
Epidemieafdeling Kieswet.

Kenmerk:	W04.22.00198/I
Datum aanhangig:	14 december 2022
Datum vastgesteld:	15 februari 2023
Datum advies:	15 februari 2023
Datum publicatie:	20 februari 2023
Vindplaats:	Website Raad van State

“Epidemieafdeling”

Met het wetsvoorstel krijgt de Kieswet een aparte ‘epidemieafdeling’, met maatregelen die gelden voor het verkiezingsproces op het moment dat één of meer maatregelen uit artikel 58f-i van de Wet publieke gezondheid (Wpg) gelden. (zie noot 1) Dit gebeurt als sprake is van (een directe dreiging van) een epidemie van een in de Wpg aangewezen infectieziekte.

Kwetsbare ouderen en briefstemmen

Een belangrijke les uit de eerste fase van de coronapandemie is dat kwetsbare ouderen onvoldoende beschermd werden. Met het oog daarop adviseert de Afdeling om meer maatregelen in het wetsvoorstel op te nemen. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de mogelijkheid van briefstemmen en de mogelijkheid om de toegang tot bepaalde stemlocaties- in het bijzonder verzorgingshuizen- te beperken tot de bewoners en bezoekers van de betreffende instelling. Ook adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan andere situaties die bij een toekomstige epidemie bepaalde groepen (ook anderen dan ouderen) in een kwetsbare positie kunnen brengen.

Vervroegd stemmen

.....

Daarnaast adviseert de Afdeling om de maatregel van vervroegd stemmen in de epidemieafdeling op te nemen. Tot slot maakt de Afdeling specifieke opmerkingen over de mogelijkheid om ook op de dag van de verkiezingen de locatie van een stemlokaal te wijzigen, de wijze van identificatie van kiezers en de aanwijzingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan gemeenten over het afleggen van ondersteuningsverklaringen voor nieuwe politieke partijen.

Overgenomen uit Twv

De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn grotendeels overgenomen uit de Twv. Daarbij is onderscheid te maken in maatregelen die gelden (1) in aanloop naar de verkiezingen, (2) voor de gang van zaken tijdens stemming en stemopneming en (3) voor de zittingen van het centraal stembureau, het briefstembureau en de hoofdstembureaus.

Stembureauleden bepalen maatregelen

Bij de stemming krijgen stembureauleden volgens het wetsvoorstel de bevoegdheid aanwijzingen te geven aangaande hygiëneregels, persoonlijke beschermingsmiddelen en de veilige afstand. De voorzitter is bevoegd iemand die deze aanwijzingen niet opvolgt de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen. (zie noot 9) Het identiteitsdocument kan door de kiezer 'getoond', in plaats van 'overhandigd' worden. (zie noot 10) Burgemeester en wethouders kunnen een afzonderlijke locatie voor het tellen van de stemmen aanwijzen. (zie noot 11) Tot slot bevat het wetsvoorstel mogelijkheden om zittingen van het centraal stembureau en het briefstembureau digitaal bij te wonen en digitaal bezwaren in te dienen. (zie noot 12) Leden van het hoofdstembureau kunnen ook digitaal deelnemen aan de zittingen. (zie noot 13)

Automatische inwerkingtreding

3. Inwerkingstelling en differentiatie

a. *Automatische inwerkingstelling*

De regels ten behoeve van het houden van verkiezingen ten tijde van een epidemie worden van kracht zodra één of meer maatregelen op grond van de artikelen 58f tot en met 58i van de Wpg van kracht worden. Op grond van de genoemde artikelen van de Wpg kunnen voorschriften worden vastgesteld voor een veilige afstand, hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, de openstelling van publieke plaatsen en de toegang tot evenementen. Deze (afzonderlijke) maatregelen kunnen naar behoefte in werking worden gesteld, waarbij op grond van de wet onderscheid kan worden gemaakt tussen en binnen gemeenten en tussen (categorieën) personen op wie maatregelen van toepassing zijn. (zie noot 18)

Kwetsbare ouderen

b. Kwetsbare ouderen

Onder de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 waren, althans in de eerste fase van de pandemie, voor ouderen specifieke maatregelen opgenomen die hen enerzijds moesten beschermen tegen het virus en anderzijds in staat moesten stellen om het kiesrecht uit te oefenen. Zo konden mensen van zeventig jaar en ouder per brief stemmen zodat zij zich niet onder de mensen behoefden te begeven om te stemmen. Verder kon voor bepaalde stemlocaties- in het bijzonder verzorgingshuizen- de toegang beperkt worden tot de bewoners en bezoekers van de betreffende instelling.

De Afdeling merkt op dat deze maatregelen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De regering motiveert dit met de constatering van het RIVM dat personen van zeventig jaar en ouder inmiddels niet meer specifieke gezondheidsrisico's lopen door de hoge vaccinatiegraad in deze leeftijdsgroep. (zie noot 23) De Afdeling acht deze motivering niet toereikend. Niet op voorhand is uit te sluiten dat door mutaties of door een nieuw virus ouderen niet of niet voldoende immuun zijn en daardoor opnieuw zijn aan te merken als kwetsbare groep die extra bescherming verdient. Het wetsvoorstel, dat bedoeld is om een permanente voorziening te treffen met het oog op toekomstige epidemieën, dient met dergelijke scenario's rekening te houden.

Nieuwe scenario's en veehouderij

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het wetsvoorstel aan te vullen.

c. Anticiperen op nieuwe scenario's

De voorgestelde epidemieafdeling is begrijpelijkerwijs opgesteld vanuit de ervaring met de aanpak van het coronavirus. Tegelijkertijd moet de wetgever, zoals hiervoor al opgemerkt, ook meer algemeen voorbereid zijn op scenario's met virussen die zich op een andere manier manifesteren en met een andere maatschappelijke impact. (zie noot 24) Zo kunnen in de toekomst ook andere virussen opkomen waarvoor geen of niet aanstonds voldoende immuniteit bestaat. Ook kan de bestrijding van een nieuw virus vanwege zijn specifieke aard nieuwe maatregelen vergen.

In dat licht bezien is niet op voorhand uit te sluiten dat bepaalde delen van de bevolking, bijvoorbeeld bepaalde beroepsgroepen in de veehouderij, in bepaalde situaties extra risico lopen. Vanwege die kwetsbaarheid kan het in bepaalde situaties nodig zijn dat voor hen extra maatregelen kunnen worden getroffen om ook voor hen de verkiezingen toegankelijk te houden. De toelichting gaat nog niet in op deze mogelijkheid en op welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor het wetsvoorstel.

Vervroegd stemmen

5. Vervroegd stemmen

De Twv kende de mogelijkheid voor kiezers om ook een of twee dagen voor de verkiezingsdag een stem uit te brengen. De gedachte hierachter is dat kiezers verspreid over meer dagen stemmen en dat zo drukte wordt vermeden. Zeker als voldoende afstand houden belangrijk is vanuit het oogpunt van volksgezondheid, kan dit een nuttige maatregel zijn. De regering heeft ervoor gekozen om vervroegd stemmen niet in dit wetsvoorstel op te nemen omdat een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt om vervroegd stemmen permanent in te voeren, ook als er geen sprake is van een epidemie. (zie noot 25) De regering is nog in afwachting van het verdere verloop van deze procedure.

Wijziging locatie een dag voor verkiezingen

6. Wijzigen locatie stemlokaal

De Twv voorzag in de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om tot een dag vóór de verkiezingen een andere locatie voor de stemming aan te wijzen. (zie noot 26) In het wetsvoorstel kan deze andere locatie ook op de dag van de verkiezingen zélf worden aangewezen. (zie noot 27) Uit de toelichting komt niet naar voren dat ten tijde van de coronapandemie problemen zijn ontstaan doordat een locatiewijziging niet meer op de verkiezingsdag zelf kon plaatsvinden.

De Afdeling merkt op dat een locatiewijziging op de dag van de verkiezingen kan zorgen voor verwarring onder kiezers. De effectieve toegang tot het stemproces kan hierdoor in het gedrang komen. Nu niet is gebleken dat de bepaling uit de Twv tot uitvoeringsproblemen heeft geleid is de vraag of deze verruimde mogelijkheid tot verplaatsing noodzakelijk is.

Vaststellen identificatiedocumenten buitenland

7. Bewijs van Nederlandschap

Ten tijde van een epidemie kan het voor Nederlanders in het buitenland moeilijker zijn om identiteitsbewijzen aan te vragen en te verkrijgen. Om te voorkomen dat zij om die reden hun stemrecht niet kunnen uitoefenen, regelt het wetsvoorstel dat enkele aanvullende identiteitsdocumenten worden geaccepteerd. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om in het Kiesbesluit de documenten vast te stellen die Nederlanders in het buitenland tijdens een epidemie mogen gebruiken voor identificatie. (zie noot 28) De toelichting noemt onder andere een noodpaspoort of een laissez-passer. (zie noot 29)

In de Twv waren deze documenten geregeld op wetsniveau. (zie noot 30) De regering heeft daar nu niet voor gekozen maar heeft aangesloten bij de 'systematiek, waarbij de te gebruiken identiteitsdocumenten worden aangewezen in het Kiesbesluit'. (zie noot 31) Die motivering is nog niet toereikend, omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op bijzondere omstandigheden en de toelichting geen inhoudelijke redenen bevat waarom, zoals in de Twv het geval was, regeling op wetsniveau op bezwaren zou stuiten.

BRIEFSTEMMEN IN NEDERLAND

Risico's, mogelijke maatregelen en proces

René van den Assem, Martijn Hunsche, Joost Beukers

DATUM	2-6-2021
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	20218396

Ad 6. Twijfel zaaien over briefstemproces

Er is een trend gaande om de betrouwbaarheid van verkiezingen in twijfel te trekken. Die trend is zich ook aan het manifesteren in Nederland. Ook in afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 zijn er weer geregeld uitspraken gedaan die de betrouwbaarheid van de verkiezing in twijfel trokken, zowel door politici¹² als anderen¹³. Dit gaat zelfs zo ver dat sommige spreken van fraude, zonder dit te kunnen onderbouwen. Deze geluiden waren niet enkel op het briefstemproces gericht.

Omdat het briefstemproces in Nederland nieuw is, in aanvulling op het 'normale' verkiezingsproces en nieuwe processtappen en activiteiten introduceert ten opzichte van het 'normale' verkiezingsproces, mag worden verwacht dat ook specifiek rondom het briefstemmen in de toekomst dergelijke twijfels worden gezaaid.

Een belangrijke bestaande tegenmaatregel is het bieden van volledige transparantie. Iedereen kan namelijk komen kijken naar de gang van zaken bij stembureaus. Briefstembureaus zijn hierop geen uitzondering. De vraag dient men zich echter te stellen of deze maatregel het beoogde effect heeft. Van dit recht wordt maar beperkt gebruik gemaakt en het toenemen van negatieve geluiden

3.1 Inherente kwetsbaarheden briefstemmen

Het stemmen per brief kent enkele zwakheden die inherent zijn aan het op afstand per brief stemmen, en die niet of slechts zeer beperkt met behulp van maatregelen in de inrichting van het proces zijn te mitigeren. Het kabinet onderkent deze zwakheden (zie memorie van toelichting bij wijziging tijdelijke wet verkiezingen covid-19) en heeft vanwege deze zwakheden briefstemmen niet voor alle kiesgerechtigden mogelijk willen maken.

Inherente kwetsbaarheden:

- De stem wordt uitgebracht in een ongecontroleerde omgeving, waarmee wordt ingeleverd op de waarborgen van stemvrijheid en stemgeheim. De kans is immers aanwezig er druk wordt uitgeoefend op de kiezer om op een bepaalde kandidaat te stemmen of juist niet te stemmen. We laten deze zwakheid terugkomen in de lijst van kwetsbaarheden en de dreigingenscenario's, omdat er wel enige compenserende maatregelen zijn te nemen. De zwakheid is overigens niet uniek voor briefstemmen en geldt voor alle vormen van stemmen buiten het stemlokaal.
- Bij briefstemmen moet vertrouwd worden op het briefgeheim. Het is denkbaar dat tussen verzending en ontvangst ergens in de keten het briefgeheim wordt geschonden.
- Briefstemmen maakt gebruik van de postbezorging. De correcte en tijdige bezorging van de briefstembescheiden (naar de kiesgerechtigde) is belangrijk en de correcte en tijdige bezorging van briefstemmen (van de kiezer naar het briefstembureau) is essentieel. Verlies of te late bezorging van poststukken is echter een 'fact of life'. Ook dit is in de lijst van zwakheden en dreigingenscenario's opgenomen en ook hier zijn compenserende maatregelen mogelijk om verlies of te late bezorging tot een minimum te beperken. De belangrijkste maatregel hiertegen is overigens gelegen in een zorgvuldige behandeling door het postbedrijf en hierover zijn afgelopen verkiezing dan ook afspraken gemaakt met het postbedrijf.
- Om te stemmen per brief, zijn er van de kiezer meer handelingen gevraagd, zonder mogelijkheid tot correctie indien de kiezer een fout maakt. Uit andere landen, waar het stemmen per brief al langer mogelijk is, is het bekend dat dit leidt tot enkele procenten 'uitval'.