

20-5-92
KIESRAAD

BINNENLANDSE ZAKEN
INGEKOMEN

- 3 JUNI 1992

Afdeling: C2W
Agenda: CWG2/537
RAPPEL NA 120624

Aan

De Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij	30 maart 1992	KR92/48 Doorkiesnummer	20 mei 1992
Onderwerp	mr.drs. A.G. van Dijk	070-302 6266	

Adviesaanvraag inzake wets-
voorstel tot wijziging van
de Kieswet (evaluatie herziene
Kieswet)

Geachte mevrouw De Graaff-Nauta,

Bij brief van 30 maart 1992 hebt u aan de Kiesraad om advies toegezonden een Voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet betreffende enige bepalingen over het stemmen bij volmacht en enige verbeteringen. Het wetsvoorstel vloeit voort uit de evaluatie van de herziene Kieswet en bevat voorts bepalingen die beogen het ronselen van volmachtstemmen verder tegen te gaan.

De Kiesraad heeft het wetsvoorstel besproken in zijn vergaderingen van 22 april en 20 mei j.l. De Raad biedt u hierbij zijn advies over het wetsvoorstel aan.

Het ronselen van volmachtstemmen

1. Bij de herziening van de Kieswet van 1989 is in die wet een aantal bepalingen opgenomen die beoogden het ronselen van volmachtstemmen tegen te gaan. In de memorie van toelichting bij het thans aan de Kiesraad om advies voorgelegde wetsvoorstel wordt vooropgesteld dat de verwachting dat de aanscherping van de Kieswet op dit punt het misbruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen in bevredigende mate zou beperken, door de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 niet werd bevestigd. De Kiesraad vraagt zich evenwel af of de incidenten die zich met name in enkele Noordbrabantse gemeenten hebben voorgedaan het nu reeds noodzakelijk maken de bepalingen in de Kieswet verder aan te scherpen. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, hebben deze incidenten tot een aantal strafrechtelijke veroordelingen geleid. Het lijkt aannemelijk dat van deze veroordelingen (met de daarbij behorende negatieve publiciteit voor de betrokkenen) reeds een preventieve werking

voor de toekomst zal uitgaan. Of dit inderdaad het geval is zal echter pas bij volgende verkiezingen kunnen blijken.

2. Met het voorstel te komen tot een wijziging van het model voor de oproepingskaart teneinde de kiesgerechtigde erop te wijzen dat hij niet lichtvaardig zijn oproepingskaart dient af te staan (pag. 7 memorie van toelichting, bovenaan), kan overigens worden ingestemd. Hiervoor is echter geen wetswijziging nodig.

3. Voorgesteld wordt de maximale geldboete die kan worden opgelegd wegens het ronselen van volmachtstemmen (art. Y 8) te verhogen van f.5.000,- naar f.10.000,-. Hoewel de Kiesraad tegen deze verhoging geen bezwaar heeft, meent hij daarbij toch een kanttekening te moeten plaatsen.

De verhoging van het strafmaximum wordt gemotiveerd door te verwijzen naar het minder ernstige delict van art. Y 7, waarvoor ook een maximale geldboete kan worden opgelegd van f.5.000,-. Daar kan echter tegenover worden gesteld dat een geldboete van f.10.000,- thans slechts kan worden opgelegd voor kiesrecht delicten die als misdrijf worden aangemerkt en waarvoor ook gevangenisstraf kan worden opgelegd: het door gift of belofte omkopen van een kiezer om volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem (art. Y 4 Kieswet) en het zich voor een ander uitgevende deelnemen aan een verkiezing (art. 128 Wetboek van Strafrecht). Deze delicten zijn naar het oordeel van de Raad toch wel van een zwaarder kaliber dan het ronselen van volmachten.

4. Voorts wordt voorgesteld de delictsommschrijving van artikel Y 8 te wijzigen (pag. 9 memorie van toelichting). Stelt het huidige artikel Y 8 strafbaar het stelselmatig aanspreken van personen teneinde hen te bewegen hun oproepingskaart over te dragen, in het wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd het anderszins rechtstreeks benaderen van personen met dezelfde bedoeling.

Naar het oordeel van de Kiesraad is het een wezenlijk verschil of een kiezer mondeling wordt benaderd met het verzoek zijn oproepingskaart af te staan, dan wel of kiezers die verhinderd zijn om in persoon te stemmen tot overdracht van hun oproepingskaart worden aangespoord door een folder die in hun brievenbus wordt gedeponereerd. Van de eerste wijze van benadering gaat (zeker in kleine gemeenschappen) een veel groter pressie uit dan van de tweede. Dat is ook de reden waarom bij de herziening van de Kieswet uitdrukkelijk de term "aanspreekt" in artikel Y 8 is opgenomen. Naar het oordeel van de Kiesraad is het niet zo dat bij het verspreiden van folders het initiatief tot het stemmen bij volmacht niet meer bij de kiezer ligt, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld. De Raad ziet ook geen wezenlijk verschil tussen een oproep in een folder en een advertentie in bijvoorbeeld een huis-aan-huisblad. In veel gevallen (afhankelijk van de inhoud) heeft het verspreiden van folders van die strekking in het geheel niet als laakbaar te worden aangemerkt. Het is immers heel legitiem dat politieke partijen de kiezers informeren over de mogelijkheid om in geval van verhindering de stem van hun keuze door een ander te doen uitbrengen. Voorts vraagt de Raad zich af of de term "rechtstreeks" in de voorgestelde tekst wel voldoende duidelijk is. In de memorie van toelichting wordt een poging gedaan om aan dit begrip inhoud te geven, doch het is de vraag of het verspreiden van niet-geadresseerde folders

naar algemeen spraakgebruik kan worden gekwalificeerd als het rechtstreeks benaderen van kiezers.

De Raad realiseert zich dat er ook schriftelijke benaderingswijzen denkbaar zijn waarvan een zelfde pressie uitgaat als van het aanspreken van kiezers. Daarom stelt de Raad voor in artikel Y 8 aan het stelselmatig aanspreken van kiezers toe te voegen: het anderszins benaderen van kiezers persoonlijk. Hierbij valt dan in het bijzonder te denken aan brieven persoonlijk geadresseerd aan kiezers, waarin deze worden aangespoord om niet in persoon aan de stemming deel te nemen doch in plaats daarvan de oproepingskaart aan een ander over te dragen.

5. In het wetsvoorstel wordt verder voorgesteld het vertegenwoordigend orgaan de bevoegdheid te geven de pakken met de oproepingskaarten, kiezerspassen en volmachtbewijzen te openen (art. V 4 lid 5, memorie van toelichting pag. 11).

De Kiesraad stelt voorop dat hij van oordeel is dat deze bevoegdheid aan het vertegenwoordigend orgaan dient toe te komen. In het kader van het geloofsbrievenonderzoek heeft het vertegenwoordigend orgaan immers onder meer tot taak de rechtsgeldigheid van de verkiezingen te beoordelen. Het vertegenwoordigend orgaan dient daartoe inzage te kunnen hebben in alle bescheiden die op de verkiezing betrekking hebben.

De memorie van toelichting suggereert echter ten onrechte dat het vertegenwoordigend orgaan door het inzien van de bedoelde bescheiden zou kunnen vaststellen dat er volmachtstemmen geronseld zijn. Dit kan evenwel slechts worden vastgesteld door het verhoren van kiezers die hun oproepingskaart hebben overgedragen en daartoe is een justitieel onderzoek het meest geëigend. Het komt de Raad voor, dat vertegenwoordigende organen zeer terughoudend zullen moeten zijn met het gelasten van een herstemming wegens vermoedens van ronselpraktijken. Het enkele feit dat het aantal volmachtstemmen groter is dan in andere gemeenten, behoeft immers nog niet te betekenen dat er sprake is geweest van ronselen van volmachten.

Gezien het voorgaande geeft de Raad u in overweging in de memorie van toelichting deze wijziging in een meer algemeen kader te plaatsen en niet zozeer in het kader van de bestrijding van het ronselen van volmachtstemmen.

Andere voorstellen

6. Met het voorstel om de mogelijkheid te creëren dat een politieke groepering om wijziging van haar geregistreerde aanduiding verzoekt, waarvoor geen waarborgsom verschuldigd is, kan worden ingestemd (artikel I onder A en B, memorie van toelichting § 3.2). Thans kan dit slechts worden bewerkstelligd door een verzoek tot registratie van de nieuwe aanduiding (waarvoor een waarborgsom dient te worden betaald), gecombineerd met een verzoek de oude aanduiding te schrappen. Indien echter twee of meer groeperingen fuseren en de nieuwe partij registratie van haar aanduiding verzoekt (zoals in het verleden is geschied bij de totstandkoming van het CDA en Groen Links), zal daarvoor ook onder de nieuw voorgestelde regeling een waarborgsom moeten worden betaald.

7. Ook met de voorstellen tot wijziging van de bepalingen betreffende samenvoeging van aanduidingen van politieke groeperingen kan worden

ingestemd (Zie memorie van toelichting § 3.3 onder b en c). Dit betreft voornamelijk verduidelijking van de bedoelingen van de Kieswetgever van 1989.

8. In artikel I onder G en M wordt voorgesteld te bepalen dat een kandidaat bij de aanvang van de zittingsperiode de voor het lidmaatschap vereiste leeftijd moet hebben bereikt.

De Kiesraad vraagt zich ernstig af of deze wijziging zich verdraagt met de Grondwet. De Grondwet bepaalt dat men om lid van de Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad te kunnen zijn, de leeftijd van 18 jaar dient te hebben bereikt (art. 56 en 129 lid 1). De Grondwet schrijft niet voor dat deze leeftijdsgrens moet zijn bereikt bij de aanvang van de nieuwe zittingsperiode na een verkiezing. Dit betekent derhalve slechts dat een gekozen kandidaat die de vereiste leeftijd op dat moment niet heeft bereikt, niet kan worden toegelaten. Bereikt hij echter de vereiste leeftijd gedurende de zittingsperiode van het vertegenwoordigend orgaan, dan belet de Grondwet niet dat hij in een alsdan openvallende vacature wordt benoemd en toegelaten.

Afgezien van de vraag of deze wijziging in strijd is met de Grondwet, is de Raad bovendien van oordeel dat zij niet wenselijk is. Bij de herziening van de Kieswet van 1989 is het eerste lid van artikel H 7 opgenomen om te voorkomen dat kandidaten op de lijst worden geplaatst, van wie vantevoren vast staat dat zij gedurende de gehele zittingsperiode niet voor toelating in aanmerking kunnen komen. De Raad ziet er evenwel geen enkel bezwaar in, indien een politieke groepering een kandidaat die bij het aantreden van het nieuw gekozen orgaan nog net niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, niettemin op de kandidatenlijst plaatst teneinde deze kandidaat de mogelijkheid te bieden tot het vertegenwoordigend orgaan toe te treden zodra een (wellicht vantevoren te voorziene) vacature ontstaat. De wijziging die thans voorgesteld wordt zou zulks onmogelijk maken.

De Kiesraad geeft u dan ook in overweging af te zien van deze wijziging.

9. Artikel I onder W: In de memorie van toelichting (pag. 23) wordt hier gesproken van de burgemeester van de gemeente waar het centraal stembureau is gevestigd, in de wetstekst echter van de voorzitter van het centraal stembureau. Omdat dit op centraal niveau niet dezelfde functionaris is, ware de tekst van de toelichting op dit punt aan te passen aan de tekst van het wetsvoorstel.

10. Artikel I onder IJ en FF: Het heeft de Kiesraad verbaasd dat in de praktijk het ontbreken van een bepaling over een overleden kandidaat tot moeilijkheden heeft geleid. Het moet toch volstrekt duidelijk zijn dat een overleden kandidaat niet kan worden benoemd en dat deze bij vacaturevervulling moet worden gepasseerd. Bij de Kieswetherziening is uit een oogpunt van deregulering besloten dit niet meer uitdrukkelijk te regelen in de wet. De Kiesraad vraagt zich af de problemen die zich in de praktijk hebben voorgedaan van dien aard zijn dat het nodig is hierop terug te komen.


11. Artikel I onder II regelt de gevolgen van niet-toelating van een lid door het vertegenwoordigend orgaan wegens een fout van de voorzitter van het centraal stembureau bij de benoeming van dat lid in een vacature


(memorie van toelichting pag. 25). Terecht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat in de huidige Kieswet een regeling van de procedure voor het herstel van zulk een fout ontbreekt. De Kiesraad stemt dan ook in met dit voorstel en de daarvoor gegeven argumentatie.

12. Ook met de voorgestelde wijziging van artikel 5 Wet arob, waardoor beroep tegen een besluit van de voorzitter van het centraal stembureau tot benoeming van een kandidaat in een vacature uitdrukkelijk wordt uitgesloten (artikel IV, memorie van toelichting pag. 26), kan de Kiesraad instemmen. Blijkens de memorie van toelichting bij de wet van 27 januari 1982 (Stb. 1982, 19) waarbij de Kieswet werd geschrapt van de negatieve lijst van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen is er destijds van uitgegaan, dat deze beschikkingen vielen onder de categorie benoemingsbesluiten die op grond van artikel 5 onder 1 (destijds k) van de Wet arob waren uitgesloten van arob-beroep. Nu gebleken is dat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State die mening niet deelt, verdient het aanbeveling deze categorie beschikkingen expliciet aan het arob-beroep te onttrekken. Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt, kan tegen een foutieve beslissing van de voorzitter van het centraal stembureau worden opgekomen in het kader van de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan betreffende de toelating van het betrokken lid met, ingeval het de gemeenteraad of provinciale staten betreft, nog een mogelijkheid van beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

De Kiesraad geeft u in overweging het wetsvoorstel op onderdelen aan te passen met inachtneming van het voorgaande.

De Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris