

KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 71 79 11

Schedeldoekshaven 200
 Postbus 20011
 2500 EA 's-Gravenhage

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
 Postbus 20011
 2500 EA 's-GRAVENHAGE

Uw brief van
 29-8-1986
 nr. B86/U988

Ons kenmerk
 3926 A

's-Gravenhage,
 25 februari 1987

Onderwerp
 Advies met betrekking
 tot diverse kiesrecht-
 aangelegenheden

Bij uw bovenvermelde brief legde u een zestal onderwerpen aan de Kiesraad ter advisering voor. Op uw verzoek behandelde de Raad twee kwesties met voorrang, te weten het stemmen bij volmacht en de ondertekening van kandidatenlijsten. Hierover bracht de Raad op 31 oktober 1986 advies uit. Het onderhavige advies heeft betrekking op een drietal onderwerpen, te weten de toekenning van het kiesrecht voor de gemeenteraden aan hen die op grond van het treden in vijandelijke staats- of krijgsmacht het Nederlandschap hebben verloren, de problematiek van de hertellingen en de indiening van Friestalige kandidatenlijsten. Over het laatste onderwerp dat in uw adviesaanvraag is genoemd, de deelname van Nederlanders in het buitenland aan de kamerverkiezingen, zal de Raad binnenkort advies uitbrengen. De Raad heeft pas recentelijk kennisgenomen van het onderzoeksrapport van de afdeling SGBØ van de VNG dat mede hierop betrekking heeft.

1. Deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen door hen die het Nederlandschap hebben verloren door tijdens de Tweede Wereldoorlog in vijandelijke staats- of krijgsmacht te treden

Door de toekenning van het kiesrecht voor de gemeenteraden aan ingezetenen die geen Nederlander zijn, is, zonder dat de wetgever zich dat uitdrukkelijk heeft gerealiseerd, het kiesrecht op gemeentelijk niveau tevens toegekend aan degenen die het Nederlandschap verloren hebben doordat zij zich in vreemde krijgs- of staatsdienst hebben begeven. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 29 augustus 1985, Stb. 478 (kiesrecht niet-Nederlandse ingezetenen) is aan deze categorie geen enkele aandacht besteed.

DGOBd/disk.17/JM/
 6-2-1987/JvH

Toen evenwel bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 bleek, dat zich onder de nieuwe kiezers ook personen bevonden die na de Tweede Wereldoorlog hun Nederlandschap hebben verloren, heeft dit tot verontwaardigde reacties geleid. Voor u was dit aanleiding aan de Kiesraad de vraag voor te leggen of aan vorenbedoelde personen alsnog het kiesrecht voor de gemeenteraden ontnomen zou moeten worden en, zo ja, op welke wijze dit het best zou kunnen geschieden.

Voor een goede beoordeling van deze kwestie is het in de eerste plaats van belang zich te verdiepen in de historie ten aanzien van het verlies en het weer verkrijgen van het Nederlandschap door personen die in vreemde krijgs- of staatsdienst zijn getreden en ten aanzien van de grondwettelijke bepalingen betreffende uitsluiting van het kiesrecht.

Zoals in uw adviesaanvraag al is vermeld, heeft de wet van 30 juli 1953, Stb. 363, de mogelijkheid geschapen bij ministeriële beschikking het Nederlandschap opnieuw te verlenen aan degenen die door indiensttreding bij de vijand in de Tweede Wereldoorlog het Nederlandschap verloren hadden. Aan de wet van 30 juli 1953 is een wetsontwerp nr. 2127 voorafgegaan, dat ertoe strekte alle personen die staatloos waren door de werking - sedert 1 januari 1935 - van het eerste lid, aanhef en onder 4°, van artikel 7 van de toenmalige Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap en die hun hoofdverblijf in Nederland hadden, het Nederlandschap bij wet terug te geven. Deze personen hadden het Nederlandschap van rechtswege verloren door zich in vreemde krijgs- of staatsdienst te begeven.

De belangrijkste redengeving van dit wetsontwerp lag in de administratieve problemen die de staatloosheid van ca. 40.000 ingezetenen meegebracht. Dit wetsvoorstel ontmoette hevig verzet in de Tweede Kamer. Dit verzet leidde ertoe dat de regering het wetsvoorstel bij haar tweede nota van wijzigingen ingrijpend wijzigde, in die zin, dat aan Nederlanders die staatloos waren geworden door het treden in vijandelijke krijgs- of staatsdienst en die hun hoofdverblijf in Nederland hadden, op hun verzoek het Nederlandschap kon worden teruggegeven door de Minister van Justitie.

Aldus gewijzigd werd het wetsvoorstel door beide kamers aanvaard en tot wet verheven. Aan degenen die in de Tweede Wereldoorlog in vijandelijke dienst waren geweest kon derhalve volgens een vereenvoudigde procedure het Nederlandschap worden teruggegeven. De naturalisatiewetgever behoefde daar niet aan te pas te komen.

Artikel I, lid 6, van de wet van 30 juli 1953, bepaalde dat verlening van het Nederlandschap ingevolge die wet in het algemeen enkel kon plaatsvinden, indien:

- a. verzoeker gedurende een onmiddellijk aan het verzoek voorafgegaan tijdvak van twee jaren noch gedetineerd is geweest krachtens een onherroepelijke uitspraak op grond van het Besluit Buitengewoon Strafrecht (Stb. D61), noch internering als bedoeld in het Tribunaalbesluit heeft ondergaan;
- b. gebleken is, dat de verzoeker zich gedurende het onder a bedoelde tijdvak goed heeft gedragen".

Lid 7 van artikel I bepaalde voorts dat bij de beslissing op het verzoek mede zou worden gelet op de ernst van de gedragingen ter zake waarvan eventueel aan de verzoeker op grond van het BBS of van het Tribunaalbesluit straf of de bijzondere maatregel van internering was opgelegd.

Bij deze wet werd bovendien in artikel B 3 van de Kieswet een aantal passages opgenomen die erop neerkwamen dat degenen aan wie ingevolge de wet van 1953 door de Minister van Justitie het Nederlandschap zou worden verleend, blijvend c.q. tijdelijk uitgesloten bleven van het kiesrecht voor zover hun bij onherroepelijke uitspraak op grond van het BBS of het Tribunaalbesluit doodstraf of levenslange gevangenisstraf c.q. gevangenisstraf of internering van méer dan een jaar was opgelegd.

Door de beperking van de werkingssfeer van het wetsvoorstel tot hen die in vijandelijke krijgs- of staatsdienst waren getreden, was de procedure van terug-verlening van het Nederlanderschap door de Minister van Justitie niet van toepassing op hen die zich in de periode 1914-1918 of tijdens de Spaanse Burgeroorlog in vreemde krijgs- of staatsdienst hadden begeven.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer zei Minister Donker dat deze categorieën, gezien het geringe aantal personen dat ertoe behoorde, zonder bezwaar de gewone naturalisatieprocedure konden volgen. De minister merkte daarbij op dat de categorie-'14/'18 op dat moment nog slechts een enkeling omvatte, terwijl van de categorie oud-spanjestridders er 84 genaturaliseerd waren en het aantal niet-genaturaliseerden ruim 100 bedroeg (Handelingen II 1952/53, pagina 2561).

De wet van 30 juli 1953 is in 1977 bij gelegenheid van een wijziging van de Wet op de Nederlanderschap en ingezetenschap ingetrokken en als het ware geïncorporeerd in laatstgenoemde wet. Bij die wetswijziging werd ook voor een aantal andere categorieën de mogelijkheid van naturalisatie bij ministeriële beschikking geopend.

De nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap van 19 december 1984, Stb. 628, kent alleen nog de naturalisatie bij beschikking van de Minister van Justitie. Deze wet kent niet meer een bepaling dat het Nederlanderschap verloren wordt door indiensttreding bij vreemde mogendheden. Artikel 14, lid 2, van die wet bepaalt zelfs uitdrukkelijk dat geen verlies van Nederlanderschap uit welken hoofde ook plaatvindt indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn.

De Kiesraad heeft informatie ingewonnen over het beleid dat is gevoerd met betrekking tot het opnieuw verlenen van Nederlanderschap aan hen die dat verloren hebben door tijdens de Tweede Wereldoorlog in vijandelijke krijgs- of staatsdienst te treden.

De Raad heeft de indruk gekregen dat in de loop der tijd het beleid er in toenemende mate op gericht is (nagenoeg) alle verzoeken tot het opnieuw verlenen van het Nederlanderschap te honoreren. Dit zou zelfs geschied zijn waar het personen betrof die tot de doodstraf (bij gratiëring ongedaan gemaakt) of levenslange gevangenisstraf veroordeeld waren. De Raad neemt aan dat dit beleid moet worden gezien tegen de achtergrond van de totstandkoming van de Nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap, die immers aan het treden in vreemde staatsdienst niet meer het gevolg verbindt dat het Nederlanderschap wordt verloren.

Het aantal nog levende personen dat door het treden in vijandelijke dienst het Nederlanderschap heeft verloren en nu nog staatloos is, zou volgens mededeling zijdens het ministerie van Justitie te verwaarlozen zijn. Kennelijk betreft dit enkel personen die om hen moverende redenen nimmer een verzoek tot verlening van het Nederlanderschap hebben ingediend. Dat de betrokkenen nog staatloos zijn zou derhalve niet verband houden met de ernst van hun misdragingen tijdens de Tweede Wereldoorlog.

Van belang is in dit verband ook de wijziging van de (grond)wettelijke bepalingen betreffende de uitsluiting van het kiesrecht ten gevolge van de grondwetsherziening van 1983. Artikel 54, tweede lid, van de nieuwe Grondwet maakt - voor zover hier van belang - nog slechts uitsluiting van het kiesrecht mogelijk op grond van een uitdrukkelijke rechterlijke uitspraak wegens een beperkt aantal bij de wet aangewezen delicten en uitsluitend indien tevens een vrijheidsstraf van ten minste een jaar is opgelegd. Het is daardoor niet meer mogelijk dat de wetgever aan een bepaald feit (bijvoorbeeld een veroordeling) de uitsluiting van het kiesrecht verbindt.

Het additionele artikel XV van de nieuwe Grondwet draagt de wetgever op te bepalen welke vóór de grondwetsherziening geldende uitsluitingen ook daarna van kracht blijven.

Hieraan is invulling gegeven bij de wet van 27 maart 1986, Stb. 138 (wijziging van de Kieswet betreffende de uitsluiting van het kiesrecht). De overgangsbepaling, artikel IV, van die wet bepaalt dat - voor de duur waarvoor de uitsluiting geldt - ook na de grondwetsherziening uitgesloten blijven van het kiesrecht:

- zij die van het kiesrecht ontzet zijn bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak, en
- zij die van het kiesrecht zijn uitgesloten, omdat zij bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar zijn veroordeeld, indien zij zijn veroordeeld wegens het begaan van een misdrijf ter zake waarvan ook na de inwerkingtreding van deze wet de ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken.

Deze overgangsbepaling heeft tot gevolg dat de "zware" oorlogsdelinkwenten, dat wil zeggen degenen die wegens oorlogsdelicten tot de doodstraf of een lange gevangenisstraf zijn veroordeeld, van rechtswege uitgesloten blijven van het kiesrecht, ongeacht of hun inmiddels het Nederlanderschap weer is verleend of niet.

Gelet op het voorgaande moet aangenomen worden dat het aantal staatlozen dat het Nederlanderschap heeft verloren wegens indiensttreding bij de vijand en aan wie door de kieswetwijziging van 29 augustus 1985 (onbedoeld) het kiesrecht voor de gemeenteraden is verleend, zeer gering is. De eerdergenoemde overgangsbepaling in de wet van 27 maart 1986 betreffende de uitsluiting van het kiesrecht staat er borg voor dat hieronder geen zware oorlogsdelinkwenten vallen. Wellicht zou over een en ander nadere informatie kunnen worden verstrekt door het Ministerie van Justitie en de gemeentebesturen. Op grond hiervan - en mede ook gelet op het ruimhartige beleid dat gevoerd is met betrekking tot verzoeken van deze categorie het Nederlanderschap weer te verlenen, alsmede gelet op het vervallen van de desbetreffende grond voor verlies van Nederlanderschap in de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1984 - acht de Kiesraad verdedigbaar het standpunt dat er onvoldoende redenen zijn de betrokken categorie alsnog het kiesrecht weer te ontnemen. Het "terugdraaien" van de (weliswaar onbedoelde) verlening van het kiesrecht door de wetgever aan deze categorie zou zelfs kunnen worden opgevat als een vorm van uitsluiting van het kiesrecht door de wetgever en als zodanig in strijd met de systematiek van de grondwettelijke regeling ter zake kunnen worden geacht. De nieuwe Grondwet bepaalt immers dat uitsluiting van het kiesrecht niet langer door de wetgever kan geschieden doch alleen door de rechter.

Anderzijds realiseert de Kiesraad zich dat deze kwestie hevige gemoedsbewegingen in de samenleving teweeg kan brengen en wellicht reeds heeft gebracht, met name bij slachtoffers van het oorlogsgeweld. De Raad brengt in dit verband in herinnering de commotie rond de - overigens in verschillende opzichten hiermee niet vergelijkbare - kwestie betreffende het pensioen van de weduwe Rost van Tonningen.

Mocht u van oordeel zijn dat de onbedoelde toekenning van het kiesrecht voor de gemeenteraden aan degenen die staatloos zijn tengevolge van indiensttreding bij de vijand, ongedaan gemaakt moet worden, dan zou daarvoor, naar het oordeel van de Kiesraad, het beste aangesloten kunnen worden bij de formuleringen van de wet van 1953. Degenen die staatloos zijn geworden tijdens de Spaanse Burgeroorlog zouden dan het kiesrecht behouden.

De Raad adviseert u in dat geval artikel B 3, derde lid, van het voorontwerp herziening Kieswet te wijzigen zodat het als volgt komt te luiden:

"Niet kiesgerechtigd zijn de in het tweede lid bedoelde personen:

a. (vervolg tekst voorontwerp);

b. die staatloos zijn geworden door de werking van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder 4°, van de wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap, van 12 december 1892, Stb. 268, voor zover deze bepaling betrekking heeft op vijandelijke krijgs- of staatsdienst."

De opneming in de wet van een bepaling als hiervoor omschreven brengt uiteraard werkzaamheden voor de gemeentebesturen met zich mee. In gemeenten die over een geautomatiseerd bevolkingsbestand beschikken zal allereerst de persoonskaart van alle staatloze ingezetenen moeten worden gelicht om aan de hand daarvan te beoordelen of zij onder de betreffende categorie vallen. Vervolgens zullen de betrokkenen op enigerlei wijze in het geautomatiseerde bestand als niet-kiesgerechtigd voor de gemeenteraadsverkiezingen moeten worden aangemerkt. Het komt de Raad voor dat deze operatie voor de gemeenten uitvoerbaar is, zij het dat daar ongetwijfeld een financiële tegemoetkoming van rijkswege tegenover zal moeten staan.

2. De problematiek van de hertellingen

In uw adviesaanvraag legt u de Kiesraad de vraag voor of het, gegeven de ervaringen rond met name de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 niet wenselijk is in de Kieswet duidelijkheid te verschaffen ter zake van de vraag wanneer wel en wanneer niet zou moeten worden overgegaan tot hertelling van stemmen. U vraagt zich in dat verband bovendien af of het door de Kiesraad voorgestelde artikel M 7 van het voorontwerp niet nog teveel ruimte laat voor discussie over de geldigheid van stembiljetten en daardoor het risico van hertellingen met zich meebrengt.

Allereerst heeft de Kiesraad zich gebogen over de vraag of het aanbeveling verdient te bepalen, dat slechts het vertegenwoordigend orgaan bevoegd is een nieuwe opneming van stembiljetten te gelasten. De Raad voelt hier niet voor. Hij acht het van belang dat ook het hoofdstembureau deze bevoegdheid bezit, zodat kennelijke onjuistheden in een vroeg stadium hersteld kunnen worden. De Raad voelt er wel voor in de wet een richtlijn op te nemen op grond waarvan het hoofdstembureau kan beslissen of een hertelling moet plaatsvinden. De mogelijkheid dat het hoofdstembureau een hertelling gelast, is in het voorontwerp neergelegd in artikel N 2, dat inhoudelijk overeenkomt met het huidige artikel M 3. Dit artikel bepaalt dat het hoofdstembureau hetzij ambtshalve, hetzij naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van een of meer kiezers een (gehele of gedeeltelijke) nieuwe opneming van stembiljetten kan bevelen. Artikel V 4, vierde lid, van het voorontwerp regelt uitdrukkelijk de bevoegdheid van het vertegenwoordigend orgaan een hertelling te gelasten. Thans wordt reeds aangenomen dat het vertegenwoordigend orgaan die bevoegdheid heeft, doch dit is niet uitdrukkelijk in de Kieswet geregeld. Verwezen wordt naar paragraaf 9.3 van de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp.

Teneinde het aantal hertellingen te beperken zou in de Kieswet kunnen worden bepaald dat een hertelling slechts wordt bevolen, indien er een ernstig vermoeden is dat de telling niet juist heeft plaatsgevonden. Het komt de Raad voor dat deze beperking slechts behoeft te worden opgenomen voor het hoofdstembureau. Voor het vertegenwoordigend orgaan ligt deze beperking immers reeds besloten in artikel V 5 en in de woorden "Ten behoeve van het onderzoek, bedoeld in het eerste lid" in artikel V 4, vierde lid, van het voorontwerp. Derhalve adviseert de Kiesraad u artikel N 2, eerste lid, van het voorontwerp als volgt te doen luiden:

"Indien bij het hoofdstembureau, al dan niet naar aanleiding van een met opgave van redenen gedaan verzoek van een of meer kiezers, een ernstig vermoeden bestaat, dat door een of meer stembureaus fouten zijn gemaakt bij de stemopneming, kan het hoofdstembureau op de in artikel N 1 genoemde zitting, een nieuwe opneming van stembiljetten uit de desbetreffende stembedistricten bevelen. (vervolg huidige tekst)"

Wat betreft de tekst van artikel M 7 van het voorontwerp, dat aangeeft in welke gevallen een stembiljet ongeldig wordt verklaard, merkt de Kiesraad op dat hij informeel inzage heeft gehad in de tekst van artikel M 7 van het wetsvoorstel algehele herziening Kieswet, zoals dat recentelijk door de ministerraad is aanvaard.

Artikel M 7 van dat wetsvoorstel wijkt enigszins af van artikel M 7 van het voorontwerp, met name doordat de toevoeging "anderszins op ondubbelzinnige wijze" is komen te vervallen.

Het thans voorgestelde artikel M 7, tweede lid, luidt:

"Voorts zijn ongeldig de stembiljetten waarop de kiezer niet, door het geheel of gedeeltelijk invullen van het witte stipje in een stemvak, op ondubbelzinnige wijze heeft kenbaar gemaakt op welke kandidaat hij zijn stem uitbrengt."

De Raad acht deze wijziging een verbetering ten opzichte van de bepaling in het voorontwerp.


3. Friestalige kandidatenlijsten

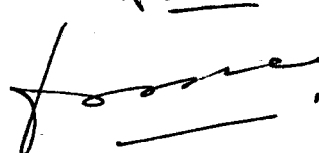
Naar aanleiding van een verzoek van gedeputeerde staten van Friesland vraagt u het oordeel van de Kiesraad over een eventuele wijziging van de Kieswet, waardoor het mogelijk zou worden de woonplaats en het adres van de kandidaten, alsmede de op een kandidatenlijst voorkomende vermeldingen "geboren", "echtgenote van", "weduwe van" en "(m)" respectievelijk "(v)" in de Friese taal op kandidatenlijst op te nemen. De Kiesraad wijst er allereerst op dat in deze kwestie reeds duidelijkheid is verschaft door recente uitspraken van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State die inhouden dat de naam van de woonplaats respectievelijke woongemeente en het adres in de Friese taal kunnen worden gesteld, indien deze bij besluit van de desbetreffende gemeenteraad officieel Friestilig zijn vastgesteld. Voor het overige dienen bij de toepassing van de Kieswet, ongeacht welke verkiezing het betreft, de Nederlandstalige vermeldingen te worden gebezigd.

De vraag of in plaats van de wettelijke termen ook hun Friestalige equivalenten kunnen worden gebezigd is, naar het oordeel van de Raad, niet een specifieke kiesrecht kwestie. De beantwoording van deze vraag hangt af van het beleid dat de regering wenst te voeren met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer in het algemeen. Indien dat beleid erop gericht is binnen het grondgebied van de provincie Friesland het Fries als bestuurlijke voertaal te accepteren, dient de wetgeving op dat punt te worden aangepast. In dat geval bestaat er uiteraard geen bezwaar tegen ook de Kieswet in die zin te wijzigen.

De Kiesraad meent u echter te moeten ontraden in de Kieswet een regeling met betrekking tot het gebruik van de Friese taal op te nemen die afwijkt van de overige wetgeving.

De Kiesraad

 , voorzitter

 , secretaris