



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

Onderwerp
Spoedadvies over registratietermijn van kiezers voor
het Kiescollege Niet Ingezetenen

KIESRAAD

Datum
23 februari 2023

Ons kenmerk
2023-0000113396

Inlichtingen
drs. P.J. Young
T 070-4266266

Uw kenmerk

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

De verkiezing voor de leden van het kiescollege niet-ingezetenen vindt plaats op 15 maart aanstaande. Kiezers die aan de verkiezing deel willen nemen moeten zich eenmalig laten registreren bij de gemeente Den Haag.¹ De gekozen leden van het kiescollege niet-ingezetenen stemmen vervolgens op 30 mei as., samen met de leden van de Provinciale Staten en de leden van de kiescolleges van Caribisch Nederland, voor de samenstelling van de Eerste Kamer.

In uw verzoek van 22 februari 2023 heeft u de Kiesraad gevraagd om met het oog op de gevolgen voor de uitvoering op de kortst mogelijk termijn spoedadvies uit te brengen over een klaarblijkelijke onduidelijkheid met betrekking tot de termijn voor kiezers² om zich te registreren voor de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn (hierna: kiescollege niet-ingezetenen). Dit advies treft u hieronder aan.

Onduidelijkheid over interpretatie wettelijke grondslag registratie

De wettelijke grondslag³ voor de registratie van kiezers voor de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen luidt: *'Een aanvraag dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen om registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.'* Over de interpretatie van dit artikel en met name over de laatste datum waarop registratie op grond van de wet kan plaatsvinden, is

¹ Registratie is ook vereist indien een kiezer al geregistreerd voor de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen.

² Striktgenomen betreft het hier (nog) geen kiezers, maar burgers.

³ Artikel D 3, tweede lid van de Kieswet in samenhang gelezen met artikel Pa 3 van de Kieswet

Datum
23 februari 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 5

in de praktijk onduidelijkheid ontstaan: uitgaande van de stemming op woensdag 15 maart aanstaande zou dit afhankelijk van de lezing van het artikel dinsdag 31 januari of woensdag 1 februari 2023 kunnen zijn.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag zijn verantwoordelijk voor de registratie van kiezers in het buitenland voor de verkiezingen waarbij die Nederlanders stemrecht hebben. Dat betreft de Tweede Kamerverkiezingen, de verkiezingen voor het Europees Parlement en voor het eerst dit jaar ook voor het kiescollege niet-ingezetenen. De gemeente Den Haag en uw ministerie hebben na overleg de afgelopen maanden breed gecommuniceerd dat kiezers buiten Nederland zich tot en met 31 januari 2023 konden aanmelden om te kunnen stemmen voor de verkiezing van de leden van het kiescollege niet-ingezetenen.

In een nieuwsbericht dat op 18 oktober 2022 op Rijksoverheid.nl is gepubliceerd stond echter dat het voor kiezers mogelijk was om zich tot en met 1 februari 2023 te registreren. Een enkele kiezer heeft zich op basis van berichtgeving vanuit de Rijksoverheid gemeld bij de gemeente Den Haag om te kunnen aantonen dat vanuit de genoemde kiezer nog stemgerechtigd zou zijn voor de kiescollegeverkiezing in 2023.

De gemeente Den Haag is op uw verzoek nagegaan hoeveel personen op 1 februari een aanvraag voor registratie voor de kiescollegeverkiezing niet-ingezetenen hebben gedaan. Uit gegevens van de gemeente Den Haag blijkt dat er 211 personen zijn die op 1 februari een aanvraag voor registratie voor de kiescollegeverkiezing niet-ingezetenen hebben gedaan.

In uw adviesaanvraag verzoekt u de Kiesraad op de kortst mogelijke termijn advies uit te brengen over de volgende vragen:

- 1) Wat adviseert de Kiesraad over het wel of niet toelaten van de personen die op 1 februari een aanvraag tot registratie hebben ingediend, in het licht van de Kieswet en het evenredigheidsbeginsel?
- 2) Acht de Kiesraad met mij in alle gevallen een verduidelijking van de redactie van artikel D 3, tweede lid, van de Kieswet aangewezen?
- 3) Indien de Kiesraad bij vraag 1 adviseert deze personen als stemgerechtigde bij de eerstkomende kiescollegeverkiezing te kunnen toelaten: De stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen wordt mede gebaseerd op het aantal geregistreerde kiesgerechtigden. Op 8 februari jl. is door burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag op grond van artikel Ua 4, tweede lid, van de Kieswet het aantal van 37.173 geregistreerde kiesgerechtigden bekendgemaakt. Hoe oordeelt de Kiesraad over de toelaatbaarheid van het opnieuw vaststellen van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden door de gemeente Den Haag?
- 4) Ziet de Kiesraad andere aandachtspunten voor de beoordeling van deze casus?

Gevolgen voor personen die op 1 februari een aanvraag tot registratie hebben ingediend

In uw adviesaanvraag geeft u aan dat de weigering om deze 211 personen, indien hun aanvraag is voltooid, als stemgerechtigde bij de komende kiescollegeverkiezing toe te laten afgewogen moet worden in het licht van het evenredigheidsbeginsel. U geeft aan dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid stelt dat de twee belangrijke oriëntatiepunten zijn:

- (i) De aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen;
- (ii) De ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin de fundamentele rechten van de belanghebbenden worden aangetast.

Het kunnen stemmen bij de verkiezingen is een fundamenteel recht.⁴ Het is derhalve alleen in bijzondere omstandigheden mogelijk dat iemand het kiesrecht wordt ontnomen. De Kiesraad is van oordeel dat een klaarblijkelijke onduidelijkheid in de wet niet ten nadele van de individuele kiezer kan worden uitgelegd als het gaat om het kunnen uitoefenen van het stemrecht. De aard en het gewicht van de betrokken belangen zijn te zwaarwegend.

De Kiesraad adviseert u om die reden om de 211 kiezers, indien zij verder aan de gestelde normen voldoen, alsnog als kiezer te laten registreren voor de Kiescollegeverkiezing op 15 maart aanstaande.

Bij de afweging van het evenredigheidsbeginsel weegt de Kiesraad uitdrukkelijk mee dat het hanteren van 1 februari ook in lijn is met de interpretatie die is gehanteerd als uiterste registratietermijn voor kiezers in het buitenland bij voorgaande verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Bij die verkiezingen is dezelfde bepaling in de wet (artikel D 3 lid 2 van de Kieswet) van toepassing op de registratie van kiezers buiten Nederland. Zowel vanuit de Kiesraad als het ministerie van Binnenlandse Zaken is bij die verkiezingen in het verleden de lijn aangehouden dat de laatste dag van registratie, op dezelfde dag als de dag waarop zes weken later de verkiezingen worden gehouden (derhalve de woensdag bij Tweede Kamerverkiezingen en de donderdag bij verkiezingen voor het Europees Parlement) eindigt. Hierover werd ook steeds gecommuniceerd, bijvoorbeeld in verkiezingskalenders.

Het hanteren van 1 februari als laatste dag van registratie is derhalve ook in lijn met de interpretatie van dit wetsartikel in het verleden en derhalve ook als een bestendige interpretatie te beschouwen.

Verduidelijking van de wet

Geconstateerd wordt dat de genoemde termijn voor registratie in de Kieswet op verschillende wijze kan worden geïnterpreteerd. Dat is onwenselijk. Met u is de Kiesraad dan ook van mening dat het aanbeveling verdient om dit voor een volgende verkiezing waarbij er sprake is van de registratie van kiezers buiten Nederland in de wettekst te verhelderen. De Kiesraad is desgewenst graag bereid hierover mee te denken.

⁴ Art. 3 Protocol Nr. 1 bij het EVRM.

Gevolgen voor bepalen stemwaarde

Bij de Eerste Kamerverkiezingen is het gewicht van de stem van een lid van provinciale staten of een kiescollege bepaald door de zogenaamde stemwaarde van een provincie of kiescollege. De stemwaarden worden door de Kiesraad vastgesteld. Dat geldt ook voor de stemwaarde van het kiescollege niet-ingezetenen die mede wordt gebaseerd op het aantal geregistreerde kiesgerechtigden.⁵ Het aantal kiesgerechtigden wordt volgens de Kieswet door de gemeente Den Haag ten behoeve van het berekenen van de stemwaarde bepaald op de dag vijf weken voor de dag van stemming.⁶ Dit heeft de gemeente Den Haag dus ook gedaan op woensdag 8 februari jl. Burgemeester en wethouders verschaffen deze informatie vervolgens onverwijld aan de Kiesraad in zijn hoedanigheid van centraal stembureau van de Eerste Kamerverkiezingen.

Bij een beslissing om de kiezers die op 1 februari een registratieverzoek hebben ingediend alsnog toe te laten, dringt de vraag zich op of ten behoeve van de stemwaarde het aantal geregistreerde kiezers opnieuw moet worden vastgesteld.

De Kiesraad is in algemene zin van oordeel dat als het gaat om de Kieswet een strikte lezing van de wettelijke termijnen noodzakelijk is in verband met een zorgvuldige uitvoering van het verkiezingsproces en teneinde een eerlijk verkiezingsproces te waarborgen. De meeste termijnen in de Kieswet zijn dan ook te zien als fatale termijnen, juist omdat vervolgacties in het verkiezingsproces van tijdige besluitvorming afhankelijk zijn.

In dit geval dient de Kiesraad op basis van o.a. het vastgesteld aantal kiesgerechtigden voor de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen de stemwaarde vast te stellen en te publiceren voor de dag van stemming.⁷ Op dit moment heeft de Kiesraad de stemwaarde nog niet berekend en gepubliceerd, ook omdat een aantal overige op basis van de wet benodigde gegevens hiervoor nog niet beschikbaar zijn.

Nu in dit geval nog geen stemwaarde is vastgesteld en gepubliceerd en daarvoor op basis van de wet nog ruimte voor is, kan naar het oordeel van de Kiesraad worden gesteld dat de termijn van vaststelling van het aantal kiesgerechtigden als termijn van orde kan worden beschouwd. De Kiesraad adviseert u in lijn hiermee de gemeente Den Haag te vragen het aantal geregistreerde kiesgerechtigden per 8 februari 2023 opnieuw vast te stellen waarbij op 1 februari ingediende verzoeken die overigens aan de gestelde eisen voldoen worden meegeteld, althans wanneer u zoals we geadviseerd hebben uitgaat van de laatste dag van registratie op die dag. De omstandigheden geven naar het oordeel van de Kiesraad rechtvaardiging en aanleiding om het aantal kiesgerechtigden in dat geval opnieuw vast te laten stellen.

Andere aandachtspunten

⁵ Artikel Ua 4 van de Kieswet

⁶ Artikel Ua 4, tweede lid van de Kieswet

⁷ Artikel U 2 lid 4 van de Kieswet jo. artikel Ua 4, zesde lid van de Kieswet

Datum
23 februari 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

Niet geheel kan worden uitgesloten dat er kiezers zijn die zich nog op 1 februari hadden willen registreren, maar daar alsnog van hebben afgezien vanwege de communicatie dat dat slechts mogelijk was tot en met 31 januari. Daarbij plaatst de Kiesraad wel de kanttekening dat er sprake is van een permanente mogelijkheid voor kiezers om zich als kiezer buiten Nederland te registreren. De kiezers die zich op 1 februari hebben gemeld voor registratie zijn als ze verder aan de voorwaarden voldoen wel geregistreerd, alleen is hen toen gemeld dat dit niet meer voor de eerstvolgende verkiezing zou zijn. Dit kan conform onderhavig advies worden hersteld. De gemeente Den Haag wijst daarbij overigens ook op de beroepsmogelijkheid die er is bij de Raad van State.

DE KIESRAAD,
Voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young
secretaris-directeur