No.W04.15.0342/I 's-Gravenhage, 26 november 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 1 oktober 2015, no.2015001714, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen), met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert voor de Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen een permanente kiezersregistratie. Dit betekent dat zo’n kiezer, zolang hij is geregistreerd in dit register, deel kan nemen aan alle komende verkiezingen en dat het niet langer nodig is om zich per verkiezing te laten registreren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling concludeert dat het delegeren van beslistermijnen niet wenselijk is en adviseert deze in het voorstel zelf op te nemen. Daarnaast adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de keuze voor verschillende termijnen voor het indienen van nieuwe verzoeken tot registratie en verzoeken tot wijziging van bestaande registraties.

1. Delegatie beslistermijnen

In het voorstel worden de beslistermijnen voor verzoeken niet langer op wetsniveau vastgesteld, maar gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.[[1]](#footnote-1) De toelichting stelt hierover dat deze keuze past in het overzichtelijker en consistenter maken van de Kieswet.[[2]](#footnote-2)

De Afdeling merkt allereerst op dat met betrekking tot het kiesrecht door de wetgever altijd de lijn gehanteerd is dat, gelet op de bijzondere materie in het democratisch bestel, alle wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd.[[3]](#footnote-3) Zoals de regering eerder opmerkte, brengt het belang van het kiesrecht een vrij grote mate van detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf mee.[[4]](#footnote-4) Dit betekent dat er een versterkte plicht ligt bij de wetgever om de noodzaak van delegatie aan te tonen. De stelling in de toelichting dat delegatie hier leidt tot het overzichtelijker en consistenter maken van de Kieswet is in dat licht niet overtuigend.

De Kieswet kent in veel bepalingen specifieke aanduidingen van de termijnen waarbinnen bepaalde handelingen moeten plaatsvinden. Deze termijnen zijn een wezenlijk onderdeel van het verkiezingsproces. Dit geldt niet alleen voor termijnen voor kiezers die een aanvraag doen,[[5]](#footnote-5) maar juist ook voor besluiten door onder meer het centraal stembureau[[6]](#footnote-6) en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[[7]](#footnote-7) Daarmee is het delegeren van de beslistermijn op verzoeken als hier aan de orde niet consistent met de overige bepalingen over beslistermijnen in de Kieswet en in strijd met het uitgangspunt dat alle wezenlijke elementen op wetsniveau moeten worden vastgelegd.

Daar komt bij dat ook geen sprake is van het overzichtelijker maken van de wetgeving. Een kiezer die een verzoek wil doen, moet in de Kieswet kijken om te zien binnen welke termijn hij dit verzoek moet indienen. In de huidige bepalingen over beslistermijnen staat dat op een dergelijk verzoek binnen 7 dagen moet worden beslist. Dit is een overzichtelijke regeling, die voor een kiezer die wil weten wanneer hij een beslissing kan verwachten gemakkelijk te vinden is. Indien op dit punt delegatie plaatsvindt, dient de kiezer alleen voor deze termijn het Kiesbesluit te raadplegen.

Ten slotte ligt het niet voor de hand dat deze beslistermijnen vaak gewijzigd zouden moeten worden. Het verkiezingsproces kenmerkt zich door zeer krappe termijnen waarbinnen bepaalde handelingen moeten plaatsvinden. Indien op een verzoek van een kiezer tot registratie afwijzend wordt beslist, dient deze genoeg tijd te hebben tussen het moment van afwijzing en de dag van stemming om hiertegen in beroep te gaan. Ook om die reden is het van belang dat wettelijk wordt gewaarborgd dat de beslistermijn hiervoor voldoende tijd biedt.

Op grond van het bovenstaande concludeert de Afdeling dat het delegeren van uitsluitend deze termijnen niet bijdraagt aan de wens om de Kieswet overzichtelijker en consistenter te maken. Gelet op het belang van deze beslistermijnen adviseert de Afdeling om van delegatie op dit punt af te zien en de termijnen in de wet zelf vast te leggen.

2. Verschillende aanvraagtermijnen

Een nieuwe aanvraag tot registratie dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen om registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.[[8]](#footnote-8) Een verzoek tot wijziging van een bestaande registratie dient uiterlijk negen weken voor de dag van stemming te zijn ontvangen om de registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.[[9]](#footnote-9) Blijkens de toelichting is dit verschil in termijnen nodig in verband met de mogelijkheid dat vlak voor een verkiezing een groot aantal verzoeken tot wijziging van de registratie zal worden ingediend, waardoor deze niet op tijd door de gemeente Den Haag behandeld kunnen worden.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling merkt op dat dit verschil in termijnen ertoe kan leiden dat een kiezer die in de periode tussen negen weken en zes weken voor de dag van stemming zijn registratie wil wijzigen, dit zal kunnen doen door een verzoek te doen om zijn oude registratie in te trekken en gelijktijdig een verzoek voor een nieuwe registratie met de juiste gegevens in te dienen. De Kiesraad heeft in zijn reactie op het voorstel ook gewezen op deze mogelijkheid.[[11]](#footnote-11) De toelichting gaat niet in op deze mogelijke manier om de fatale termijn van negen weken te omzeilen. Een dergelijke handelswijze van kiezers leidt daarbij tot meer werk voor de gemeente Den Haag omdat op twee verzoeken moet worden besloten. In dat licht zou de keuze voor twee verschillende termijnen voor het indienen van verzoeken nader moeten worden bezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Zie bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen D 5, D 7, eerste lid en D 9. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, paragraaf 7, Consultatie. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie onder meer het advies van de Raad van State van 13 april 2010 over voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/I, Staatscourant 2010, nr. 19451 en het advies van de Kiesraad van 17 augustus 2015 over het voorliggende voorstel. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, blz. 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie bijvoorbeeld het bestaande artikel D 3b, tweede lid, en het voorgestelde artikel D 3, tweede lid. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie bijvoorbeeld de artikelen I 1, eerste lid en I 4. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie bijvoorbeeld artikel I 7, derde lid. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voorgesteld artikel D 3, tweede lid. [↑](#footnote-ref-8)
9. Voorgesteld artikel D 3, derde lid. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, paragraaf 3.4 Inlichtingen en wijziging van de registratie. [↑](#footnote-ref-10)
11. Advies van de Kiesraad van 17 augustus 2015. [↑](#footnote-ref-11)