en het stembiljet in de enveloppe worden in afzonderlijke bussen gedaan. Wanneer het nummer op de identiteitsverklaring niet overeenstemt met dat op de enveloppe van het stembiljet, opent de voorzitter de enveloppe en vergewist zich ervan of het nummer van het stembiljet overeenkomt met het nummer op de identiteitsverklaring. Zo ja, dan is het stembiljet geldig, zo niet dan wordt het stembiljet ongeldig verklaard.

Vervolgens worden de enveloppen met de stembiljetten geopend en wordt nagegaan of de nummers met elkaar overeenstemmen.

Alle stembiljetten worden geteld en met de normaal uitgebrachte stemmen vermengd, waarna de vaststelling van de uitslag kan aanvangen. De vaststelling van de uitslag door het stemmen per brief wordt niet vertraagd, aangezien alleen die stemmen worden meegeteld, die voor de sluiting van de stemlokalen de voorzitter van

het stembureau bereikt hebben.

2% van het Britse electoraat stemt per brief. Het systeem wordt niet geheel waterdicht genoemd, omdat de twee handtekeningen, die vereist zijn, namelijk van de kiezer op het stembiljet en van de getuige op de identiteitsverklaring, vervalst kunnen worden. Tevens zouden kwaadwilligen een stembiljet op naam van iemand anders kunnen aanvragen en hem zodoende van het stemrecht beroven. Ook bestaat het risico, dat bejaarden beïnvloed worden door de directie van de inrichting om hun stem op een bepaalde wijze uit te brengen. Maar ondanks deze mogelijke gevaren zijn er, voor zover bekend, weinig klachten ontvangen, zodat aangenomen mag worden dat het systeem niet tot misbruik op grote schaal heeft geleid.

### c. Het Belgische stelsel

Op 8 juli 1970 werd in België het stemmen per brief mogelijk gemaakt. Het heeft driemaal gefunctioneerd: in 1970, 1971 en 1974. In 1976 is het afgeschaft. Het stemmen per brief was mogelijk voor:

- kiesgerechtigden, die in een ziekenhuis verblijven of anderszins lichamelijk niet in staat zijn naar het stemlokaal te gaan;
- personeelsleden van openbare diensten en van inrichtingen van essentieel openbaar belang, die vanwege hun werkzaamheden niet naar het stemlokaal kunnen gaan;
- schippers en hun gezinsleden, voor zover zij aan boord verblijven;
- militairen in België gelegerd maar niet in staat naar het stembureau te gaan vanwege dienstverplichtingen en militairen buiten België gestationeerd, alsmede het personeel dat in een militaire plaats buiten België in dienst is.

De tot 1976 geldende regeling kan in grote lijnen als volgt worden beschreven. Kiezers die per brief willen stemmen, dienen hun aanvraag hiertoe tussen de dertigste dag en de vijfde dag vóór de verkiezingen in bij de burgemeester van de gemeente, waarin zij in het kiezersregister zijn opgenomen. Bij de aanvraag wordt tevens ingesloten een medisch attest, dat de aanvrager onbekwaam is te

stemmen, respectievelijk een attest van de werkgever, dat het voor de aanvrager onmogelijk is naar het stembureau te gaan. De burgemeester zendt het attest tezamen met de oproepingskaart naar de voorzitter van het hoofdstembureau van het arrondissement. De voorzitter voegt hieraan de volgende stukken toe, die door het gemeentebestuur zijn gereed gemaakt:

- een verzendenveloppe met de aanduiding om wat voor verkiezing het gaat (parlementsverkiezingen, staten- of raadsverkiezing) en met de naam van de kiesgerechtigde en het adres waar hij verblijft;
- een enveloppe met het nummer van het stembureau waar de kiezer zou moeten stemmen met de naam van de gemeente;
- een enveloppe met de naam van het kiesarrondissement waar het stembureau gelegen is met de aanduiding of het een verkiezing is voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers of voor de Senaat.

De voorzitter doet de enveloppen met een stembiljet in een verzendingsenveloppe en zendt deze de kiezer toe.

De kiezer sluit het stembiljet in de enveloppe met de naam van het kiesarrondissement en doet deze enveloppe tezamen met de oproepingskaart in de enveloppe met het nummer van het stembureau. Vervolgens stuurt hij de enveloppe naar de voorzitter van het stembureau in de gemeente, waar hij in het kiezersregister is opgenomen.

Alle enveloppen blijven op het postkantoor tot de verkiezingsdag. Op de verkiezingsdag brengt een postbeambte ze naar de voorzitters der betreffende stembureaus.

De voorzitter van het stembureau opent de bij hem binnengebrachte enveloppen. Hij vergelijkt de oproepingskaart met het kiezersregister en haalt vervolgens het dichtgevouwen stembiljet uit de andere enveloppe. Het stembiljet doet hij in de stembus bij de andere stembiljetten. Enveloppen, die op het postkantoor komen nadat de stemming gesloten is, worden ongeldig verklaard.

De belangrijkste redenen voor het afschaffen van het stemmen per brief in België waren:

- men heeft zich verkeken op de vertragingen in de verzending; het bleek vrijwel onmogelijk om de gehele procedure binnen de

beschikbare termijn rond te krijgen.

- het gaf aanleiding tot onregelmatigheden op vrij grote schaal. Hierbij zij allereerst aangetekend, dat in België de verkiezingen van provincieraden, Kamer en Senaat in beginsel gelijktijdig plaatsvinden. Voor elk van deze verkiezingen wordt een stembiljet met een eigen kleur gebezigd. Briefstemmers ontvingen daarbij drie verzendenvelopen van overeenstemmende kleur. Voorts zij aangetekend, dat in België stemplicht geldt. Deze feiten nopen tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies uit de Belgische ervaringen voor Nederland.

Belgen in de buitenlandse dienst konden niet per brief stemmen; zij waren aangewezen op het stemmen bij volmacht. De overige Belgen woonachtig in het buitenland hebben geen stemrecht.

In België is de periode tussen kandidaatstelling en verkiezing veertig dagen. In geval van beroep tegen een kandidatuur kan de dag, waarop de kandidatenlijst definitief wordt vastgesteld, in bepaalde gevallen slechts dertien dagen vóór de verkiezingen liggen. Binnen die dertien dagen moesten dan de stembiljetten vervaardigd worden, naar de briefstemmers worden verzonden en ingevuld worden teruggezonden. Tot vijf dagen vóór de verkiezingen was het mogelijk een aanvraag in te dienen om per brief te stemmen. De burgemeester verzond de aanvraag met de oproepingskaart naar de voorzitter van het hoofdstembureau en stelde de kiezer in kennis van de doorzending. De voorzitter van het hoofdstembureau zond vervolgens stembiljetten, oproepingskaart en enveloppen naar de kiezer. In de praktijk bleek het vaak niet mogelijk al deze handelingen binnen de beschikbare termijn te verrichten (vertraging bij de posterijen, zoek raken).

De onregelmatigheden bij het stemmen per brief waren met name opgetreden in inrichtingen en tehuizen. Aangenomen wordt, alhoewel dit vaak moeilijk te bewijzen is, dat in veel gevallen door de directie werd "aangeboden" om het stembiljet in te vullen en te verzenden. Vooral in een kleine gemeente, waar een grote inrichting is gelegen, kan dit een grote invloed hebben op de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen.

Onregelmatigheden in die zin, dat iemands stemrecht werd ontnomen doordat een ander op zijn naam een aanvraag indiende om per brief te mogen stemmen, waren nagenoeg uitgesloten, gezien de verplichting om aan de hand van bewijsstukken aan te tonen, dat men tot één van de categorieën briefstemmers behoorde.

Degene die had aangevraagd om per brief te mogen stemmen, verloor daarmee niet de mogelijkheid om in persoon bij zijn eigen stembureau te stemmen. De oproepingskaart werd immers tezamen met het stembiljet aan hem toegezonden.

De verzending van de aanvraag om per brief te stemmen en van het stembiljet aan het stembureau geschiedden altijd aangetekend. Behalve de aanvraag om per brief te stemmen waren alle verzendingen portvrij.

Voor het stemmen per brief door militairen gold een afwijkende regeling. Op de kazernes werden stembureaus ingericht, waar de stembiljetten in gesloten enveloppe in bussen werden gedeponereerd. Daarna werden de enveloppen gebundeld naar de betrokken stembureaus in België gezonden. De hieraan verbonden administratieve werkzaamheden vormden een grote belasting voor het militaire apparaat. Ook raakten vaak pakketten met stembiljetten zoek tijdens de verzending van België naar de kazernes in het buitenland e.o.

Thans worden de Belgische militairen, gelegerd in het buitenland, zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld om op de dag der stemming naar België te gaan; voor hen bestaat n.l. niet de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

De afschaffing van het stemmen per brief heeft weinig discussie opgeleverd in het Belgische parlement. Na de afschaffing van het stemmen per brief is daarvoor het stemmen bij volmacht in de plaats gekomen. Deze mogelijkheid geldt thans voor alle groepen, die voorheen per brief mochten stemmen - met uitzondering van de militairen - alsmede nog een zeer beperkt aantal anderen (diplomatieke dienst).

Het stemmen bij volmacht is overigens een grotere beperkingen gebonden dan in ons land. Een ieder mag slechts één stem als gemachtigde uitbrengen en het geven van een volmacht door een aantekening op de oproepingskaart is niet mogelijk. Het feit, dat desalniettemin onregelmatigheden hebben plaatsgevonden, heeft ertoe geleid, dat het stemmen bij volmacht bij de Europese verkiezingen in België niet mogelijk was. Thans overweegt men in het Kieswetboek een beperking daaraan te verbinden in die zin, dat alleen verwanten als gemachtigden kunnen worden aangewezen.

#### d. Het Westduitse stelsel

De Bondsrepubliek is verdeeld in 248 kieskringen; iedere kieskring is onderverdeeld in stemdistricten. De kiesgerechtigden in de stemdistricten zijn opgenomen in kiezersregisters; zij mogen hun stem alleen in dat district uitbrengen, waartoe zij volgens het kiezersregister behoren. Slechts diegenen die over een Wahlschein beschikken, mogen hun stem buiten hun stemdistrict uitbrengen. Aan hen is het geoorloofd om, bij een verkiezing in de kieskring, in een willekeurig stemdistrict binnen die kieskring te stemmen. Tevens is in 1956 voor bezitters van een Wahlschein (kiezerslegitimatiekaart) de mogelijkheid ingevoerd hun stem per brief uit te brengen voor de Bondsdagverkiezingen.

Alleen diegenen die over een Wahlschein beschikken mogen dus per post stemmen. Een Wahlschein wordt op schriftelijk of mondeling verzoek onder meer uitgereikt aan een kiesgerechtigde, die:

- gedurende de tijd van de stemming wegens gewichtige redenen buiten zijn stemdistrict verblijft;
- woont in een ander stemdistrict dan waar hij ingeschreven is;
- wegens beroep of fysieke toestand het stemlokaal redelijkerwijs niet kan bezoeken.

De aanvrager moet de grond voor de toekenning van een Wahlschein geloofwaardig maken. Wie het verzoek voor een ander doet moet kunnen aantonen dat hij daartoe gemachtigd is. Verzoeken kunnen (in beginsel) tot de dag vóór de stemming om twaalf uur worden ingediend.

De kiesgerechtigde, die per post stemt, ontvangt van de voorzitter van het hoofdstembureau van de kieskring, waar hij in het kiezersregister is opgenomen:

- een stembiljet;
- een (blauwe) stemenveloppe en een sluitzegel;
- een (rode) stembriefenveloppe, waarop het volledige adres van het hoofd van het hoofdstembureau, de aanduiding van het gemeentebestuur dat de Wahlschein heeft afgegeven en het nummer van de Wahlschein;
- een handleiding voor het stemmen per brief.

Voorgaande stukken moeten door de voorzitter verzonden worden per luchtpost als uit het verzoek blijkt, dat de kiezer uit een buiten-Europees gebied wil stemmen, of wanneer het gebruik van luchtpost anderszins geboden lijkt.

De kiesgerechtigde zendt aan de voorzitter terug:

- het stembiljet waarop hij zijn stem heeft uitgebracht, gesloten in de met het sluitzegel verzegelde (blauwe) dienstenvveloppe;
- de Wahlschein waarop hij met opgave van plaats en datum een verklaring ondertekent het stembiljet persoonlijk te hebben ingevuld.

De verzegelde (blauwe) enveloppe met het stembiljet en de ondertekende Wahlschein dienen in de dichte (rode) dienstenvveloppe uiterlijk om achttien uur van de dag van de verkiezingen de voorzitter van het hoofdstembureau bereikt te hebben.

De rode enveloppe kan ook in het buitenland gebruikt worden. De rode kleur maakt het voor de postbureaus eenvoudig om deze enveloppen met voorrang te behandelen.

De voorzitter noteert op iedere binnengekomen enveloppe de datum van ontvangst. Op de dag der stemming binnengekomen enveloppen wordt het tijdstip vermeld. Brieven die na achttien uur binnenkomen, worden ongeldig verklaard. Voor de Briefwahlstemmen worden afzonderlijke stembureaus ingericht. Deze behoeven niet de gehele dag zitting te houden. De voorzitter van het hoofdstembureau zorgt ervoor, dat er genoeg stembureaus gevormd worden om de uitslag van de per brief uitgebrachte stemmen nog dezelfde dag vast te stellen. Hij zorgt voor de inrichting en plaats van de bureaus

en bemant ze zoveel mogelijk met personen die in zijn omgeving wonen.

De enveloppen worden stuk voor stuk geopend en nagegaan wordt of de naam van de kiezer op de Wahlschein voorkomt in het kiezersregister. Zo dit het geval blijkt te zijn, wordt de verzegelde enveloppe, die het stembiljet bevat, in de bus gedaan. Overigens moet in de Bondsrepubliek ook de kiezer, die zijn stem gewoon in een stembureau uitbrengt, het biljet in een gesloten enveloppe in de stembus doen.

Wanneer de voor de stemming bepaalde tijd verstreken is, wordt de bus geleegd en de uitslag vastgesteld. Het proces-verbaal wordt onmiddellijk naar de voorzitter van het hoofdstembureau gebracht. Hij neemt dit proces-verbaal over in de definitieve uitslag van de kieskring.

Het ontbreken van een sluitzegel op de blauwe enveloppe en het gebruiken van een andere dan de rode enveloppe zijn geen gronden voor ongeldigheid van de stem. Ongeldig is wel de stem, die in een andere dan de blauwe enveloppe is gesloten, dit in verband met het stemgeheim. de ondertekening van de verklaringen bij het stembiljet is niet te controleren; dit gebeurt in de praktijk dan ook niet.

Degene die heeft aangevraagd om per brief te stemmen kan alsnog in persoon stemmen, mits hij de toegezonden stukken meeneemt naar het stembureau.

De verzendingen geschieden niet aangetekend; zij zijn portvrij voor zover ze binnen de Bondsrepubliek plaatsvinden.

Op de oproepingskaart is een formulier voor het aanvragen van de Briefwahlunterlagen afgedrukt.

Ook in de Bondsrepubliek zijn onregelmatigheden voorgekomen bij de Briefwahl, met name in verpleeginrichtingen, tehuizen etc. Om deze reden is in 1979 in de Bundeswahlordnung een bepaling opgenomen, dat men alleen nog op schriftelijke volmacht de stukken voor een ander mag ophalen. Daarvoor kon men een ander mondeling of telefonisch hiertoe machtigen.

Ook bij de nieuwe regeling is uiteraard nog invulling van stembiljetten door anderen en vervalsing van handtekeningen mogelijk. Om



het stemgeheim bij de Briefwahl te waarborgen, worden aan inrichtingen wel stemhokjes ter beschikking gesteld.

De wettelijke regeling voor het stemmen per brief in de Bondsrepubliek gaat ervan uit, dat het risico bij de kiezer ligt. Een verloren Wahlschein wordt niet vervangen. Briefwahl is immers een uitzondering, een extra faciliteit, die de kiezer wordt geboden. Deze moet zelf het risico van te late ontvangst van de stukken, zoek raken bij de post of te laat aankomen van het stembiljet bij het stembureau afwegen tegen de voordelen van het stemmen per brief. De kiezer kan dan ook tot de dag vóór de dag der stemming aanvragen om per brief te stemmen. Hij kan dit schriftelijk aanvragen of mondeling op het gemeentehuis. Hij kan, zoals gezegd, ook een ander (schriftelijk) machtigen om dit namens hem te doen. Voor de verzending van de stukken (heen en terug) staan c.a. drie weken ter beschikking. De stembrief moet uiterlijk om achttien uur op de dag der stemming in het bezit van de Wahlleiter zijn. De dertigste dag vóór de dag der stemming worden de kandidatenlijsten vastgesteld. Hiertegen kan alleen de Wahlleiter beroep instellen en wel bij het eerst hogere Wahlausschuss. Dit beroep moet uiterlijk op de vierentwintigste dag vóór die der stemming afgehandeld zijn. Daarna kunnen de stembiljetten gedrukt en verzonden worden. Een paraaf op de oproepingskaart door de ambtenaar dient als bewijs van verzending van de Briefwahlunterlagen. Voor de verzending naar het buitenland zijn strakke afspraken gemaakt met de Ministeries, waaronder de betrokken ambtenaren ressorteren. Men verwacht wel meer problemen, indien ook andere in het buitenland woonachtige Duitsers kiesrecht zouden krijgen; de kans dat de stembiljetten dan tijdig teruggestuurd zijn zal dan, zeker bij kiezers die in afgelegen plaatsen wonen, geringer zijn. Thans komt slechts een gering aantal per brief uitgebrachte stemmen te laat binnen. Bij de Europese verkiezingen van 1979 bedroeg dit aantal 0,5% van het totaal aantal per brief uitgebrachte stemmen. Met de P.T.T. zijn goede afspraken gemaakt. Op de dag der stemming worden extra-lichtingen gedaan.

In het algemeen zijn in de Duitse wetgeving zeer ruime beroepsmogelijkheden gegeven, soms in drie of vier instanties. Het Bundeswahlgesetz echter is zeer karig met beroepsmogelijkheden vóór de dag der stemming in verband met de geboden spoed. Wel zijn er na de verkiezing mogelijkheden om deze aan te vechten bij de Bundestag en vervolgens bij het Bundesverfassungsgericht.

In de afgelopen twintig jaren is het systeem van de Briefwahl steeds verder geperfectioneerd. Laatstelijk is in juli 1979 het Bundeswahlgesetz onder andere op dit punt gewijzigd, terwijl in november 1979 nog een wijziging van de Bundeswahlordnung heeft plaatsgehad.

De mogelijkheid om per brief te stemmen is beperkt tot een aantal categorieën kiezers, onder meer diegenen die op de dag der stemming wegens belangrijke redenen buiten hun kieskring verblijven en degenen die wegens lichamelijke omstandigheden verhinderd zijn naar het stemlokaal te gaan.

In de praktijk wordt van de kiezer niet verlangd, dat hij aan de hand van bewijsstukken aantoont tot een van deze categorieën te behoren. De kiezer wordt op zijn woord geloofd. Deze beperking is niettemin in de wet gehandhaafd om duidelijk te maken, dat het stemmen per brief een uitzondering behoort te zijn.

Zoals gezegd is in 1956 de Briefwahl in de Bondsrepubliek ingevoerd. In 1957 is dit systeem voor het eerst toegepast. Daaraan voorafgaande gaf in 1953 het Bundeswahlgesetz kiesrecht aan zeeleden en Duitse ambtenaren in het buitenland.

In 1955 heeft een Staatscommissie een studie verricht. In deze studie werd het stemmen bij volmacht (Vertreterwahl) afgewezen en de Briefwahl gepropageerd. Stemmen bij volmacht wordt in Duitsland gezien als strijdig met het in de Grondwet neergelegde beginsel van het stemgeheim. Ten aanzien van de Briefwahl zijn soortgelijke bezwaren gemaakt (het hoofd van het gezin zou de gezinsleden kunnen beïnvloeden), maar het Bundesverfassungsgericht heeft uitgesproken dat de Briefwahl niet ongrondwettig is.

De kritiek op de Briefwahl beperkt zich in de Bondsrepubliek tot de details. Het stelsel als zodanig wordt niet meer aangevochten. Ook bij de Gemeindewahl en de Landeswahl bestaat de mogelijkheid om per brief te stemmen. De Länder zijn autonoom, doch zij hebben een voor een het voorbeeld van de Bundesregierung gevolgd en de Briefwahl ingevoerd.

Het stemmen per brief is in de Bondsrepubliek in de loop der jaren explosief toegenomen. Over de gehele Bondsrepubliek bedroegen de percentages: in 1957 - 4,9; in 1961 - 5,8; in 1965 - 7,3; in 1979 - 7,1; in 1972 - 7,2; in 1976 - 10,7 (totaal aantal kiezers 41 miljoen) en in 1979 - 10,9 (Europese parlement). In de gemeente Bonn bedroeg het aantal briefstemmers laatstelijk 17% van het totaal aantal stemmen. Hierbij zij aangetekend, dat degenen die werkzaam zijn bij de buitenlandse dienst, voor het merendeel in Bonn hun stem uitbrengen (per brief). Als zij nog ergens in de Bondsrepubliek een woning hebben, moeten zij hun stembiljet opzenden naar de plaats waar die woning is gelegen. Vakantiegangers zenden hun stembiljet naar hun woonplaats. Men vindt het van groot belang dat de briefstemmers op deze wijze worden verdeeld over de gehele Bondsrepubliek.

De Briefwahl heeft in de Bondsrepubliek andere alternatieve stemmethoden goeddeels verdrongen. Het stemmen in een stembureau naar keuze, waarvoor ook een Wahlschein aangevraagd moet worden, komt slechts zeer sporadisch voor (in Bonn 20 à 30 op een kiezersbestand van ca. 200.000). Mobiele stembureaus, waartoe de Bundeswahlordnung uitdrukkelijk de mogelijkheid opent, komen in Bonn in het geheel niet meer voor.