

Vergaderjaar 2023–2024

35 165

Verkiezingen

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2024

Verkiezingen vormen de kern van onze democratie en vertrouwen in dit proces is daarom van groot belang. Om die reden is een goed verloop van verkiezingen, en daarmee samenhangend de verdere versterking van de inrichting en ontwikkeling van het verkiezingsproces van belang. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: OVSE) en een advies van de Kiesraad over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen heeft mijn ambtsvoorganger dan ook aangegeven zich te willen bezinnen op het Nederlandse systeem van geschilbeslechting in het verkiezingsproces.¹ In de rapportage van de OVSE over de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 heeft zij aanbevolen om te overwegen een beroepsgang open te stellen tegen de verkiezingsuitslag. In het advies van de Kiesraad wordt eveneens voorgesteld een dergelijke wijziging te overwegen, mede naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) inzake de beoordeling van een verkiezingsgeschil.² De Kiesraad vindt dat het bestaande stelsel voor de beoordeling van de geldigheid van de stemming niet meer voldoet en moet worden aangepast. Voor het vertrouwen in het verkiezingsproces is het volgens de Kiesraad nodig om de geldigheid van de stemming op meer onafhankelijke wijze te beoordelen. Bijvoorbeeld door naast het vertegenwoordigend orgaan een rol te geven aan een (politiek) onafhankelijk orgaan of door bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk te maken. Voor de inhoudelijke beoordeling vraagt de Kiesraad de regering criteria vast te

¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35 165, nr. 42; Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 september 2022, bijlage – Stand van zaken kwaliteitsversterking verkiezingsproces, *Kamerstukken II 2022/23* 35 165, nr. 50.

² Kiesraad, «Advies over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen», 27 september 2021; EHRM, *Mugemangango t. Belgie* [GK], nr. 310/15.

stellen waarlangs de geldigheid van de stemming wordt beoordeeld.³ In deze brief deel ik graag mijn bevindingen met Uw Kamer.

De opzet van deze brief is als volgt. Hieronder ga ik eerst in op de huidige wijze waarop het systeem van geschilbeslechting is georganiseerd. Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag of dit systeem nog volstaat, waarbij zowel het burgerperspectief als de internationale context aan bod komen. Daarna volgt een uiteenzetting van de vragen en dilemma's die een eventuele aanpassing van het systeem oproept. Tot slot zal ik kort schetsen welk vervolgproces ik voor ogen heb.

Huidige systeem van geschilbeslechting

In het huidige verkiezingsproces geldt dat een vertegenwoordigend orgaan zelf – in beginsel in oude samenstelling – beslist over de afhandeling van eventuele verkiezingsgeschillen. In lijn hiermee ligt ook de bevoegdheid om te besluiten tot een herstemming bij het vertegenwoordigend orgaan. Het vertegenwoordigend orgaan neemt de beoordeling van gerezen geschillen mee in de beslissing over de toelating van de nieuwe leden. Het centraal stembureau bepaalt welke leden op grond van de verkiezingsuitslag benoemd zijn, maar het vertegenwoordigend orgaan beslist zelf over de daadwerkelijke toelating. Artikel 58 Grondwet bepaalt dit voor de Tweede Kamer- en Eerste Kamerverkiezing. Artikel V 4, eerste lid, Kieswet regelt dit voor verkiezingen in het algemeen. Tegen de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan over de toelating van leden staat geen beroep open.

De beslissing van een vertegenwoordigend orgaan over de toelating van nieuwe leden wordt in de praktijk voorbereid door de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven (hierna: de geloofsbrievencommissie); een commissie gevormd uit een aantal leden uit het orgaan in oude samenstelling. De geloofsbrievencommissie voert het geloofsbrievenonderzoek uit en buigt zich over eventuele geschillen. De commissie ontleent die geschillen veelal aan de processen-verbaal van de stembureaus, de gemeentelijke stembureaus en het centraal stembureau. De stembureau, gemeentelijke stembureaus en het centraal stembureau maken in hun proces-verbaal aantekening van de door hun ontvangen bezwaren. De geloofsbrievencommissie ontvangt al deze processen-verbaal. Bezwaren kunnen ook bij de geloofsbrievencommissie terecht komen via bijvoorbeeld signalen die leden zelf hebben ontvangen of via de media. De geloofsbrievencommissie onderzoekt de ingebrachte bezwaren en brengt hierover verslag uit aan het vertegenwoordigend orgaan, dat vervolgens beslist over de toelating van de leden. Het vertegenwoordigend orgaan kan beslissen om een of meer leden niet toe te laten, kan besluiten tot een geheel of gedeeltelijk hertelling of herstemming.⁴

Het hierboven beschreven proces ziet op geschillen in brede zin, maar betreft in de praktijk met name de wijze waarop wordt omgegaan met (vermeende) onregelmatigheden bij verkiezingen. Voorbeelden hiervan zijn meldingen dat stembussen niet verzegeld waren of niet onder voldoende toezicht stonden, dat kiezers geen stempas hebben ontvangen of dat er onregelmatigheden zijn geconstateerd met het verstrekken van stembiljetten bij een stemlokaal. Een tweede categorie die valt onder geschillen betreft die van (vermeende) telfouten. Hiervoor kent de Kieswet

³ Kiesraad, «Advies over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen», 27 september 2021.

⁴ Bij de recente Tweede Kamerverkiezingen besloot de Tweede Kamer in oude samenstelling naar aanleiding van het onderzoek van de geloofsbrievencommissie tot een hertelling in vier stembureaus.

nu al een uitgewerkte procedure om tijdig – voorafgaand aan de uitslagvaststelling door het centraal stembureau – telfouten te constateren en corrigeren. Onderdeel van deze procedure is dat kiezers bij het centraal stembureau een onderbouwde melding kunnen maken van een vermeende telfout in het proces-verbaal van een stembureau of gemeentelijk stembureau. Het centraal stembureau kan in dat geval het gemeentelijk stembureau vragen deze melding te onderzoeken, voorafgaand aan de zitting waarin het centraal stembureau de uitslag vaststelt. Eventuele telfouten zullen in de regel dus al zijn beoordeeld (en hersteld) voorafgaand aan het geloofsbrievenonderzoek. Deze nieuwe procedure geldt sinds 1 januari 2023.⁵ Wanneer een ernstig vermoeden bestaat dat bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling, kan het centraal stembureau tijdens de zitting, voordat de uitslag van de verkiezing bekend wordt gemaakt, uit zichzelf of naar aanleiding van een onderbouwd verzoek, besluiten over te gaan tot een geheel of gedeeltelijke hertelling van stembiljetten.⁶

Volstaat het huidige systeem van geschilbeslechting?

Indachtig de opmerkingen van de OVSE en de Kiesraad heb ik toegezegd de huidige wijze waarop de geschilbeslechting in het Nederlandse verkiezingsproces is ingericht tegen het licht te houden. Naast de uitvoeringsvragen die dit oproept, is het voor mij belangrijk om in dit verband stil te staan bij het perspectief van de burger. Voelt hij zich gehoord in het huidige systeem? En wat betekent dit voor het vertrouwen in het verkiezingsproces? Ook de Kiesraad wijst op het belang van dit perspectief.

Zoals uiteengezet kunnen burgers tijdens de zittingen van de stembureaus, gemeentelijk stembureaus en het centraal stembureau bezwaren inbrengen over (vermeende) onregelmatigheden tijdens het verloop van de verkiezingen. Op de ingebrachte bezwaren wordt tijdens de zitting gereageerd. In processen-verbaal van afgelopen verkiezingen is te zien dat op sommige bezwaren direct inhoudelijk wordt gereageerd.⁷ Het zal evenwel niet altijd mogelijk zijn om direct inhoudelijk te reageren op een bezwaar dat tijdens de zitting wordt ingebracht, omdat dit bijvoorbeeld nog onderzoek vergt. Het bezwaar wordt dan genoteerd en genoemd, maar er volgt geen inhoudelijke reactie. Het genoteerde bezwaar zal dan pas inhoudelijk worden bekeken door de geloofsbrievencommissie. Het verslag van de geloofsbrievencommissie richt zich op de algehele beoordeling van de verkiezing en de aanbeveling van de commissie per lid. Hoe een individueel bezwaar wordt beoordeeld en gewogen is dus niet altijd herleidbaar.

Specifiek voor burgers betekent dit dat zij geen rechtstreekse terugkoppeling krijgen van hun ingebrachte bezwaren. Dit kan bij burgers leiden tot het gevoel dat er onvoldoende met hun bezwaren wordt gedaan. Dit komt het vertrouwen in het verkiezingsproces niet ten goede. Ook kan dit tot gevolg hebben dat zij in de toekomst niet opnieuw een bezwaar zullen inbrengen, wanneer zij op (vermeende) onregelmatigheden stuiten.

Bovendien heeft het vraagstuk een internationale component. In dit kader zijn met name relevant artikel 3 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

⁵ Stb. 2022, nrs. 292 en 341.

⁶ Artikel P 21 van de Kieswet.

⁷ Zie bijvoorbeeld het proces-verbaal van het centraal stembureau bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 op de website van de Kiesraad. Ook van andere verkiezingen worden er processen-verbaal op de website gepubliceerd.

vrijheden (hierna: EVRM) – kortgezegd: het recht op vrije, periodieke verkiezingen – en de criteria die hieruit volgen blijkens de eerdergenoemde uitspraak van het EHRM in de zaak *Mugemangango t. België* uit 2020. Uit de toelichting op artikel 3 Eerste Protocol bij het EVRM volgt dat dit artikel (onder meer) een *positieve verplichting* schept om een nationaal systeem in te richten voor doeltreffende geschillenbeslechting dat ziet op de behandeling van *individuele klachten*. Een schending hiervan levert daarmee samenhangend een schending op van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 13 EVRM).

In de *Mugemangango*-uitspraak zet het EHRM uiteen dat een systeem aan verschillende eisen moet voldoen om verkiezingsgeschillen effectief en in lijn met het EVRM te beslechten. Een belangrijk aspect is dat geschillen moeten worden beslecht door een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoende geborgd is.⁸ Het EHRM verwijst in dit kader ook naar een eerdere uitspraak, waarin het stelde dat parlementsleden per definitie niet politiek neutraal kunnen zijn, en stelt dat indien het parlement wel een rol heeft in de beoordeling van verkiezingsgeschillen, er dus extra aandacht moet worden besteed aan deze waarborgen.⁹

De toetsingskaders die het EHRM in de *Mugemangango*-uitspraak hanteert, zijn onderdeel geworden van de vaste uitleg van het EVRM. Het is daarom relevant om te weten welke eisen het EVRM stelt aan een onafhankelijke instantie. Voorts blijkt uit de uitspraak dat het EHRM ook de aanbevelingen inzake verkiezingen van de Venetië Commissie meeneemt in haar beoordeling. In dit licht zullen ook deze aanbevelingen worden meegewogen bij het bezien van het Nederlandse systeem. Hieruit komen enkele criteria dan wel richtlijnen naar voren:

- De instantie die de geschillen beoordeelt, moet omgeven zijn met voldoende waarborgen voor onpartijdigheid. Indien het vertegenwoordigend orgaan – dat een belang heeft bij de uitslagvaststelling – zelf een rol heeft in het proces van geschilbeslechting, moet er dus altijd worden voorzien in een controlemechanisme hierop, zoals een rechterlijke toets.
- Twee type instanties zijn geschikt om te kwalificeren als onafhankelijke instantie: een rechterlijke instantie of een «kiescommissie» (een onafhankelijke commissie bestaande uit personen met veel kiesrecht-expertise). Indien de beoordeling bij een kiescommissie wordt belegd, is het wel wenselijk als er tegen het besluit van de kiescommissie alsnog beroep bij de rechter openstaat.
- Voor parlementsverkiezingen geldt dat – indien dit staande praktijk is – het systeem waarbij het parlement zelf klachten behandelt in stand kan blijven, maar dat er in alle gevallen daarna beroep mogelijk moet zijn bij een rechterlijke instantie.
- De geschilprocedure moet eenvoudig zijn en niet te veel formele eisen stellen, met name ten aanzien van de ontvankelijkheid. Er mag dus geen sprake zijn van allerlei procedurele belemmeringen, en de toegang tot een geschilvoorziening mag burgers niet worden onthouden op grond van strenge toegangseisen, bijvoorbeeld door strikte criteria voor belanghebbendheid te hanteren.

Een ander criterium dat het EHRM stelt in de *Mugemangango*-uitspraak is dat nationale wet- en regelgeving duidelijke toetsingskaders en handvatten moet bevatten voor de instantie die de geschillen beslecht.¹⁰ Momenteel zijn hierover in de Kieswet en onderliggende regelgeving geen bepalingen opgenomen die de beoordelende instantie kan hanteren.

⁸ EHRM, *Mugemangango t. België* [GK], nr. 310/15, § 70.

⁹ EHRM, *Mugemangango t. België* [GK], nr. 310/15, § 98.

¹⁰ EHRM, *Mugemangango t. België* [GK], nr. 310/15, § 70.

In de praktijk wordt veelal het algemene uitgangspunt gehanteerd dat geschillen die invloed kunnen hebben gehad op de zetelverdeling tussen partij of op de zeteltoewijzing aan een kandidaat aanleiding kunnen geven tot een hertelling of herstemming. Over de huidige situatie merkt de Kiesraad op dat vertegenwoordigende organen op dit moment in de Kieswet weinig houvast hebben voor het maken van een afweging tussen de verschillende belangen bij de beoordeling van de geldigheid van de stemming.¹¹

Tussenconclusie: aanleiding andere inrichting systeem geschilbeslechting

Het Nederlandse verkiezingsproces biedt veel waarborgen voor een zorgvuldige en juiste vaststelling van de verkiezingsuitslag. Aan de legitimiteit van de verkiezingsuitslag hoeft, ook in de toekomst, daarom niet te worden getwijfeld. Tegelijkertijd stel ik op basis van bovenstaande analyse vast dat een controlemechanisme in de zin van een beoordeling door een onafhankelijke instantie aan de hand van wettelijk vastgelegde kaders in Nederland op dit moment ontbreekt. Dit staat op gespannen voet met de uitleg die het EHRM nu geeft aan artikel 3 Eerste Protocol bij het EVRM en daarmee samenhangend artikel 13 EVRM.

Dit heeft mij tot de conclusie geleid dat er aanleiding is het systeem anders in te richten, in lijn met bovengenoemde criteria en richtlijnen. Ik verwacht dat op deze wijze de toegankelijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het proces om geschillen te beoordelen verder zullen worden versterkt. Uitgangspunt hierbij is dat iedere burger de mogelijkheid heeft (vermeende) onregelmatigheden te melden, en dat de beoordeling hiervan verloopt via een procedure waarvan de objectiviteit buiten twijfel staat. Op deze wijze kan worden voldaan aan het EVRM en wordt bovendien de afhandeling van geschillen voor burgers nog inzichtelijker. Dit zal naar verwachting bijdragen aan het vertrouwen in het verkiezingsproces.

Een dergelijke wijziging zal een aanpassing vergen van zowel de Grondwet als de Kieswet. Tegelijkertijd merk ik op het van belang te vinden dat mogelijke aanpassingen passen binnen ons constitutionele bestel, en recht doen aan de waarden die hierin besloten liggen.

Welke vragen roept dit op voor de uitwerking?

Een eventuele aanpassing van het systeem van geschilbeslechting roept verschillende uitvoeringsvragen en dilemma's op, deels met elkaar samenhangend. Dit roept een aantal vragen op voor de uitwerking, waarvan de volgende de belangrijkste zijn:

1.

Waar in het proces bouw je de beroeps-/klachtenmogelijkheid in, en wie mag er beroep instellen?

Zoals hierboven beschreven, geldt als uitgangspunt dat iedere burger ergens met zijn klacht terecht moet kunnen. Dit kan via een beroepsprocedure naar aanleiding van een genomen besluit of beslissing, maar dit zou ook kunnen via een klachtvoorziening. Er zijn verschillende opties om dit proces vorm te geven, die kortgezegd uiteenvallen in twee categorieën:

Optie 1: Beroepsmogelijkheid na afloop huidige proces. Nadat het vertegenwoordigend orgaan in het kader van het geloofsbrievenon-

¹¹ Kiesraad, «Advies over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen», 27 september 2023.

derzoek heeft beslist over de toelating van de nieuwe leden kan door iedere burger beroep worden ingesteld. In dit geval hoeft er in de huidige procedure relatief weinig te wijzigen. Dit betekent echter ook dat geschillen pas worden beoordeeld nadat al over de toelating van leden is beslist. In theorie kunnen dit veel beroepen zijn.

Optie 2: Beroeps-/klachtenmogelijkheid voorafgaand aan geloofsbrievenonderzoek. De beroeps-/klachtenmogelijkheid kan werken als filter, zodat eventuele klachten in dit stadium al (groten)deels kunnen worden afgevangen. Tegen de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan blijft wel beroep mogelijk – indachtig het uitgangspunt dat het vertegenwoordigend orgaan niet het laatste oordeel heeft –, maar voor een beperktere groep, bijvoorbeeld alleen voor kandidaten. Dit heeft als voordeel dat er *na* de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan naar verwachting minder beroepen worden ingesteld. Daarentegen is een nadeel dat in het proces van uitslagvaststelling nog een stap ingebouwd moet worden, die dus extra tijd zal vergen.

2.

Wat betekent dit voor de toelating van de nieuwe leden?

Optie 1: Toelating nieuwe leden nadat beroepsprocedures volledig zijn afgerond. In dit geval is het zeker dat er geen wijziging meer optreedt in de nieuw benoemde leden. Hiermee wordt voorkomen dat er discussie ontstaat over de geldigheid van besluiten die gedurende de beroepsprocedures worden genomen.

Wel komt er meer tijd te zitten tussen de dag van stemming en de definitieve toelating van nieuwe leden. De vraag is hoe dit past in de Nederlandse politieke cultuur, waarin vaak direct wordt gestart met de (kabinets)formatie.

Optie 2: Toelating nieuwe leden onder voorbehoud.

Indien voor deze optie gekozen wordt, kan het vertegenwoordigend orgaan in nieuwe samenstelling snel van start. Echter kan een gegrond beroep aanleiding geven tot een (gedeeltelijke) herstemming of hertelling, die resulteert in een gewijzigde zetelverdeling of -toewijzing. De vraag rijst derhalve wat dit betekent dan wel zou moeten betekenen voor de bevoegdheden van betreffende leden in de tussentijdse periode.

3.

Welke instantie is in potentie geschikt om te oordelen over geschillen/voldoet aan eisen EVRM?

Gelet op het beschreven toetsingskader die het EHRM hanteert lijken verschillende bestaande instanties in potentie geschikt om een rol te spelen als onafhankelijke organisatie die de geschillen beoordeelt. De verschillende mogelijkheden moeten worden onderzocht. Hierbij dient rekening te worden gehouden met in hoeverre deze instanties al betrokken zijn bij het huidige verkiezingsproces, of zij de nodige kennis en expertise hebben en hoe deze nieuwe taak zich tot de huidige rol in het verkiezingsproces zou verhouden. Instanties waaraan gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die ook de beroepen in het kader van de kandidaatstelling behandelt, een aangewezen rechtbank of de Kiesraad.

4.

Welke termijnen worden gehanteerd om beroepen/klachten te behandelen?

Het is wenselijk om korte termijnen te hanteren ten behoeve van snelle duidelijkheid. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de zorgvuldigheid van onderzoek naar (vermeende) onregelmatigheden onder druk komt te staan door te strakke termijnen. De keuze die hierin wordt gemaakt, hangt samen met de afweging op voorgaande punten. Een aandachtspunt hierbij is de termijn van drie maanden die geldt voor een nieuwe verkiezing en de eerste samenkomst van een nieuw gekozen Kamer na het besluit tot ontbinding.¹²

Vervolgproces

Zoals hierboven uiteengezet ben ik tot de conclusie gekomen dat er aanleiding is om het systeem van geschilbeslechting anders in te richten. De wijze waarop dit in het verkiezingsproces is vormgegeven en een eventuele nieuwe inrichting van dit systeem betreft een ingewikkeld vraagstuk. Dit roept diverse vragen en dilemma's op, en de principiële keuzes die hierin gemaakt moeten worden, vergen derhalve zorgvuldige doordenking en een grondige aanpak. Ik ben daarom voornemens over dit onderwerp voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Aansluitend hierop zal ik graag gebruik maken van het aanbod van de Kiesraad om over dit vraagstuk van gedachten te wisselen. Mede aan de hand hiervan hoop ik te komen tot een voorstel waarin op hoofdlijnen uiteen wordt gezet op welke wijze het proces van geschilbeslechting en de beoordeling van geschillen een nader uitgewerkte rol kunnen krijgen in het Nederlandse verkiezingsproces, en hoe hierin recht kan worden gedaan aan zowel het burgerperspectief als de internationale context.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

¹² Artikel 64, tweede lid, van de Grondwet.