



Werkelijk stemrecht van personen met een handicap bij de EP-verkiezingen

Informatief rapport

Rapporteur: Krzysztof Pater



Europees Economisch en Sociaal Comité

SOC/554

Werkelijk stemrecht van personen met een handicap bij de EP-verkiezingen

INFORMATIEF RAPPORT

Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap

Werkelijk stemrecht van personen met een handicap bij de EP-verkiezingen

Rapporteur: **Krzysztof PATER**

| | |
|--|---|
| Rechtsgrondslag | Artikel 31 van het reglement van orde |
| Bevoegde afdeling | Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap |
| Goedkeuring door de afdeling | 06/03/2019 |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 20/03/2019 |
| Zitting nr. | 542 |

1. Inleiding

- 1.1 In dit rapport wordt de stand van zaken beschreven inzake de toepassing van het recht van burgers van de Europese Unie (EU) met een handicap om hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (EP). Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), een adviesorgaan van de EU, is van mening dat het in de aanloop naar de EP-verkiezingen de plicht heeft om de EU-instellingen, de lidstaten en de burgers een volledig beeld te geven van hoe dit recht in de praktijk wordt uitgevoerd. Het EESC hoopt dat bij de volgende verkiezingen, in 2024, geen enkele EU-burger vanwege een handicap het recht om te stemmen zal worden ontzegd.
- 1.2 De gegevens voor dit rapport zijn afkomstig van honderden mensen, die samen een aanzienlijk aantal instellingen en organisaties uit 27 lidstaten vertegenwoordigen (**het Verenigd Koninkrijk werd niet in aanmerking genomen omdat het op 29 maart 2019, vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019, de EU zal verlaten**) – voornamelijk overheidsinstanties in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het verkiezingsproces en organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen of ondersteunen, maar ook leden van de interfractiewerkgroep Gehandicapten van het Europees Parlement en het Europees Gehandicaptenforum.
- 1.3 Het rapport bestaat hoofdzakelijk uit een inleidende beknopte juridische analyse van de basishandelingen die het personen met een handicap mogelijk moeten maken hun stem uit te brengen (hoewel dat recht in de praktijk dikwijls niet wordt nageleefd) en het wettelijke kader voor de EP-verkiezingen, samen met mogelijke acties op EU-niveau om de situatie te verbeteren. Vervolgens worden in het rapport juridische belemmeringen op het niveau van de lidstaten beschreven waardoor EU-burgers vanwege hun handicap geen stemrecht hebben, samen met positieve voorbeelden van de in de afgelopen jaren in veel landen geboekte vooruitgang. Daarna wordt in het rapport ingegaan op technische belemmeringen en worden ook verscheidene goede praktijken gepresenteerd (in de context van personen met een handicap), waarbij in de eerste plaats rekening wordt gehouden met aspecten die voor alle landen van belang zijn: toegang tot informatie tijdens de periode vóór de verkiezingen, de organisatie van het stemmen in "algemene" stemlokalen, stembiljetten en de toegankelijkheid ervan. In de daarna volgende onderdelen worden in een beperkt aantal lidstaten voorkomende oplossingen behandeld – vervroegd stemmen in aangewezen stemlokalen, stemmen per post, stemmen via mobiele stembussen, stemmen bij volmacht en elektronisch stemmen. Ten slotte wordt een aantal regelingen gepresenteerd waardoor mensen die in het ziekenhuis of in een instelling voor langdurige zorg verblijven in staat worden gesteld te stemmen, personen met een handicap stemrecht hebben in landen waar stemplicht bestaat, en procedures kunnen worden ingesteld in het geval waarin een persoon met een handicap in een ander land dan zijn land van herkomst is gevestigd.
- 1.4 Dit rapport is niet bedoeld om de EU-landen te bekritisieren. Integendeel, het bevat vooral positieve voorbeelden. Regelingen die moeten worden verbeterd of aangepast, worden doorgaans besproken zonder de specifieke landen te noemen waar een bepaald probleem zich voordoet.

1.5 Dit rapport heeft betrekking op de procedures bij Europese verkiezingen, hoewel gelijksoortige of identieke oplossingen worden toegepast in het kader van nationale parlamentsverkiezingen, lokale verkiezingen en referenda. Het EESC hoopt dat dit rapport de EU-landen zal helpen allesomvattende oplossingen te vinden teneinde de juridische en technische (organisatorische) belemmeringen uit de weg te ruimen waardoor sommige mensen met een handicap niet kunnen stemmen. Het EESC gaat ervan uit dat deze informatie wordt gebruikt door maatschappelijke organisaties die ernaar streven de belemmeringen uit de weg te ruimen die verhinderen dat mensen met een handicap hun stemrecht kunnen uitoefenen, en dat overheden, vaak op lokaal niveau — veel praktische regelingen kunnen uitvoeren zonder enige wijziging van het nationale recht.

2. Conclusies

2.1 In elk van de 27 EU-landen gelden er wetten of organisatorische regelingen waardoor sommige kiezers met een handicap worden uitgesloten van deelname aan de verkiezingen voor het EP.

2.1.1 Circa 800 000 EU-burgers uit 16 lidstaten hebben op grond van nationale regels vanwege een handicap of geestelijke gezondheidsproblemen niet het recht om deel te nemen aan de verkiezingen voor het EP. De omvang van dit fenomeen verschilt sterk van land tot land.

2.1.2 Miljoenen EU-burgers kunnen niet stemmen vanwege organisatorische regelingen (technische belemmeringen), die voorbijgaan aan de behoeften die voortvloeien uit hun handicap.

2.1.3 Er wordt hoofdzakelijk gestemd in stemlokalen. Veel mensen met een handicap willen in een stemlokaal stemmen, zelfs als hen alternatieve, gemakkelijkere vormen worden geboden om hun stem uit te brengen, omdat zij dat beschouwen als de beste manier om actief burgerschap te betonen. In twaalf landen is dit soms niet mogelijk, aangezien het op grond van de nationale wetgeving niet is toegestaan om het op basis van de verblijfplaats aangewezen stemlokaal te veranderen in een ander dat beter geschikt is voor personen met een specifieke soort handicap. In andere landen wordt de deelname aan verkiezingen bemoeilijkt door een aantal beperkende omstandigheden in de stemlokalen.

2.1.4 In acht lidstaten mag iemand die niet naar een stemlokaal kan komen, niet stemmen, omdat niet in de mogelijkheid wordt voorzien om op andere wijze te stemmen (per post, via een mobiele stembus of langs elektronische weg). Drie van deze landen bieden de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. Een dergelijk alternatief kan evenwel niet als toereikend worden beschouwd. De kiezer met een handicap wordt er namelijk niet door in staat gesteld zijn stemrecht uit te oefenen, maar kan alleen iemand aanwijzen aan wie hij zijn stem kan overdragen.

2.1.5 In 18 lidstaten kunnen blinde kiezers hun stem op geen enkele wijze zelfstandig uitbrengen. Zij kunnen slechts iemand die hen vergezelt toevertrouwen in hun naam te stemmen.

2.1.6 Specifieke en organisatorische regelingen – zoals de afwezigheid van op uiteenlopende soorten handicaps afgestemde informatie, belemmeringen voor de mobiliteit in het stemlokaal zelf en belastende administratieve procedures –, waarmee wordt bepaald hoe kiezers hun stemrecht op

een naar behoren aangepaste wijze kunnen uitoefenen, is een andere factor die mensen belet zelfstandig te stemmen, of waardoor zij daartoe worden ontmoedigd.

2.2 Door de beste praktijken uit alle landen toe te passen zou er een ideaal systeem tot stand komen waarin elke EU-burger met een handicap niet alleen volledig in staat is om te stemmen, maar ook zelf de geschiktste manier kan kiezen om dat te doen.

2.3 In de huidige EU-wetgeving wordt reeds een aantal problemen aangepakt in verband met de verkiezingen voor het EP. Er zijn derhalve geen formele obstakels voor deze wetgeving, aangezien zij waarborgen bevat voor mensen met een handicap, die daardoor opties hebben om te stemmen. In ieder geval zijn een formeel wetgevingsinitiatief van het EP en de daarop volgende goedkeuring ervan door alle lidstaten evenwel nodig.

3. **Het voornaamste internationale wettelijke en beleidskader voor het stemrecht van personen met een handicap**

3.1 Rechtshandelingen van de Verenigde Naties (VN)

3.1.1 De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens werd op 10 december 1948 aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN. In artikel 21 van de verklaring wordt bepaald: "Een ieder heeft het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers."

3.1.2 In artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, op 16 december 1966 aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN, wordt bepaald: "Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: [...] b. te stemmen [...] door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen".

3.1.3 Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Gehandicaptenverdrag), aangenomen in 2006 en van kracht geworden op 3 mei 2008¹, is op dit moment de belangrijkste rechtshandeling van de VN in verband met personen met een handicap.

3.1.3.1 In artikel 29 van het Gehandicaptenverdrag² wordt de staten die partij zijn uitdrukkelijk verplicht om "te waarborgen dat personen met een handicap effectief en ten volle kunnen participeren in het politieke en openbare leven, hetzij rechtstreeks, hetzij via in vrijheid gekozen vertegenwoordigers, met inbegrip van het recht, en de gelegenheid [...] hun stem uit te brengen", en wordt een aantal maatregelen vastgesteld die dit mogelijk moeten maken, namelijk door:

- "te waarborgen dat de stemprocedures, -faciliteiten en [-]voorzieningen adequaat, toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn";

¹ Het Gehandicaptenverdrag is door de EU en alle lidstaten geratificeerd.

² Met betrekking tot artikel 29 maakte Malta een voorbehoud.

- "het recht van personen met een handicap te beschermen om in het geheim hun stem uit te brengen [...] zonder intimidatie";
- personen met een handicap "ondersteuning toe te staan bij het uitbrengen van hun stem door een persoon van hun eigen keuze".

3.1.3.2 Artikel 29 van het Gehandicaptenverdrag moet worden gelezen in samenhang met artikel 9 (Toegankelijkheid), waarin is vastgesteld dat "gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten" die door het publiek worden gebruikt, toegankelijk moeten worden gemaakt. Dit artikel moet ook worden gelezen in samenhang met artikel 12 (Gelijkheid voor de wet)³, waarin wordt erkend dat "personen met een handicap overal als persoon erkend worden voor de wet" en "op voet van gelijkheid met anderen in alle aspecten van het leven handelingsbekwaam zijn".

3.1.3.3 Het Comité voor de rechten van personen met een handicap⁴ verklaarde in zijn algemene opmerkingen bij artikel 9 dat personen met een handicap niet in staat zouden zijn hun uit hoofde van artikel 29 gewaarborgde rechten uit te oefenen als staten er niet voor zorgen dat stemprocedures, -faciliteiten en -voorzieningen adequaat, toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen zijn, en dat, wanneer dat niet het geval is, personen met een handicap het recht wordt ontzegd op gelijkwaardige wijze aan het politieke proces deel te nemen. In de algemene opmerkingen bij artikel 12 onderstreepte het comité dat het voor de volledige verwezenlijking van het op voet van gelijkheid erkennen van de handelingsbekwaamheid op alle gebieden van het leven belangrijk is om de handelingsbekwaamheid van personen met een handicap in het openbare en politieke leven te erkennen (artikel 29). Dit houdt in, vervolgt het comité, dat het vermogen van een persoon om besluiten te nemen geen rechtvaardiging kan vormen voor enige vorm van uitsluiting van personen met een handicap als het gaat om de uitoefening van hun politieke rechten, met inbegrip van het stemrecht.

3.2 Rechtshandelingen van de Europese Unie

3.2.1 In artikel 20, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt duidelijk bepaald: "burgers van de Unie [...] hebben, onder andere, [...] b) het [...] kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement [...] in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat".

3.2.2 In artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt bevestigd dat alle EU-burgers het recht hebben om bij verkiezingen voor het Europees Parlement hun stem uit te brengen. In artikel 21, lid 1, wordt bevestigd dat "[e]lke discriminatie, met name op grond van [...] een handicap [...] verboden [is]". Artikel 26 behelst dat "[d]e Unie [...] het recht van personen met een handicap [erkent en eerbiedigt] op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen".

³ Met betrekking tot artikel 12 legden Estland, Frankrijk en Nederland verklaringen af en maakte Polen een voorbehoud.

⁴ Het orgaan van onafhankelijke deskundigen dat toezicht houdt op de uitvoering van het verdrag door de staten die partij zijn. Een van de taken van dit orgaan is om algemene opmerkingen te publiceren over artikelen van het Gehandicaptenverdrag die interpretatie behoeven.

3.3 Andere belangrijke rechtshandelingen en politieke handelingen

- 3.3.1 Op grond van artikel 15 van het Europees Sociaal Handvest (herzien)⁵ wordt mensen met een handicap uitdrukkelijk de waarborg geboden van "de doeltreffende uitvoering van het recht [...] op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven".
- 3.3.2 In de herziene interpretatieve verklaring van de Commissie van Venetië bij de Praktijkcode voor verkiezingsaangelegenheden over de deelname van mensen met een handicap aan verkiezingen⁶ wordt gesteld dat personen met een handicap in staat moeten zijn om hun stemrecht uit te oefenen op voet van gelijkheid met andere burgers, en in de Praktijkcode voor verkiezingsaangelegenheden⁷ wordt opgemerkt dat voorzieningen kunnen worden getroffen om iemand het stemrecht te ontzeggen als dat is gebaseerd op diens geestelijk onvermogen en op voorwaarde dat hieraan een individuele rechterlijke beslissing ten grondslag ligt.
- 3.3.3 De op 16 november 2011 aangenomen aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁸ is een herbevestiging van het recht van alle personen met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan het politieke en openbare leven. Er wordt ook in onderstreept dat ten tijde van het stemmen toegankelijke stembiljetten en voorzieningen beschikbaar moeten zijn.
- 3.3.4 Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bevat geen bepaling over stemrecht, maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft wel bepaald dat artikel 3 van protocol nr. 1 een waarborg inhoudt van individuele rechten, inclusief het stemrecht, en dat de ontneming van dit recht moet worden onderworpen aan een strikte evenredigheidsbeoordeling. In zijn uitspraak in de zaak van Alajos Kiss tegen Hongarije⁹ aanvaardde het Hof dat het stemrecht een gebied is waarop de nationale wetgevende macht in het algemeen een brede beoordelingsmarge moet worden gegeven bij het bepalen of beperkingen op het stemrecht in de huidige tijd te rechtvaardigen zijn. Het Hof onderstreepte evenwel tegelijk dat het niet aanvaardbaar is dat een absoluut verbod op stemmen voor personen die onder gedeeltelijke curatele staan, los van hun feitelijke vermogens, zich binnen een aanvaardbare beoordelingsmarge bevindt, en dat wanneer een beperking van de grondrechten een bijzonder kwetsbare groep in de samenleving betreft die in het verleden onder ernstige discriminatie heeft geleden, zoals de geestelijk gehandicapten, de beoordelingsmarge van de staat aanzienlijk kleiner is en de staat zeer zwaarwegende redenen moet hebben voor de betreffende beperkingen. Het Hof heeft dit standpunt nadien in andere zaken bevestigd.

⁵ Geratificeerd door 19 EU-lidstaten.

⁶ Aangenomen op de 39e vergadering van de Raad voor democratische verkiezingen (Venetië, 15 december 2011) en op de 89e plenaire vergadering van de Commissie van Venetië (Venetië, 16-17 december 2011).

⁷ Aangenomen op de 52e vergadering van de Commissie van Venetië (Venetië, 18-19 oktober 2002).

⁸ [CM/Rec\(2011\)14](#).

⁹ [Uitspraak nr. 38832/06 van 20 mei 2010](#).

3.4 Opmerkingen

- 3.4.1 Het is duidelijk dat dankzij veel rechtshandelingen het stemrecht voor EU-burgers al jaren wordt gewaarborgd.
- 3.4.2 In de 21e eeuw is de internationale en Europese wetgeving over het stemrecht voor personen met een handicap aan het veranderen. Van tamelijk algemene verklaringen beweegt zij zich in de richting van gedetailleerdere oplossingen, waarbij de focus ligt op de feitelijke verwezenlijking van het stemrecht voor deze personen.
- 3.4.3 Ten aanzien van de technische belemmeringen die personen met een handicap ervan weerhouden om bij verkiezingen hun stem uit te brengen, wordt de aandacht gericht op de diverse aspecten van toegankelijkheid, waaronder de toegang tot stemlokalen en tot andere manieren om te stemmen en het vermogen om stembiljetten in te vullen of te kiezen.
- 3.4.4 Wat de juridische belemmeringen betreft, is het van cruciaal belang om de houding te veranderen tegenover personen met een verstandelijke beperking of geestelijke gezondheidsproblemen, voor wie weliswaar beschermende maatregelen gelden, maar die toch hun stemrecht niet kunnen uitoefenen. De uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tonen duidelijk aan dat alle landen waarin door wetgeving het stemrecht wordt ontnomen van personen die hun handelingsbekwaamheid hebben verloren, hun wetgeving moeten aanpassen aan de internationale verplichtingen, op zijn minst door te voorzien in individuele rechterlijke beoordelingen. Het is zeer waarschijnlijk dat het standpunt van het Comité voor de rechten van personen met een handicap in de komende jaren zal worden bevestigd door het onaanvaardbaar maken van alle vormen van ontneming van het stemrecht in het kader van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties.

4. **Rechtsgrondslag voor de verkiezingen voor het Europees Parlement**

4.1 Historische context

- 4.1.1 De Vergadering, ingesteld krachtens artikel 137 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-verdrag), bestond oorspronkelijk, volgens artikel 138, lid 1, uit afgevaardigden die door nationale parlementen uit hun midden waren aangewezen volgens een door iedere lidstaat zelf bepaalde procedure. In artikel 137 wordt echter duidelijk gesteld dat de Vergadering samengesteld diende te worden uit vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Gemeenschap verenigde staten.
- 4.1.2 Op haar eerste bijeenkomst, die plaatsvond van 19 t/m 21 maart 1958, kreeg de Vergadering in het Frans de naam "Assemblée parlementaire européenne", in het Italiaans "Assemblea parlamentare", maar vooral "Europees Parlement" in het Nederlands en "Europäisches Parlament" in het Duits. Op 30 maart 1962 besloot de Vergadering haar naam in de verschillende officiële talen te harmoniseren en koos toen de naam "Parlement européen" voor het Frans en "Parlamento europeo" voor het Italiaans. Sindsdien wordt de naam "Europees

Parlement" algemeen gebruikt, ondanks het feit dat in rechtshandelingen nog steeds de naam "Vergadering" voorkomt.

4.1.3 Artikel 138, lid 3, van het EEG-verdrag vormt de rechtsgrondslag voor de regels voor de verkiezingen voor het Europees Parlement. In dit artikel wordt bepaald: "De Vergadering stelt ontwerpen op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle Lid-Staten eenvormige procedure. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen de desbetreffende bepalingen vast, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt."

4.1.4 In overeenstemming met deze bepalingen legde de Vergadering de Raad een wetgevingsvoorstel voor met het oog op de invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen. De Raad keurde het goed en nam de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van 20 september 1976 (Verkiezingsakte van 1976) met algemene stemmen aan. Daarmee werd de rechtsgrondslag gelegd voor de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement, die in 1979 plaatsvonden.

4.2 Huidige regels

4.2.1 De Verkiezingsakte van 1976 bevat de volgende regels voor het proces van de verkiezingen voor de Vergadering:

- vaststelling van de verkiezing van vertegenwoordigers in de Vergadering door rechtstreekse algemene verkiezingen (artikel 1) en het in elke lidstaat gekozen aantal vertegenwoordigers (artikel 2);
- vaststelling van het mandaat van de vertegenwoordigers in de Vergadering op vijf jaar (artikel 3);
- vaststelling van de individualiteit, het persoonlijke karakter en de onafhankelijkheid van de stemmen van de vertegenwoordigers (artikel 4);
- waarborging van de verenigbaarheid van het ambt van vertegenwoordiger met een nationaal parlementair mandaat (artikel 5);
- vaststelling van de onverenigbaarheid van het ambt van vertegenwoordiger met andere nationale of Europese ambten (artikel 6);
- verbod op het meer dan eenmaal stemmen bij de verkiezing van vertegenwoordigers in de Vergadering (artikel 8);
- vaststelling van de periode waarbinnen de verkiezingen moeten plaatsvinden en de datum van de eerste verkiezingen (artikelen 9 en 10);
- vaststelling van de procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven (artikel 11);
- vaststelling van de procedure voor de invulling van vacante zetels tijdens de ambtstermijn van vijf jaar (artikel 12).

4.2.2 Met de Verkiezingsakte van 1976 werden de grondregels vastgesteld voor het proces van de verkiezingen voor de Vergadering. In de akte kon slechts een aantal bepalingen voor algemene verkiezingen worden vastgelegd, en niet een "in alle Lid-Staten eenvormige procedure" zoals

bepaald in artikel 138, lid 3 van het EEG-verdrag. De Verkiezingsakte van 1976 bevat een aantal gemeenschappelijke regels en beginselen, die beter als een "wetgevingskader" dan als een "eenvormige procedure" kunnen worden aangemerkt.

4.2.3 De Verkiezingsakte van 1976 is gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad. De volgende ingrijpende wijzigingen zijn vastgesteld:

- de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de leden van het Europees Parlement worden gekozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem, waarbij zij het uitbrengen van voorkeurstemmen kunnen toestaan (artikel 1, alinea 1, punt 2);
- vrije en geheime verkiezingen (artikel 1, punt 3);
- de lidstaten zijn vrij om kiesdistricten voor de verkiezing van het Europees Parlement in te stellen, op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging (artikel 2);
- de lidstaten kunnen een nationale minimumdrempel van niet hoger dan 5 % van het aantal uitgebrachte stemmen vaststellen, evenals een maximum voor de uitgaven van de kandidaten in verband met hun verkiezingscampagne (artikelen 2 bis en 2 ter);
- nieuwe gronden voor onverenigbaarheid met het lidmaatschap van het Europees Parlement, waaronder het lidmaatschap van een nationaal parlement (artikel 6, lid 2);
- het beginsel dat voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen moeten gelden, op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging (artikel 7);
- het verbod op de bekendmaking van nationale uitslagen voordat de stembussen zijn gesloten in de lidstaat waar de kiezers het laatst hun stem uitbrengen (artikel 9, lid 2);
- duidelijkere bepalingen voor de invulling van vacante zetels tijdens de ambtstermijn van vijf jaar (artikel 12).

4.2.4 De wijzigingen van de Verkiezingsakte van 1976 zijn aangenomen op basis van artikel 190, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie, hierna: "EG-verdrag"). In dit artikel (oud artikel 138 van het EEG-verdrag) wordt bepaald: "Het Europees Parlement stelt een ontwerp op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, de desbetreffende bepalingen vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt."

4.2.5 In artikel 8b, lid 2, van het EG-verdrag wordt bepaald: "Onverminderd artikel 138, lid 3, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in

afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat."

4.2.6 De kern van deze bepaling is nu opgenomen in artikel 20, lid 2, onder b), en artikel 22, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin wordt herhaald dat migrerende EU-burgers het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de staat waar zij verblijven op gelijke voet kunnen uitoefenen met de onderdanen van die staat.

4.2.7 In overeenstemming met artikel 8b, lid 2, van het EG-verdrag werd Richtlijn 93/109/EG van de Raad¹⁰ aangenomen. De belangrijkste bepalingen die met deze richtlijn werden ingevoerd, zijn:

- de mogelijkheid voor EU-burgers om bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in een andere lidstaat dan hun staat van herkomst het actief en passief kiesrecht uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van die lidstaat, waarbij een lidstaat deze rechten kan beperken tot EU-kiezers die gedurende een minimumperiode van ten hoogste vijf jaar (voor actief kiesrecht) of tien jaar (voor passief kiesrecht) in die staat hebben verbleven als het aantal kiezers dat geen onderdaan van die staat is meer dan 20 % bedraagt van het totaal aantal EU-burgers dat in die staat verblijft;
- een procedure voor kiezers of kandidaten die geen onderdaan zijn van de staat waarin zij verblijven om hun wens kenbaar te maken het actief of passief kiesrecht in die staat te willen uitoefenen;
- een procedure om na te gaan of kiezers of kandidaten die geen onderdaan zijn van de staat waarin zij verblijven het actief of passief kiesrecht in hun staat van herkomst hebben verloren, en het verbod op het uitoefenen van actief en passief kiesrecht in zowel de staat van verblijf als de staat van herkomst.

4.2.8 Het is evenwel belangrijk erop te wijzen dat de werkingssfeer van Richtlijn 93/109/EG zeer beperkt is en geen regels stelt voor de wijze waarop de Europese verkiezingen moeten worden georganiseerd; daarvoor is de Verkiezingsakte van 1976 de enige grondslag.

4.3 Mogelijkheid om de huidige regels te wijzigen

4.3.1 Op dit moment is de rechtsgrondslag voor wijzigingen van het huidige wettelijke kader voor de verkiezing van leden van het Europees Parlement vastgelegd in artikel 223, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (oud artikel 190, leden 4 en 5, van het EG-verdrag), waarin wordt bepaald: "Het Europees Parlement stelt een ontwerp op met het oog op de vaststelling van de nodige bepalingen voor de rechtstreekse algemene verkiezing van zijn leden volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, de nodige bepalingen vast. Deze bepalingen treden

10

[PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34.](#)

pas in werking nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd."

- 4.3.2 De huidige rechtsgrondslag voor toekomstige wijzigingen van het Europese kiesstelsel lijkt op die vastgelegd in artikel 137 van het EEG-verdrag en artikel 190, lid 4, van het EG-verdrag.
- 4.3.3 Ook dient te worden vermeld dat een lichter, minder ingrijpend soort maatregel zou kunnen worden ingevoerd, op grond van artikel 13 van de Verkiezingsakte van 1976, waarin het volgende wordt bepaald: "Indien het noodzakelijk blijkt maatregelen ter uitvoering van deze akte te nemen, stelt de Raad op voorstel van de Vergadering en na raadpleging van de Commissie deze maatregelen met eenparigheid van stemmen vast, na een akkoord met de Vergadering te hebben nagestreefd in een overlegcommissie waarin de Raad en vertegenwoordigers van de Vergadering zitting hebben."
- 4.3.4 Krachtens artikel 13 mogen maatregelen worden genomen als zij er toe dienen bepalingen of beginselen ten uitvoer te leggen die al in de Verkiezingsakte van 1976 zijn vastgelegd. Uitvoeringsmaatregelen moeten na raadpleging van de Commissie door het Parlement worden voorgesteld en met eenparigheid van stemmen door de Raad worden aangenomen.
- 4.3.5 Op 11 november 2015 nam het Europees Parlement een wetgevende initiatiefresolutie aan over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/3035(INL))¹¹. Voor dit initiatief werd de benadering van het eerdere kader gevolgd, waarin niet een eenvormige procedure voor verkiezingen is vastgesteld, maar gemeenschappelijke beginselen zijn neergelegd. Van enkele lidstaten hebben de nationale parlementen adviezen ingediend waarin zij ontheffing vragen van naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

4.4 Opmerkingen

- 4.4.1 Slechts één op het kiesstelsel voor het Europees Parlement gerichte rechtshandeling bevat bepalingen die het stemrecht van EU-burgers waarborgen. Deze zijn van toepassing op mensen die in een lidstaat verblijven die niet de staat van herkomst is.
- 4.4.2 Er bestaan evenwel geen rechtshandelingen waarin het werkelijk stemrecht wordt besproken, en met name dat van personen met een handicap.
- 4.4.3 Aangezien elke verandering aan het bestaande kiesstelsel de steun van een meerderheid van de leden van het Europees Parlement en een met eenparigheid van stemmen genomen besluit van de Raad vereist, gevolgd door goedkeuring door de lidstaten in overeenstemming met hun respectievelijke grondwettelijke bepalingen, lijkt het onwaarschijnlijk dat dit stelsel in de nabije toekomst aanzienlijk wordt gewijzigd. Het is misschien wel mogelijk om in een kort tijdsbestek niet-controversiële wijzigingen aan te nemen als deze door het Europees Parlement worden voorgesteld. Een dergelijk voorstel moet dan wel een bescheiden karakter hebben.

11

Het verslag van wetgevingsinitiatief P8_TA(2015)0395 is op 5 februari 2015 goedgekeurd door de Conferentie van voorzitters van het Europees Parlement.

Verordeningen die zijn gericht op de verbetering van het werkelijk stemrecht van EU-burgers met een handicap zouden binnen korte tijd brede steun kunnen krijgen.

5. Juridische belemmeringen voor het stemrecht

5.1 Verlies van stemrecht

5.1.1 Om de belangen van sommige personen met een handicap of geestelijke gezondheidsproblemen te beschermen, zijn er in de EU verschillende vormen van ondercuratelestelling geïntroduceerd. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat de bewindvoerder (ook "beheerder", "voogd", "curator" of "mentor" genoemd) de wettelijke bevoegdheid krijgt om beslissingen op bijna alle gebieden (volledige curatele) of een aantal gebieden (gedeeltelijke curatele) van het leven van de onder curatele gestelde, of ten minste het recht om bepaalde door de ondercuratele gestelde genomen beslissingen goed te keuren (vetorecht). In veel rechtssystemen zijn zulke juridische maatregelen gekoppeld aan het verlies van de handelingsbekwaamheid van de ondercuratele gestelde en dus aan het verlies van hun stemrecht.

5.1.2 In de rechtsstelsels van negen landen worden veel mensen die onder verschillende beschermingsmaatregelen vallen (ten minste onder volledige ondercuratelestelling) automatisch van politieke participatie uitgesloten; zij kunnen hun stemrecht dus niet uitoefenen. Deze bepalingen zijn doorgaans vervat in parlementaire wetgeving, soms rechtstreeks in de grondwet. Dit is het geval in **Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Polen en Roemenië**.

5.1.3 In de wetgeving van zeven landen leidt het onder curatele stellen van iemand niet automatisch tot het verlies van diens stemrecht. De benoeming van een curator gebeurt meestal door een rechter/rechtbank, die daarbij op basis van een individuele beoordeling doorgaans ook bepaalt op welke gebieden de curator verantwoordelijkheid krijgt. In één land echter wordt zo'n besluit genomen door een speciale medische raad. In het kader van deze procedure kan de rechter ook individueel beslissen om de ondercuratele gestelde het stemrecht te ontnemen. Dit kan gebeuren in **België, Frankrijk, Hongarije, Malta, Portugal, Slovenië en de Tsjechische Republiek**.¹²

5.1.4 In elf lidstaten (**Denemarken**¹³, **Finland, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Nederland, Oostenrijk, Slowakije, Spanje en Zweden**)¹⁴ mag iemand in geen enkel geval het stemrecht worden ontzegd.

5.1.5 De procedures voor het instellen van curatele die automatisch leiden tot het ontnemen van stemrecht of het ontnemen van stemrecht op basis van een individuele beoordeling verschillen van lidstaat tot lidstaat. In sommige landen zijn deze procedures alleen bedoeld voor mensen met een zeer ernstige medische aandoening, die geen contact met andere mensen kunnen

¹² Het aantal personen dat het stemrecht heeft verloren is in de meeste van deze landen zeer klein.

¹³ Zie de details in par. 5.2.2

¹⁴ En ook het Verenigd Koninkrijk.

maken, terwijl elders duizenden mensen een ingewikkeld proces moeten doorlopen dat soms zelfs een algemene kennistest met zeer gedetailleerde vragen omvat.¹⁵

5.1.6 Exacte of geschatte cijfers over het aantal mensen die hun stemrecht wegens een handicap hebben verloren zijn maar voor een aantal lidstaten beschikbaar. Het is op basis van deze cijfers evenwel mogelijk om de schatting te maken dat ongeveer 800 000 EU-burgers wegens nationale wetgeving niet aan de EP-verkiezingen kunnen deelnemen. De omvang van dit probleem verschilt sterk van land tot land. In Portugal bijvoorbeeld kunnen ongeveer 100 mensen hun stemrecht niet uitoefenen, maar in andere landen ligt dit cijfer boven de 50 000 of zelfs rond de 300 000.

5.2 Recente wijzigingen in de wetten van de lidstaten

5.2.1 Er tekent zich de laatste jaren een duidelijke tendens af in de rechtssystemen van de lidstaten. Van een situatie waarin elke burger die onder curatele wordt gesteld (en dus zijn handelingsbekwaamheid verliest) zijn stemrecht automatisch verliest, bewegen de systemen zich in de richting van oplossingen waarbij het stemrecht niet verloren gaat of dit slechts in een beperkt aantal gevallen gebeurt, na een op een individuele beoordeling gebaseerde rechterlijke beslissing.

5.2.2 Gedurende de laatste acht jaar zijn in de lidstaten de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- de nieuwe grondwet die op 1 januari 2012 in **Hongarije** van kracht is geworden, heeft het systeem waarbij alle burgers die hun handelingsbekwaamheid verliezen automatisch ook hun stemrecht verliezen, veranderd in een systeem waarbij in elk individueel geval een gerechtelijke beslissing nodig is om iemand het stemrecht te ontnemen. In artikel XXIII, lid 6, van de gewijzigde grondwet wordt bepaald dat iemand aan wie op grond van een gerechtelijke beslissing de rechten zijn ontnomen wegens een beperkt geestelijk vermogen, geen stemrecht heeft;
- in afdeling 356 van het burgerlijk wetboek van **Letland** van 29 november 2012 en van kracht sinds 1 januari 2013 zorgen de wijzigingen ervoor dat iemands persoonlijke, niet-financiële rechten niet mogen worden beperkt, wat ook inhoudt dat mensen zonder handelingsbekwaamheid hun stemrecht niet mogen verliezen;
- met de in december 2012 in reactie op kritiek van de ombudsman voor personen met een handicap in **Kroatië** doorgevoerde hervorming van de wetgeving werd een einde gemaakt aan de praktijk om personen zonder handelingsbekwaamheid het stemrecht te ontnemen (artikel 64 van de wet op het kiesregister);
- met het nieuwe burgerlijk wetboek dat in de **Tsjechische Republiek** op 3 februari 2012 is aangenomen en op 1 januari 2014 van kracht is geworden, wordt automatische ontneming van het stemrecht afgeschaft. In plaats daarvan mag de rechter krachtens artikel 57, lid 1, de handelingsbekwaamheid van een persoon beperken voor zover deze, door een geestelijke aandoening die niet slechts tijdelijk is, niet in staat is rechtshandelingen te verrichten, en moet daarbij een beschikking geven van de mate waarin de aandoening beperkingen heeft

15

In één lidstaat moest een persoon die zijn stemrecht wilde behouden, onder meer de volgende vragen beantwoorden: Wat is de snelheid van het licht? Wie was Catherina de Grote?

gesteld aan de bekwaamheid van de persoon om zelfstandige rechtshandelingen te verrichten;

- in de op 17 maart 2013 in **België** aangenomen wet "tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid", werd het vermoeden van bekwaamheid geïntroduceerd. Verondersteld wordt dat iedereen (ook mensen met een verstandelijke handicap) er aanspraak op maken om voor zover mogelijk hun rechten zelf uit te oefenen. De "vrederechter", die een op de persoon afgestemde regeling opstelt, moet aangeven tot welke handelingen de beschermde persoon onbekwaam moet worden geacht (zowel met betrekking tot het beheer van de bezittingen als de uitoefening van persoonlijke rechten). Het uitbrengen van de stem kan onderdeel van deze handelingen zijn, zodat de situatie waarbij sommige personen het stemrecht automatisch kan worden ontnomen is veranderd in een flexibeler mechanisme;
- in **Ierland** werd op 30 december 2015 een wet ondertekend die bepalingen stelt ten aanzien van hulp bij beslissingen in het geval van onbekwaamheid. De wet bevat een modern wettelijk kader voor de ondersteuning van volwassenen die onvoldoende bekwaam zijn en hierdoor problemen ondervinden. Het nieuwe systeem is geen model voor ondercuratelestelling, maar bevat een aantal verschillende opties voor ondersteuning (een helper bij beslissingen, een medebeslisser of een vertegenwoordiger die de beslissingen neemt). Als gevolg van deze benadering is de mogelijkheid opgeheven om iemand het stemrecht te ontnemen;
- in **Denemarken** wijzigde het parlement in april 2016 de regels met betrekking tot de verkiezingen voor lokale overheden en het Europees Parlement. Sindsdien hebben alle volwassen burgers het recht om bij deze verkiezingen hun stem uit te brengen. Er zijn nog steeds beperkingen met betrekking tot de verkiezingen voor het nationale parlement (*Folketinget*), omdat in de Deense grondwet wordt bepaald dat wanneer een persoon niet handelingsbekwaam is, hij bij nationale parlementaire verkiezingen automatisch het stemrecht verliest. Echter, vanaf 1 januari 2019, toen de wijziging van de wet op de wettelijke curatele, die gedeeltelijke curatele mogelijk maakt (parallel aan de bestaande eerdere volledige curatele) van kracht werd, mogen alle mensen wier handelingsbevoegdheid slechts gedeeltelijk is ontnomen, ook voor het nationale parlement stemmen.
- in **Slowakije** bepaalde het constitutioneel hof op 22 maart 2017 dat de wettelijke bepalingen om iemand het stemrecht te ontnemen op grond van een verstandelijke handicap tegen de grondwet van de Slowaakse Republiek ingaat. Deze bepalingen in de kieswet liepen eind november 2017 af, zes maanden na de bekendmaking van de uitspraak van het hof;
- op 5 december 2018 heeft het **Spaanse** Congres van Afgevaardigden unaniem de organieke wet 2/2018 tot wijziging van de organieke wet 5/1985 inzake het algemeen kiesstelsel goedgekeurd om het kiesrecht van alle personen met een handicap te waarborgen. De nieuwe wet is sinds de publicatie ervan op 6 december in het Spaanse staatsblad (*Boletín Oficial del Estado*) in werking getreden. Na deze wettelijke wijziging kan geen enkele persoon met een handicap het stemrecht worden ontnomen, en degenen wier recht eerder was ontnomen, zullen dit automatisch terugkrijgen. Deze wijziging is aangenomen nadat de belangrijkste verenigingen van personen met een handicap in Spanje (CERMI, Grupo Social, ONCE, Pierna Inclusion, FIAPAS) hiervoor een aantal jaren in een campagne hebben gepleit;

- op 29 januari 2019 heeft het **Duitse** Constitutionele Hof geoordeeld dat de bepalingen van de nationale kieswet inzake het ontnemen van het kiesrecht aan onder curatele geplaatste personen ongrondwettelijk zijn, maar dat uitsluiting van het kiesrecht grondwettelijk gerechtvaardigd is als de wet aan bepaalde voorwaarden voldoet. Op grond van dit besluit wordt een wijziging van de kieswet verwacht die het stemrecht waarborgt voor in ieder geval een belangrijke groep mensen die momenteel geen stemrecht hebben;
- op 16 februari 2019 heeft de Franse Nationale Vergadering in **Frankrijk** de wet met de planning voor 2019-2022 en de hervorming van het justitieel apparaat goedgekeurd, waaronder de intrekking van het artikel van de kieswet dat de voogdijrechter het recht geeft om het stemrecht van volwassenen onder curatele in te trekken. Naar verwachting zullen alle burgers uiterlijk bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen in 2020 het recht hebben om te stemmen.

5.3 Opmerkingen

- 5.3.1 Het stemrecht bij de EP-verkiezingen moet niet alleen worden erkend in het licht van het Gehandicaptenverdrag, andere rechtshandelingen van de Verenigde Naties, de oprichtingsverdragen van de Europese Unie en andere belangrijke door internationale entiteiten aangenomen teksten, maar allereerst als een belangrijk element van menselijke waardigheid.
- 5.3.2 Er is geen reden om te stellen dat op ondersteunings- of ondercuratelestellingsmodellen gebaseerde bepalingen die zijn gericht op de bescherming van personen met een handicap, moeten worden gecombineerd met bepalingen die hen niet toestaan hun stem uit te brengen – d.w.z., hun grondrecht als burger uit te oefenen.
- 5.3.3 Het Europees Parlement en andere EU-instellingen moeten alle mogelijke maatregelen nemen om het proces van veranderingen in de rechtssystemen van de lidstaten te versnellen, zodat er een eind wordt gemaakt aan alle juridische beperkingen ten aanzien van het stemrecht van personen met een handicap.

6. Technische belemmeringen voor het stemrecht

- 6.1 Toegang tot informatie voor personen met een handicap in de aanloop naar de verkiezingsdag
- 6.1.1 In veel lidstaten bestaan er regelingen om personen met een handicap informatie over de verkiezingen te geven in een vorm die op hun behoefte aansluit. Vaak zijn zulke praktijken op lang bestaande gebruiken gebaseerd en niet uitdrukkelijk bij wet geregeld. Het geven van zulke informatie is de verantwoordelijkheid van de overheid. Wat verkiezingscommissies die partijen of kandidaten vertegenwoordigen, ngo's of media op eigen initiatief en op eigen kosten doen, kan alleen als aanvulling op deze informatie dienen, maar niet als vervanging.
- 6.1.2 Het recht op betrouwbare informatie over de verkiezingsdatum, de manier waarop kan worden gestemd alsook alternatieven voor het stemmen in een stemlokaal zijn onlosmakelijk verbonden met het recht om aan de verkiezingen deel te nemen. In de overgrote meerderheid van de EU-landen verstrekken de voor de verkiezingen verantwoordelijke publieke instellingen de kiezers op hun woonadres basisinformatie over het onderwerp, en in sommige landen worden ook

telefoonnummers van hulplijnen en een webadres van die instelling gegeven. Deze informatie heeft de vorm van folders of brochures die direct naar het woonadres worden gestuurd of mededelingen die op woongebouwen en openbare plaatsten worden opgehangen, of speciaal van namen voorziene stembiljetten die aan alle kiezers worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld het geval is in **Denemarken** en **Litouwen**. In acht lidstaten is de informatie vanuit publieke instellingen echter zeer beperkt en wordt deze alleen via de media en het internet verspreid.

6.1.3 Slechts in enkele landen houdt de informatie die aan kiezers wordt verstrekt rekening met de behoefte van mensen met een handicap. Enkele voorbeelden:

- De website van de verkiezingsautoriteit in **Zweden** (Valmyndigheten) biedt volledige informatie voor kiezers, niet alleen in het Zweeds en 30 andere talen, maar ook in gemakkelijk leesbaar Zweeds en gebarentaal¹⁶;
- in **Zweden** en **Duitsland**¹⁷ is ook een "pratend" internetportaal beschikbaar waar blinden, visueel gehandicapten en personen die moeite hebben met het lezen van een tekst (bijvoorbeeld mensen met dyslexie) naar informatie kunnen luisteren die hardop wordt voorgelezen;
- Voor mensen met een handicap heeft de centrale kiescommissie in **Bulgarije** op haar website een film over stemprocedures gepubliceerd. In de film wordt ook gebarentaal gebruikt;
- de blindenbibliotheek in **Slowakije** geeft materiaal uit met informatie over het gebruik van het stembiljet, evenals een volledige lijst van kandidaten in braille en als geluidsopname;
- in Duitsland kunnen geheel en gedeeltelijk blinden een model van het stembiljet bestellen bij hun organisatie – de Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband, die wettelijk verplicht is en door de overheid gefinancierd wordt om deze modellen op te stellen en te verspreiden. Het model wordt toegezonden, samen met een cd met de instructies voor het model en officiële informatie over de verkiezingen;
- in **Spanje**¹⁸ en in **Polen**¹⁹ publiceren de overheid en ngo's films met de stemprocedures voor blinde kiezers op het internet;
- in de **Tsjechische Republiek** stuurt het Ministerie van Binnenlandse Zaken een algemene informatiefolder (in de vorm die onder alle burgers wordt verspreid) naar de overheidsraad voor mensen met een handicap, die hem verspreidt onder verschillende specifieke organisaties voor personen met een handicap, die de vorm van deze informatie dan afstemmen op de behoefte van hun leden/cliënten;
- in **België** wordt vóór de verkiezingen een demonstratie opgenomen waarin op een aanschouwelijke wijze wordt getoond hoe het elektronisch stemmen in stemlokalen in zijn werk gaat²⁰;

16 [Valmyndigheten - Teckenspråk](#)

17 [Der Beauftragter - Barrierefreiheit - Wahlen](#)

18 <https://www.youtube.com/watch?v=ThjZtOyIM3U>

19 <http://www.wyborybezbarier.org/braille.html>

20 bijv. <https://www.youtube.com/watch?v=8sWrV4S-P4c&feature=youtu.be>

- in **Slovenië** zenden de desbetreffende ministeries voor de verkiezingen altijd een mededeling naar ziekenhuizen en instellingen voor langdurige maatschappelijke zorg over hoe mensen die daar zijn opgenomen hun stemrecht kunnen uitoefenen;
- eveneens in **Slovenië** wordt de lijst van de kandidaten van wie de kandidatuur is bevestigd uiterlijk 15 dagen voor de dag van de verkiezingen aan alle huishoudens in het land toegezonden;
- in **Roemenië** publiceert de permanente verkiezingsautoriteit een online kaart waarop alle stemlokalen staan. Met deze kaart kunnen kiezers de ligging van het stemlokaal opzoeken en de weg erheen vanaf hun locatie op dat moment of vanaf een andere plek op de kaart bekijken;
- in Finland wordt de folder met verkiezingsinformatie in braille betaald door het ministerie van Justitie, maar geproduceerd en verspreid door de Finse federatie van visueel gehandicapten (Näkövammaisten liitto ry); informatie over de komende verkiezingen wordt online in verschillende talen gepubliceerd, waaronder schriftelijke brochures in eenvoudig Fins en eenvoudig Zweeds en in videoformaat in twee gebarentalen (Fins²¹ en Fins-Zweeds), alsook in eenvoudig Fins²², eenvoudig Zweeds en eenvoudig Engels;
- in **Polen** bevatten de websites van lokale overheden informatie over de mogelijkheid voor mensen met een handicap van vervoer naar de stemlokalen;
- in **Spanje** heeft het bureau voor kiezersregistratie een speciale website waar kiezers door het nummer van hun nationale identiteitskaart of hun naam en geboortedatum op te geven, informatie krijgen over het stemlokaal en de kiescommissie waar zij hun stem kunnen uitbrengen;
- in **Ierland** is er ook op de dag van de verkiezingen een gratis hotline beschikbaar, met een gemakkelijk te onthouden telefoonnummer (geeft de dag van de verkiezingen weer), met gedetailleerde uitleg voor personen met een handicap over hoe te stemmen;
- alle persconferenties van de nationale kiescommissie in **Polen** die over de verkiezingen gaan en op televisie en internet worden uitgezonden, zijn beschikbaar met vertolking in gebarentaal.²³

6.1.4 Voor mensen met verminderde mobiliteit (onder wie gebruikers van rolstoelen), blinden of mensen met een sterk verminderd gezichtsvermogen is het van groot belang om informatie te krijgen over hoe een bepaald stemlokaal op hun behoefte is afgestemd en of de overheid op verzoek hulp kan bieden. Het recht op dergelijke informatie wordt in de afzonderlijke landen op zeer verschillende manieren gewaarborgd. In sommige landen gelooft de overheid, gezien de wettelijke verplichting om alle stemlokalen toegankelijk te maken, dat het ook daadwerkelijk nodig is om elk stemlokaal volledig aan te passen aan de behoefte van mensen met een handicap. Dan zijn er landen waar men verplicht is om te stemmen op het aan het adres van de kiezer gekoppelde stemlokaal en er geen mogelijkheid is om dat te veranderen. Om deze reden vinden de autoriteiten dat zulke informatie weinig nut zou hebben en dat ze deze niet hoeven te verstrekken. In het overgrote deel van de landen tracht de overheid deze belangrijke informatie echter wel over te brengen – meestal door de plaatselijke overheden aan wie doorgaans de taak

21 <https://www.youtube.com/watch?v=8vOHkq7ugUA&index=1&list=PLBOD3s07Ie2xrtsEnxJT5gLZ6U5zBHEI>

22 <https://www.youtube.com/watch?v=482izpHIOqY>

23 E.g. <https://www.youtube.com/watch?v=S9tStaM5XSQ>

is toegewezen om de stemlokalen in hun eigen gebied in te richten –, via de telefoon of via hun website. Deze informatie is vaak ook beschikbaar op de pagina van de centrale instelling die de verkiezingen organiseert, of via een telefonische hulplijn. Er zijn echter gevallen waarin de procedure om informatie te verkrijgen over de toegankelijkheid van een gegeven stemlokaal uiterst formeel is. Dan moet er bijvoorbeeld een schriftelijk verzoek worden ingediend.

6.1.5 Er zijn ook veel positieve voorbeelden in de EU:

- in **Litouwen** is op de website van de centrale kiescommissie een elektronische kaart beschikbaar met daarop de stemlokalen die geschikt zijn voor mensen met verminderde mobiliteit, en in Polen is een soortgelijke oplossing voorhanden;
- in **Estland** is het mogelijk om zelfs zeer gedetailleerde en technische informatie in te winnen, omdat elk stemlokaal zijn eigen telefoonnummer heeft;
- in **Duitsland** moet in de mededeling over de verkiezingen die iedere kiezer ontvangt informatie worden gegeven over de toegankelijkheid van het stemlokaal en het nummer worden vermeld van een hulplijn dat kan worden gebeld om informatie in te winnen over toegankelijke stemlokalen.

6.1.6 Opmerkingen

- a) Informatie over de datum van de verkiezingen, de elementaire regels en mogelijke manieren om te stemmen, evenals over de aanpassing aan de behoeften van mensen met een handicap, moet zodanig zijn dat de verschillende handicaps bij kiezers daarin voldoende aan bod komen. Met de behoeften van blinden, visueel gehandicapten en doven en mensen met een verstandelijke handicap moet in het bijzonder rekening worden gehouden.
- b) Overheden moeten bij de opstelling en verspreiding van dergelijke informatie samenwerken met organisaties die mensen met een handicap vertegenwoordigen, om ervoor te zorgen dat de informatie zo doeltreffend mogelijk wordt doorgegeven. De financiering van de activiteiten van deze organisaties zou de overheid ook in overweging kunnen nemen.
- c) Mensen met een handicap hebben vaak een beperkte zelfstandige mobiliteit en zijn afhankelijker van de steun van mensen in hun omgeving. Het is daarom van groot belang dat informatie rechtstreeks wordt verstrekt in een vorm die is aangepast aan de uit het soort handicap voortvloeiende individuele behoefte. Hoewel de openbare media en het internet belangrijke communicatie-instrumenten zijn, kunnen zij niet het enige kanaal zijn om deze mensen te bereiken.
- d) Iedere kiezer in de EU moet er makkelijk achter kunnen komen hoe toegankelijk een gegeven stemlokaal werkelijk is voor mensen met beperkte zelfstandige mobiliteit.
- e) Het is heel belangrijk om telefonisch informatie te kunnen inwinnen en om aanvullende vragen te kunnen stellen. Een punt van zorg is het kleine aantal lidstaten waarin een dergelijke oplossing op dit moment voorhanden is. Zij zou op grote schaal beschikbaar moeten zijn.

- f) Beelden schijnen een van de meest doeltreffende manieren te zijn om mensen met een verstandelijke handicap de juiste informatie te geven. Dit instrument wordt in de Europese Unie helaas weinig gebruikt.

6.2 Stemmen in een stemlokaal

6.2.1 De primaire, populairste, en in sommige landen de enige manier om aan verkiezingen deel te nemen is door zijn stem uit te brengen in een stemlokaal. Daarom is het zeer belangrijk dat deze lokalen volledig toegankelijk zijn voor mensen met uiteenlopende handicaps, net als voor de kiescommissies, die verantwoordelijk zijn voor het verkiezingsproces in de stembureaus, om uitgerust en gemachtigd te zijn om de noodzakelijke assistentie te verlenen conform de behoeften van deze mensen. Andere wettelijke en organisatorische oplossingen die zulke kiezers tot deelname in staat stellen (bijv. stemmen per post, mobiele stembussen, stemmen bij volmacht, vervroegd stemmen in bepaalde stemlokalen) kunnen worden gezien als aanvullende opties voor mensen met een handicap, maar niet als een substituut voor hun recht om op de verkiezingsdag persoonlijk te gaan stemmen in een stemlokaal.

6.2.2 In twaalf lidstaten hebben personen met een handicap niet het recht om een ander stemlokaal te kiezen, hoewel een ander stemlokaal vanwege hun handicap bijvoorbeeld gemakkelijker zou zijn dan het stemlokaal dat hen op grond van hun adres is toegewezen. Gelukkig bestaat in 15 lidstaten een dergelijke mogelijkheid wel. Doorgaans is de procedure eenvoudig. Enkele voorbeelden:

- in **Hongarije** kan iedereen, via de website van het nationale bureau voor de verkiezingen, door het stadhuis persoonlijk te bezoeken of door per post een verzoek in te dienen, zijn behoefte aan een toegankelijk stemlokaal aangeven, nog tot twee dagen voor de verkiezingen. Gelijksoortige procedures bestaan in een aantal andere landen, zoals **Slovenië**, dat een uiterste termijn van drie dagen heeft, en **Denemarken**, met een uiterste termijn van acht dagen;
- in **Italië** kan die procedure zelfs worden gevolgd op de dag van de verkiezingen, en bieden de lokale overheden personen met beperkte mobiliteit bovendien vervoer aan naar een stemlokaal dat op hun behoefte is afgestemd; ook in **Bulgarije** wordt voor vervoer gezorgd;
- in **Kroatië** en **Polen** hebben kiezers twee opties: zij kunnen buiten hun woonplaats stemmen, op voorwaarde dat zij de procedure voor registratie vooraf volgen (in het register van kiezers die hun stem buiten hun woonplaats uitbrengen), of om een certificaat vragen waarmee ze in elk stemlokaal mogen stemmen;
- in **Slowakije** kan een kiezer bij de gemeente waar deze zijn permanente verblijfplaats heeft in eigen persoon om een stempas vragen, zelfs op de laatste werkdag voor de verkiezingen (in welk geval hij de kaart onmiddellijk in ontvangst kan nemen) of dit ten minste 15 werkdagen voor de verkiezingsdag per brief of e-mail doen (in dit geval stuurt de gemeente de kaart uiterlijk drie dagen na ontvangst van het verzoek toe);
- in **Litouwen** is een zeer flexibele procedure ingevoerd. Deze kan immers op de verkiezingsdag in het door de kiezer gekozen stemlokaal worden gevolgd. De kiescommissie stuurt een elektronisch verzoek naar het stemlokaal waar de kiezer op basis van zijn woonadres onder valt, en na ontvangst van een elektronische bevestiging dat de kiezer in

geen enkel ander stemlokaal zijn stem heeft uitgebracht, wordt de kiezer aan de kiezerslijst toegevoegd van het stemlokaal waar hij heen is gegaan;

- ook in **Nederland** is het mogelijk om te stemmen in een stemlokaal naar eigen keuze;
- in **Duitsland** kan elke kiezer tot 18 uur van de voorlaatste dag voor de verkiezingsdag een oproepingskaart aanvragen (Wahlschein), waarmee men in elk stembureau in zijn of haar administratieve district of stad kan stemmen.

6.2.3 De kwestie van de aanpassing van stemlokalen aan de behoeften van mensen met een handicap wordt in de wetten van de lidstaten zeer verschillend aangepakt. Elf EU-landen gaan uit van het algemene principe dat alle stemlokalen moeten worden aangepast. Een nader onderzoek maakt evenwel duidelijk dat deze toegankelijkheid tamelijk eng wordt opgevat in de praktijk – enkel fysieke belemmeringen voor rolstoelgebruikers die bij een stemlokaal aankomen in het gezelschap van anderen die, indien nodig, de rolstoel kunnen helpen duwen, zijn uit de weg geruimd. Een aantal andere kwesties is echter over het hoofd gezien, zoals de behoefte van blinden, een adequate indeling van de ruimten waar mensen zich van plek naar plek verplaatsen, en het ontwerp en de presentatie van officiële mededelingen die in het stemlokaal zijn opgehangen. Zes lidstaten hebben geen regels voor het aanpassen van stemlokalen aan de behoefte van mensen met een handicap. Verscheidene lidstaten hebben toegankelijkheid van stemlokalen tot een algemene regel gemaakt. Daar moet rekening mee worden gehouden wanneer wordt besloten waar stemlokalen worden ingericht.

6.2.4 Slechts enkele lidstaten hebben uit werkelijkheidszin erkend dat zij niet in staat zijn om alle stemlokalen op korte termijn volledig aan te passen. Ze zijn zich gelijktijdig wel bewust van de behoefte om een specifieke verplichting in te voeren waarmee wordt gewaarborgd dat ten minste sommige stemlokalen toegankelijk zijn. Dat is gebeurd door middel van kwantitatieve indicatoren:

- in **Polen** moet ten minste 50 % van de stemlokalen toegankelijk zijn;
- in **Oostenrijk** zou er in elke gemeente en in elk district van Wenen ten minste één toegankelijk stemlokaal moeten zijn;
- in **Hongarije** en **Ierland** moet er in elke plaats ten minste één toegankelijk stemlokaal zijn.
- in **Litouwen** hebben de centrale kiescommissie, het Litouwse gehandicaptenforum en de Litouwse vereniging van gemeenten op 26 november 2018 een overeenkomst ondertekend om te garanderen dat ten minste 50% van de stembureaus volledig toegankelijk is.

6.2.5 De stembureaus bevinden zich meestal in openbare gebouwen (bijv. scholen, gezondheidszorginstellingen, kantoren van lokale overheden), die gratis beschikbaar zijn voor verkiezingen. Vele hiervan bevinden zich helaas in oude gebouwen die niet zijn aangepast aan de behoeften van mensen met een handicap. In **Litouwen** is een interessante oplossing gevonden.²⁴ Is het niet mogelijk de stembureaus aan te passen en uit te rusten om tegemoet te komen aan de behoeften van personen met een handicap, dan moeten geschikte lokalen voor stembureaus worden gehuurd. De overheid neemt de kosten voor haar rekening.

24

Recente wijzigingen in de wet inzake de verkiezingen voor het Europees Parlement, van kracht per 1 juli 2019

- 6.2.6 Het gebeurt vaak dat een kiezer, als hij een handicap heeft, iemand wil vragen om mee te komen naar het stemlokaal om te helpen bij in elk geval enkele handelingen die verband houden met het stemmen, zoals het in ontvangst nemen van het stembiljet, het invullen daarvan en het deponeren van het stembiljet in de stembus. In de meeste lidstaten is dergelijke hulp toegestaan. De regels zijn op dit gebied zeer flexibel. De keuze door de kiezer van een helper is in het algemeen bindend en kan door niemand worden betwist. Een veel voorkomende beperking is dat de leden van het stembureau niet de rol van helper op zich mogen nemen. In bijvoorbeeld **Denemarken, Duitsland, Luxemburg en Zweden** mogen kiezers evenwel ook een lid van het stembureau als helper aanwijzen. In **Finland** kunnen zij zowel een lid van het stembureau als de in alle stemlokalen aanwezige zogenaamde verkiezingsassistent aanwijzen; in **Hongarije** mag de kiezer of door een vrijelijk gekozen persoon of door twee gezamenlijk optredende leden van het stembureau worden bijgestaan.
- 6.2.7 In veel landen bestaat er geen leeftijdsgrens waardoor ook hulp kan worden verleend door iemand die zelf nog niet mag stemmen (bijv. een kind of kleinkind van de kiezer). Dit is bijvoorbeeld het geval in **België, Duitsland, Frankrijk, Litouwen, Oostenrijk, Polen en Zweden**. In veel landen wordt echter de eis gesteld dat de helper zelf stemrecht heeft (en dus aan de leeftijdsgrens moet voldoen), en zelfs het recht om in dat specifieke stemlokaal te stemmen. Dit kan kiezers voor problemen stellen en er in sommige gevallen toe leiden dat zij hun stem niet kunnen uitbrengen. Soms moet het stembureau beoordelen of de door de kiezer met een handicap aangewezen helper in staat zal zijn om hulp te bieden dan wel of de betrokken kiezer echt de hulp van een assistent nodig heeft. In één lidstaat moeten kiezers eerst een eed afleggen dat zij in feite blind zijn en een assistent nodig hebben. De wet specificiert de tekst van de eed en ook de reeks gedetailleerde vragen voor de gekozen assistent. De hele procedure moet tot twee uur voor sluiting van het stembureau worden afgerond, anders kan het stemmen met een assistent worden verworpen. Deze eisen, evenals de regels over het soort handicap waarbij een kiezer de hulp van iemand mag invoeren (bijv. alleen blinden) en eisen aan kiezers (voornamelijk degenen met een visuele handicap) om een medische verklaring over te leggen waaruit blijkt dat zij niet in staat zijn om zelfstandig te stemmen en hulp nodig hebben, moeten als ongerechtvaardigd worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de verplichting dat de helper die de persoon met een handicap bijstaat vooraf is geregistreerd.
- 6.2.8 Er zijn twijfels over een regel die in twee landen wordt toegepast. Die regel luidt dat alleen de leden van het stembureau de rol van helper mogen vervullen. Dat is in strijd met het beginsel van het stemgeheim, in het bijzonder in kleine gemeenschappen waar iedereen elkaar kent, en kan ertoe leiden dat mensen worden afgeschrikt van deelname aan de verkiezingen.
- 6.2.9 In verreweg de meeste lidstaten is het verplicht om voor het aangeven van de keuze op het stembiljet gebruik te maken van een daartoe aangewezen plek (bijv. het stemhokje). In de meeste gevallen wordt deze regel echter niet strikt nageleefd. Er wordt al net zo flexibel omgegaan met de eis dat stemhokjes maar door één persoon tegelijk, of ten hoogste samen met de persoon die hem bijstaat, mogen worden gebruikt.
- 6.2.10 In **Slowakije** worden, als het stemlokaal niet toegankelijk is voor iemand met een handicap, het stembiljet en de stembus buiten het stemlokaal gebracht zodat deze persoon kan stemmen. In **België** mag een kiezer een stemhokje gebruiken dat is aangepast aan de behoeften van mensen

met een handicap en op een toegankelijke plek is geplaatst, zelfs als dat buiten het stemlokaal is. In **Kroatië** brengen de leden van de kiescommissie het stembiljet naar buiten, geven het aan de persoon die het stembureau niet kan betreden, nemen het door die persoon in een enveloppe geplaatste gevouwen stembiljet met de gemarkeerde keuze in ontvangst, nemen het mee naar binnen in het stembureau en verwijderen ten slotte het stembiljet uit de enveloppe en stoppen het in de stembus.

6.2.11 De organisatie van stemlokalen in de verschillende lidstaten, met inbegrip van stemhokjes, roept veel zorgen op. Geen enkele EU-lidstaat heeft allesomvattende oplossingen uitgevoerd voor de normering van de manier waarop stemlokalen zijn ingericht en georganiseerd zodat zij voor alle kiezers als gebruikersvriendelijk kunnen worden beschouwd. Maar in **Polen** bijvoorbeeld zijn er uitvoerige regels voor de normen waaraan de stemlokalen moeten voldoen die officieel erkend zijn als toegankelijk voor mensen met een handicap. In **België** wordt ondertussen voorafgaand aan elke verkiezing een gedetailleerde gids geschreven voor plaatselijke overheden over het inrichten van stemlokalen. Deze instructies worden op internet gepubliceerd, zodat zij ook voor kiezers op ruime schaal beschikbaar zijn. Aangegeven worden onder andere de lettergrootte van mededelingen, de minimale breedte van gangen, de hellingshoek van op- en afritten en voorpleinen, de inrichting van parkeerplaatsen voor het stemlokaal en de grootte van de stembus.²⁵

6.2.12 Een vaak voorkomende fout is de afwezigheid van een concept over de ruimte waarin mensen zich van de ene plek naar de andere verplaatsen, en daardoor is er vaak te weinig aandacht voor de plaats waarop de achtereenvolgende fasen van het stemmen zich in het stemlokaal afspelen (de plaats waar de kiezersregistratie plaatsvindt en stembiljetten in ontvangst worden genomen, stemhokjes en stembussen). Dit betekent dat kiezers elkaar vaak in kleine ruimten moeten passeren, en dit is niet alleen voor mensen met een handicap belastend.

6.2.13 Enkele van de meest voorkomende moeilijkheden zijn: uiterst kleine stemhokjes, grote moeilijkheden voor rolstoelgebruikers om die te gebruiken (er moet bijvoorbeeld vaak een stoel worden weggehaald om de rolstoel bij de tafel te krijgen), geen keuze wat betreft de wijze waarop het stembiljet moet worden ingevuld (zittend of staand), tafeltjes die te klein zijn om het stembiljet in te vullen (de enige plek waar een kiezer zijn tas bijvoorbeeld kan neerzetten is op de grond), de plek waar de gleuf in de stembus zit, waardoor het voor sommige kiezers met een handicap onmogelijk is om zelf het biljet in de stembus te deponeren.

6.2.14 In de meeste landen zijn de regels voor het deponeren van stembiljetten in de stembus flexibel. Het stembiljet kan door de kiezer in de stembus worden gedeponerd, maar een ander door hem aangewezen persoon kan dat ook doen. Vaak wordt dit door kinderen gedaan als het hele gezin naar het stemlokaal gaat. In **Duitsland**, de **Tsjechische Republiek** of **Griekenland** mag bijvoorbeeld elk lid van het stembureau hulp verlenen, zelfs als ze niet speciaal als assistent zijn aangewezen, en in **Portugal** wordt het stembiljet altijd aan een vertegenwoordiger van het stembureau teruggegeven, die het dan in de stembus deponeert. Er zijn evenwel zorgen over het beginsel van het laatste contact, d.w.z. de in twee landen bestaande praktijk waarin het verplicht

is dat de kiezer, zelfs de kiezer met een handicap, als laatste het stembiljet in handen heeft voor het in de stembus wordt gedeponereerd.

6.2.15 Toegang tot informatie in het stemlokaal is een belangrijk aspect van de deelname aan verkiezingen. In de nationale wetgeving wordt nauwkeurig beschreven waarover in stemlokalen informatie beschikbaar moet zijn en wordt dat beperkt tot twee zaken: primaire, officiële informatie over alle kandidaten, en instructies over hoe het stemmen in zijn werk gaat. Meestal krijgen mensen met een handicap mondelinge uitleg door leden van het stembureau. Daardoor kunnen zorgen snel worden aangepakt en kan informatie worden verstrekt op een wijze die is aangepast aan de behoefte van de specifieke kiezer. Er kunnen moeilijkheden ontstaan als de persoon die uitleg nodig heeft doof is en gebarentaal gebruikt, omdat het slechts in enkele lidstaten mogelijk is om van een online beschikbare doventolk gebruik te maken.

6.2.16 Heel vaak zijn er in stemlokalen officiële mededelingen opgehangen die afkomstig zijn van het nationale orgaan dat de verkiezingen uitvoert. Een veel voorkomende vergissing is dat zulke mededelingen op een onpraktische hoogte worden opgehangen, dat wil zeggen dat zij bijvoorbeeld niet door rolstoelgebruikers kunnen worden gelezen. In **Polen** echter staat in de regels uitdrukkelijk dat iedereen de informatie moet kunnen lezen.

6.2.17 Sommige landen voeren in stemlokalen ook aanvullende oplossingen in voor mensen met specifieke handicaps:

- in **Spanje** worden de gemakkelijk leesbare informatiefolders over de verkiezingen en toegankelijkheid op de verkiezingswebsite ook in gedrukte vorm naar alle stemlokalen gezonden. Deze folders worden voor iedere verkiezing door het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontworpen in samenwerking met de belangrijkste verenigingen voor mensen met een handicap;
- in **Litouwen** zijn de door de centrale kiescommissie uitgegeven folders met schriftelijke informatie over hoe het stemmen in zijn werk gaat beschikbaar in de stemlokalen. Zij zijn er ook in braille;
- in **Malta** bepaalt de wet dat elk stembureau uitgerust moet zijn met audiospelers en een braillemodel met een lijst van de kandidaten en de partijen die op het stembiljet staan;
- in **Portugal** en **Ierland** wordt in elk stembureau een extra grote kopie van het stembiljet opgehangen;
- in sommige lidstaten (bijv. **België**, **Nederland**, **Zweden**) kunnen kiezers een vergrootglas gebruiken dat hen in het stemlokaal wordt verstrekt.

6.2.18 Opmerkingen

- a) Ondanks de bestaande regels is de overgrote meerderheid van de stemlokalen in de EU niet geheel of in het algemeen aangepast aan de behoefte van mensen met uiteenlopende soorten handicaps, en dit kan niet snel worden verholpen. Daarom is de beste voorlopige oplossing voor deze situatie om het kiezers met een handicap toe te staan van stemlokaal te veranderen, als het stemlokaal is bepaald op grond van hun adres. De administratieve procedure voor zo'n verandering moet eenvoudig en snel zijn.

- b) Alle kiezers met een handicap moeten vrij zijn bij hun keuze van de persoon die hen bij de verkiezingen in het stemlokaal helpt. De aanvullende voorwaarden die in veel landen aan deze helpers worden gesteld, lijken niet gerechtvaardigd.
- c) Veel landen hebben interessante, praktische oplossingen ingevoerd waardoor kiezers met allerlei soorten handicaps in stemlokalen goede toegang tot informatie wordt geboden. De meest belangrijke daarvan, die ook snel kunnen worden ingevoerd, zijn de volgende: het ophangen van officiële mededelingen en kopieën van stembiljetten in passend formaat op een zodanige hoogte dat ze gemakkelijk kunnen worden gelezen; ervoor zorgen dat informatie voor blinden in braille beschikbaar is; de mogelijkheid om een online doventolk te gebruiken.
- d) Het is van het grootste belang om zeer gedetailleerde beginselen op te stellen (in de vorm van wettelijke regels of instructies voor lokale overheden en stembureaus) die de faciliteiten van de stembureaus en de organisatie van hun werk beschrijven. Deze regels zouden onder andere een beschrijving moeten geven van de structuur van de ruimten waarin mensen zich ongehinderd kunnen verplaatsen, de omvang en plaats van en de voorzieningen die geboden worden in de stemhokjes, de toegankelijkheid van de stembus, evenals van parkeervoorzieningen en de toegang tot het stemlokaal.

6.3 Het stembiljet

- 6.3.1 De manier waarop stemmen bij de EP-verkiezingen worden uitgebracht verschilt sterk in de hele EU. Het is vaak een van de factoren die bepalen of het voor mensen met een handicap feitelijk mogelijk is om zelfstandig te stemmen. Het ontwerp van het stembiljet en de vereiste wijze van stemmen kunnen soms een niet te overwinnen belemmering vormen waardoor voor het stemmen de hulp van iemand anders nodig is, aan wie de stemkeuze dan moet worden verteld.
- 6.3.2 Als in het kiesstelsel wordt voorgeschreven dat een kiezer een bepaalde handeling moet uitvoeren, en daarnaast nog een andere handeling mag uitvoeren (hij moet bijvoorbeeld een politieke partij aangeven, waarbovenop hij, zonder daartoe verplicht te zijn, nog de kandidaat van zijn voorkeur mag aangeven), dan moet het stelsel kiezers met een handicap in staat stellen om al hun rechten uit te oefenen.
- 6.3.3 De handelingen die kiezers in de lidstaten moeten uitvoeren om te stemmen kunnen in drie soorten worden ingedeeld:
- op een daarvoor bestemde plaats op het stembiljet een bepaald teken plaatsen (een "x", "+", "v", een vakje opvullen, een cijfer omcirkelen);
 - uit een stel kaarten met de namen van politieke partijen één kaart selecteren;
 - iets op het stembiljet noteren (nummer, naam, achternaam).

6.3.4 Uitgaande van deze soorten handelingen door kiezers kunnen de lidstaten als volgt worden ingedeeld:

- landen waar het stemmen bestaat uit het plaatsen van een teken (bijvoorbeeld "x", "+"), het omcirkelen van een cijfer of het opvullen van een bepaald vakje op een of meerdere plaatsen op het stembiljet (voor een partij, een specifieke kandidaat, of kandidaten van een kieslijst): **België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië;**
- landen waar de kiezer eerst uit het pakketje dat hij heeft ontvangen een kaart met de naam van de partij selecteert, daar dan zijn keuze met betrekking tot de kandidaat of kandidaten op aangeeft door een teken te plaatsen (bijv. "x" of "+") of een bepaald vakje op te vullen: **Griekenland, Letland, Slowakije en de Tsjechische Republiek;**
- landen waar het stemmen bestaat uit het plaatsen van een teken naast de naam van een politieke partij, maar de kiezer ook het nummer of de achternaam van een specifieke kandidaat (of van specifieke kandidaten) moet invullen: **Italië en Litouwen;**
- landen waar het stemmen bestaat uit het noteren van de keuze op het stembiljet (partijnaam, nummer of achternaam van een bepaalde kandidaat): **Estland en Finland;**
- landen waar kiezers geen enkel teken op het stembiljet plaatsen en daar niets op schrijven. Uit het pakketje dat zij ontvangen, selecteren ze de kaart met de naam van de partij en deponeren deze in de stembus: **Frankrijk en Spanje;**
- landen waar nummers in vakjes worden ingevuld die voorkeuren aangeven, naast de achternamen van de kandidaten: **Ierland en Malta;**
- landen met een ingewikkeld stembiljetsysteem: **Zweden** (er moet worden gekozen tussen drie kaarten met een verschillende kleur en vervolgens is er, afhankelijk van de specifieke kaart en niet altijd, ook de mogelijkheid om een teken in een vakje te plaatsen of de naam van een partij of een kandidaat op te schrijven).

6.3.5 Voor kiezers die een stembiljet ontvangen met daarop de namen afgedrukt van kandidaten en politieke partijen, is de grootte van de letters en van de stembiljetten van groot belang. De lettergrootte en vaak ook de grootte van het stembiljet worden gewoonlijk vastgesteld door het orgaan dat verantwoordelijk is voor de organisatie van de verkiezingen. Er zijn echter ook landen waar de afmetingen van het biljet bij wet worden bepaald. Tussen de EU-landen bestaan grote verschillen, gaande van A4-formaten tot formaten groter dan A2. In **België** zijn de regels heel interessant. Ze betreffen alleen de lengte van het stembiljet, dat afhankelijk van de regio 36 of 72 cm lang mag zijn, terwijl **Cyprus** heeft besloten dat het maximumformaat van het stembiljet 16x70 cm moet zijn. In **Bulgarije** wordt er een speciaal boekje gemaakt als er een lange kandidatenlijst is.

6.3.6 De meest voorkomende en tevens de eenvoudigste manier om in de EP-verkiezingen te stemmen is om een "x" of soortgelijk teken in een vakje naast de naam van de kandidaat of de naam van de politieke partij te plaatsen. Deze werkwijze wordt in twaalf landen gevolgd. In twee landen moet dit vakje worden ingevuld, en in twee andere landen moet de "x" naast de naam of achternaam worden geplaatst zonder dat daarvoor een speciale plaats is aangegeven.

- 6.3.7 Andere manieren om een keuze aan te geven zijn het tekenen van een cirkel rond het referentienummer van de kandidaat (**Slowakije, Slovenië**) of het plaatsen van een teken naast de naam van de kandidaat met behulp van een stempel dat de kiezer van het stembureau krijgt (**Roemenië**). In **Luxemburg** wordt het tekenen van een cirkel of het plaatsen van een "x" (of iets soortgelijks) op het bovenste deel van het stembiljet als een bevestiging van de hele lijst beschouwd, maar de kiezer mag zijn zes stemmen ook onder de kandidaten verdelen die zijn voorkeur genieten; een kandidaat mag maximaal twee stemmen (aangegeven door twee "x"-tekens naast zijn of haar naam) ontvangen.
- 6.3.8 In de meeste lidstaten heeft de wetgeving een flexibele benadering ten aanzien van de kwaliteit van de tekens die op een stembiljet worden geplaatst, hoewel in **Polen** bijvoorbeeld voor een geldige stem de twee lijntjes van de "x" elkaar binnen het voor het teken bestemde vakje moeten kruisen. In veel landen wordt echter erkend dat indien er geen twijfel bestaat over de intentie van de kiezer, er geen reden is om al te formele regels op te stellen die bijvoorbeeld een stem ongeldig zouden maken als de twee lijntjes elkaar niet precies kruisen of de cirkel niet helemaal is afgemaakt. In **Portugal** bijvoorbeeld telt een stem mee als deze de wens van de kiezer duidelijk aangeeft, zelfs als het teken dat de kiezer heeft geplaatst niet perfect is of zich buiten het vakje bevindt.
- 6.3.9 De kwestie van de geldigheid van een stem houdt verband met de beschikbaarheid van technische middelen die mensen met een handicap, in het bijzonder blinden, visueel gehandicapten en mensen met beperkt manueel vermogen, in staat stelt om hun stem zelfstandig uit te brengen, met de zekerheid dat hun stemmen naar behoren worden erkend en geteld. In zeven lidstaten kan de kiezer een speciaal voorblad voor het stembiljet krijgen waarop de plaats waar het juiste teken moet worden geplaatst precies wordt aangegeven.²⁶ In sommige landen ontbreken brailletekens echter, wat het voor blinden uiterst moeilijk maakt om onafhankelijk te stemmen. In andere landen zijn zulke oplossingen voor de blinden en visueel gehandicapten en voor mensen die niet duidelijk kunnen schrijven, niet voorhanden, waardoor zij afhankelijk zijn van de ondersteuning van familieleden of naaste vrienden bij het uitbrengen van hun stem.
- 6.3.10 Slechts twee lidstaten (**Spanje en Zweden**) uit een totaal van zeven landen waar de kiezer uit een pakketje kaarten met de namen van alle politieke partijen een kaart selecteert met de naam van de politieke partij/kiescommissie (als de enige of de eerste stap van de stemprocedure), hebben regelingen getroffen die blinden in staat stellen om de juiste kaart zelfstandig te vinden: de kaarten zijn verpakt in enveloppen met brailletekst, waardoor de juiste kaart er makkelijk tussenuit kan worden gehaald.
- 6.3.11 In zeven lidstaten schrijven de kiezers het registratienummer of de naam van de gekozen kandidaat of van de partij waar zij op stemmen op het stembiljet. Deze werkwijze bezorgt veel mensen problemen, en verhoogt het risico dat hun stemmen ongeldig worden verklaard vanwege een onleesbaar handschrift (vaak als gevolg van een handicap), dat geen rekening wordt gehouden met hun voorkeur voor bepaalde kandidaten, of dat alleen hun stemmen voor bepaalde politieke partijen worden geteld. In één lidstaat leidt elk ander merk of woord dan het inschrijvingsnummer van de kandidaat ertoe dat het stembiljet nietig wordt verklaard. Van deze

26

Ook in Ierland zijn zulke voorbladen beschikbaar, maar alleen tijdens een referendum en de presidentsverkiezingen.

lidstaten verleent alleen **Malta** hulp aan mensen met een visuele handicap. In dat land is op verzoek een braillemodel en audioapparatuur beschikbaar. Een aanvraag vooraf is niet nodig. Als iemand alsnog niet in staat is om te stemmen, bieden de verkiezingsassistenten hulp, afhankelijk van de behoefte. De ruimte met de stemhokjes is gesloten gedurende de periode waarin de hulp wordt verleend.

6.3.12 In een aantal lidstaten is het stemmen niet een enkele en simpele handeling. De kiezer moet tussen verschillende mogelijkheden kiezen, wat soms moeilijk kan zijn om te begrijpen. In **Litouwen** mogen nul tot vijf voorkeurskandidaten worden geselecteerd, in **Slowakije** kunnen maximaal twee kandidaten worden geselecteerd, in **Luxemburg** heeft de kiezer een aantal stemmen die hij aan kandidaten kan toekennen, en een kandidaat kan zelfs twee stemmen krijgen, en in **Malta** wordt een volgorde van voorkeur aangegeven voor maximaal vijf kandidaten. In **Zweden** moet de kiezer eerst een van drie stembiljetten kiezen, en wat hij vervolgens moet doen hangt van de gekozen kaart af. Daarnaast is het in speciale omstandigheden niet alleen mogelijk om een op de lijst voorkomende voorkeurskandidaat te kiezen, maar ook om de naam van iemand op te schrijven die niet op de lijst voorkomt. In de informatiegids die de overheid in deze landen verstrekt, wordt geprobeerd duidelijk te maken wat de effecten zijn van het gebruik van de individuele opties die kiezers hebben. In **Zweden**, dat het ingewikkeldste systeem heeft, zijn er posters waarop met plaatjes stap voor stap wordt uitgelegd hoe men moet stemmen.

6.3.13 Opmerkingen

- a) Voor kiezers met een handicap is het technische aspect van het stemmen net zo belangrijk als toegang tot informatie of tot het stemlokaal. De makkelijkste werkwijze is om een selectie te maken door middel van plaatsing van een "x" of iets soortgelijks in een voldoende groot vakje. Voor blinden en visueel gehandicapten en voor mensen die niet duidelijk met een pen kunnen schrijven, zijn speciale voorbladen voor stembiljetten met braille- en gemakkelijk leesbare tekst (bijv. alleen de identificatienummers van de kandidaten) een goede werkwijze. Wanneer er bij het stemmen echter een cirkel moet worden getrokken, bijvoorbeeld om het identificatienummer van de kandidaat, dan is dat een groot probleem voor kiezers die hun handen niet goed kunnen gebruiken.
- b) Als de kiezer uit het pakketje kaarten dat hij heeft ontvangen een kaart selecteert met de naam van een politieke partij, dan moet de lettergrootte van de afzonderlijke partijen op de kaarten groot genoeg zijn. Alle kaarten moeten ook in braille worden gedrukt of beschikbaar zijn in met braille bedrukte enveloppen, zodat blinden de juiste kaart kunnen selecteren.
- c) Als er moet worden gestemd door de naam van de kandidaat of partij op het stembiljet te schrijven, is dat belastend en kan dat ertoe leiden dat de stem ongeldig wordt verklaard. Daarom is het, ongeacht de verkiezingstraditie van een land, de moeite waard om een verandering van deze regel te overwegen.
- d) Voor mensen met een verstandelijke handicap moet informatie over stemprocedures dienovereenkomstig worden gewijzigd. De beste benadering is een tekst met eenvoudige zinnen of grafische instructies. Dit is in het bijzonder van belang in landen met een

gecompliceerd stemproces, waarbij de kiezer een aantal beslissingen moet nemen en bijbehorende handelingen moet uitvoeren. Niet alleen moeten de stappen in het proces aan de kiezer duidelijk worden gemaakt, maar ook de gevolgen daarvan.

6.4 Vervroegd stemmen, voor de officiële verkiezingsdag, in bepaalde stemlokalen

6.4.1 Tien lidstaten bieden ten minste sommige groepen kiezers de mogelijkheid om vervroegd te stemmen door persoonlijk in een aangewezen stemlokaal te verschijnen, meestal in een gebouw van de lokale overheid. Deze stemlokalen bevinden zich in gebouwen die op de behoefte van mensen met beperkte zelfstandige mobiliteit zijn afgestemd.

6.4.2 In acht landen hebben alle burgers dit recht, en in de andere twee mogen bepaalde groepen burgers vervroegd stemmen. Een handicap is geen grond voor vervroegd stemmen, maar mensen die in een ziekenhuis zijn opgenomen of van wie wordt verwacht dat zij op de verkiezingsdag in een ziekenhuis zijn opgenomen, mogen vervroegd stemmen.

6.4.3 In de overgrote meerderheid van de landen hoeven de kiezers voor het vervroegd stemmen geen administratieve handelingen te verrichten. In sommige landen is het echter verplicht om zich vooraf in te schrijven om vervroegd te kunnen stemmen. Zij kunnen gedurende de openingstijden gewoon naar het stemlokaal gaan. In **Finland** vindt vervroegd stemmen onder andere plaats in stemlokalen die in ziekenhuizen en instellingen voor langdurige zorg zijn ingericht.

6.4.4 Opmerkingen

a) Vervroegd stemmen kan een doeltreffende manier zijn om mensen met een handicap te helpen deelnemen aan de verkiezingen. Omdat de mogelijkheid om vervroegd te stemmen zich minstens over een paar dagen uitstrekt, is het voor de plaatselijke overheid makkelijker om vervoer te regelen om mensen naar dergelijke stemlokalen te brengen.

b) In instellingen voor langdurige zorg is het makkelijker om dergelijk stemmen op een werkdag te organiseren, omdat er dan meestal meer personeel is dan op zondag, in de meeste landen de dag waarop traditioneel de verkiezingen plaatsvinden.

6.5 Stemmen per post

6.5.1 In een aantal lidstaten kunnen kiezers die in het land van de verkiezingen wonen het stembiljet van tevoren (voor verkiezingsdag) ontvangen. Die moeten het persoonlijk invullen en per post of koerier naar het stembureau sturen of daar door iemand anders (die geen lid is van het stembureau) laten bezorgen. In het kader van dit rapport worden deze manieren om te stemmen alle als "stemmen per post" aangeduid.

6.5.2 In **Duitsland, Luxemburg** en **Spanje** kunnen alle burgers per post stemmen. In **Ierland, Oostenrijk, Polen, Slovenië** en **Zweden** is deze manier van stemmen toegestaan voor nauw omschreven categorieën mensen die op de verkiezingsdag niet naar het stemlokaal kunnen komen, waaronder mensen met een handicap.

6.5.3 In **Denemarken** bestaat een gemengd stelsel waarin elementen van stemmen per post voorkomen. Er is in aangewezen stemlokalen volop gelegenheid om vervroegd te stemmen (van drie weken tot twee dagen van tevoren). Indien mensen zich niet naar een stemlokaal kunnen begeven kan er ook vervroegd worden gestemd door middel van stemmen per post. In instellingen als ziekenhuizen en verzorgingstehuizen haalt de leiding de adequaat beveiligde stembiljetten van de in die instellingen verblijvende mensen op en zendt deze door naar het stembureau. Speciale verkiezingsambtenaren nemen de ingevulde stembiljetten van mensen met een handicap bij hen thuis in ontvangst.

6.5.4 In landen waar de kiezers hun wens om per post te stemmen kenbaar moeten maken om een stembiljet te krijgen, worden gebruikersvriendelijke procedures toegepast. Het formulier moet altijd bij een kantoor worden ingediend (niet per se door de kiezer in eigen persoon), en in sommige landen wordt ook een aanvraag per e-mail, online formulier of zelfs telefoon geaccepteerd. Meestal worden stembiljetten kosteloos naar het woonadres gezonden. In **Ierland** en **Spanje** kunnen ze bij bepaalde kantoren worden opgehaald. In **Spanje** kan een persoon met een handicap die niet naar het postkantoor kan komen om een verzoek in te dienen tot stemmen per post of om het stembiljet op te halen, een notaris vragen om gratis een machtiging op te stellen zodat de door de kiezer met een handicap benoemde persoon kan zorgen dat aan alle eisen voor stemmen per post wordt voldaan. In **Duitsland** kunnen kiezers met een handicap de overheid om hulp vragen bij het verkrijgen van de nodige documenten om hun stem per post uit te brengen.

6.5.5 Door kiezers ingevulde stembiljetten kunnen kosteloos worden verzonden (per post of koerier). In **Zweden** wordt de envelop die het ingevulde stembiljet bevat door een speciale vertegenwoordiger (bijvoorbeeld de postbode) bij de kiezer opgehaald en bij het stembureau bezorgd. Dit stembiljet wordt door de kiezer in de envelop gedaan (indien nodig door iemand die hulp biedt) in de aanwezigheid van die vertegenwoordiger en een getuige. In **Oostenrijk**, **Polen** en **Zweden** mag een kiezer die heeft aangegeven per post te willen stemmen en een stembiljet heeft ontvangen, van gedachten veranderen en het stembiljet niet per post terugsturen, maar op de verkiezingsdag zelf in de stembus van zijn stemlokaal deponeren.

6.5.6 In **Duitsland** en **Polen** kunnen blinden speciale voorbladen voor het stembiljet krijgen (dezelfde als die beschikbaar in de stemlokalen), wat hen in staat stelt om geheel zelfstandig te stemmen.

6.5.7 Opmerkingen

- a) Door stemmen per post is het voor mensen met een handicap veel gemakkelijker om aan verkiezingen deel te nemen.
- b) De doeltreffendheid en de populariteit van deze werkwijze hangen echter af van de eenvoud van de procedures en de afwezigheid van kosten: het kenbaar maken van de wens om deel te nemen, de manier om het stembiljet op te halen en om het na invulling terug te zenden.
- c) Kiezers moet niet alleen het stembiljet worden toegezonden, maar ook informatie die is afgestemd op hun soort handicap, en indien nodig ook de voorbladen voor blinden en visueel gehandicapten.

6.6 Stemmen via de mobiele stembus

- 6.6.1 In 17 lidstaten kan op deze wijze worden gestemd. De reikwijdte van de oplossing verschilt van land tot land. In twaalf lidstaten is het mogelijk om een stembus te gebruiken die naar de op dat moment geldende verblijfplaats van de kiezer wordt gebracht (bijv. woonadres, ziekenhuisbed of instelling voor langdurige zorg) of, om een ander voorbeeld te noemen, een plek voor het stemlokaal (in gevallen waarin het voor de kiezer te moeilijk is om het stemlokaal te betreden). Vanuit het gezichtspunt van de kiezer doet zich in vijf andere landen dezelfde situatie voor als de stem niet in de stembus wordt gedeponereerd (omdat de stem daar in fysieke zin niet heen wordt gebracht). In deze gevallen wordt een adequaat beveiligd stembiljet door leden van het stembureau rechtstreeks bij de kiezer in een envelop (een representatie van de stembus) opgehaald.
- 6.6.2 Deze manier van stemmen kan worden gebruikt door mensen die door hun handicap of medische toestand niet in staat zijn naar het stemlokaal te komen. In veel landen is het voldoende om zich op de verkiezingsdag in een ziekenhuis of instelling voor langdurige zorg te bevinden, of om, zoals in **Litouwen**, de leeftijd van 70 jaar te hebben bereikt. Bepaalde landen hebben bepalingen waarin formele eisen worden gesteld. In andere landen worden individuele situaties op flexibelere wijze beoordeeld en wordt een tijdelijk gebrek aan mobiliteit (bijv. als een patiënt na een operatie thuis verblijft) ook in aanmerking genomen.
- 6.6.3 De procedure waarbij men verklaart om via een mobiele stembus te willen stemmen is in de EU-landen zeer flexibel. Dit kan via een formele aanvraag, maar bellen of een e-mail sturen is vaak ook voldoende. In slechts één land wordt de eis gesteld dat er een medische verklaring moet worden overgelegd met een toelichting waarom de betrokkene niet naar het stemlokaal kan komen.
- 6.6.4 Twaalf landen hebben de meest flexibele werkwijze: de stembus wordt gebracht naar de plaats waar de kiezer verblijft. De meest algemene beperking is hier de eis dat de plaats waar de kiezer verblijft zich moet bevinden in de gemeente waar het stemlokaal van de kiezer is gevestigd. In drie landen is het gebruik van een mobiele stembus beperkt tot ziekenhuispatiënten en mensen die in een zorginstelling verblijven, bedlegerig zijn en niet in staat zijn om zich zelfstandig te verplaatsen. In twee andere landen is het toegestaan om de stembus binnen het stemlokaal te verplaatsen als de kiezer die door fysieke belemmeringen niet kan bereiken. Het is zelfs mogelijk om de stembus en de stembiljetten naar buiten voor het stemlokaal te verplaatsen.
- 6.6.5 Daarnaast is het in **Estland**, **Finland** en **Slowakije** mensen die langdurige zorg verlenen aan kiezers met een handicap ook toegestaan om hun stem gelijktijdig in dezelfde stembus te deponeren. De voorwaarden zijn: melden vooraf, onder hetzelfde stembureau vallen, en een nauwe relatie met de kiezer.
- 6.6.6 Ongeveer de helft van de lidstaten maakt op de verkiezingsdag gebruik van een mobiele stembus, en de andere in de laatste dagen voor de verkiezingen. De kiezer wordt doorgaans over de tijdruimte geïnformeerd waarbinnen de stembus bij hem of haar thuis wordt bezorgd, maar slechts in vier landen is dat een betrekkelijk nauwe tijdruimte (niet meer dan drie uur).

6.6.7 Kiezers met een handicap die een mobiele stembus gebruiken, kunnen van dezelfde hulpmiddelen gebruikmaken als in een stemlokaal, zoals voorbladen voor blinden (indien beschikbaar in het desbetreffende land) of iemands hulp (een assistent).

6.6.8 Opmerkingen

- a) Een mobiele stembus is een zeer doeltreffende manier om mensen met een handicap in staat te stellen aan verkiezingen deel te nemen. Ten aanzien van de kosten is het evenwel lonend om deze werkwijze te combineren met de mogelijkheid om per post te stemmen, want deze twee vormen kunnen elkaar aanvullen.
- b) Als voorlopige oplossing, tot de toegankelijkheid van stemlokalen is verbeterd, moet worden overwogen om stembiljetten en een kleine aanvullende stembus buiten voor het stemlokaal te zetten zodat kiezers daar hun stem kunnen uitbrengen.
- c) Voor mensen die ziek zijn of een ernstige handicap hebben kan het belastend zijn als zij verscheidene uren moeten wachten voor het stembureau zich met de stembus aandient. De tijdruimte waarbinnen de stembus wordt bezorgd moet betrekkelijk kort zijn.

6.7 Stemmen bij volmacht

6.7.1 Stemmen bij volmacht betreft alleen die gevallen waarin de kiezer een ander machtigt om in het stemlokaal namens hem een stem uit te brengen. Dit wordt ook wel het overdragen van stemrecht genoemd. De gemachtigde brengt een stem uit namens de kiezer en op het moment dat er kan worden gestemd, wordt de kiezer niet door zijn gemachtigde vergezeld.

6.7.2 Deze mogelijkheid bestaat in vier lidstaten. In **Frankrijk** en **Nederland** kunnen alle kiezers bij volmacht stemmen, in **Polen** is dat beperkt tot mensen met een handicap en mensen van 75 jaar en ouder, en in **België** hebben behoorlijk grote groepen kiezers dit recht, waaronder mensen die ziek zijn en mensen met een handicap, mits zij daarvoor een passende medische verklaring kunnen overleggen.

6.7.3 De gemachtigde moet het recht hebben om in hetzelfde stemlokaal te stemmen als de kiezer die zijn stemrecht overdraagt. Voor afwijkingen van deze regel is een afzonderlijke administratieve procedure nodig.

6.7.4 In **Frankrijk** en **Polen** moet het stemrecht worden overgedragen in de aanwezigheid van een plaatselijke ambtenaar. Dit mag ook bij de kiezer thuis gebeuren. In **België** wordt het stemrecht overgedragen met een speciaal formulier en is daar geen officiële bevestiging voor nodig.

6.7.5 Met andere beperkingen in al deze landen wordt het buitengewone karakter van deze manier van stemmen benadrukt. In **België** mag iemand slechts als gemachtigde voor één kiezer optreden; in **Nederland** voor twee kiezers; in **Frankrijk** als regel voor één, en voor een tweede alleen indien de gemachtigde is benoemd door iemand die zich in het buitenland bevindt; in **Polen** voor twee kiezers, voor zover ten minste een van de twee kiezers die hun stemrecht overdragen een direct familielid is.

6.7.6 Opmerkingen

- a) Stemmen bij volmacht kan als een aanvullende oplossing worden beschouwd, maar moet niet als voorwendsel worden gebruikt om niet aan te sporen tot inspanningen om alle kiezers in staat te stellen daadwerkelijk en rechtstreeks aan verkiezingen deel te nemen.
- b) Bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de manier waarop het stemrecht wordt overgedragen (handtekeningvereiste). Kiezers met een handicap moeten in staat worden gesteld hun stemrecht op hun verblijfplaats over te dragen.
- c) De beperking van het aantal personen voor wie iemand als gemachtigde kan optreden is een geschikte oplossing, waarmee onregelmatigheden in het verkiezingsproces worden voorkomen.

6.8 Elektronisch stemmen

6.8.1 Alle burgers in **Estland** kunnen elektronisch stemmen. Dit is een element in een uitgebreid systeem dat burgers in staat stelt met de nationale overheid te communiceren en bijna alle officiële zaken af te handelen. Het gebruik van dit systeem is zo wijdverbreid dat het niet nodig is een basistraining te organiseren. Elektronisch stemmen is voor veel Estlanders met een handicap de geschiktste manier om te stemmen. Bij deze manier van stemmen moet het registratienummer van de kandidaat worden ingevuld, net als in het traditionele stemlokaal. Een ander voordeel is dat het gemakkelijker is om de kandidatenlijst op een computerscherm te bekijken dan de papieren lijsten van het stemlokaal te bestuderen.

6.8.2 Door de manier waarop het stemmen in **Estland** is georganiseerd, worden kiezers beschermd tegen pogingen om hen tot een bepaalde manier van stemmen te dwingen. Dat is voor mensen met een handicap van groot belang, omdat zij vaak van verzorgers afhankelijk zijn. Het beginsel van de laatste stem wordt toegepast. Dat houdt in dat de persoon die elektronisch stemt van gedachten mag veranderen en opnieuw mag stemmen; het systeem kijkt alleen naar de laatst uitgebrachte stem. De kiezer kan van gedachten veranderen, zelfs als de mogelijkheid tot elektronisch stemmen voorbij is. In dat geval moet de kiezer evenwel persoonlijk naar het stemlokaal komen.

6.8.3 In bepaalde streken van **België** wordt er in stemlokalen gestemd door middel van speciale geïnstalleerde apparaten met een scherm (te vergelijken met een pinautomaat). Voor mensen met een handicap is dit echter geen wezenlijke verbetering: er zouden zich problemen kunnen voordoen wegens de hoogte van het scherm en de leesbaarheid ervan, en ook wegens de behendigheid die nodig is om het apparaat te bedienen.

6.8.4 Opmerkingen

- a) Elektronisch stemmen kan een andere vorm van stemmen zijn die geschikt is voor bepaalde mensen met een handicap, voor zover het onderdeel is van een uitgebreid kader van elektronische communicatie tussen burgers en de nationale overheid. Het is zinloos om alleen met het oog op de verkiezingen een systeem op te zetten. Nog afgezien van

bijvoorbeeld de technische voorwaarden in verband met de veiligheid, zouden er aanzienlijke uitgaven nodig zijn om bekendheid met deze stemmethode te bevorderen, in het bijzonder gezien het feit dat het overbrengen van deze informatie aan mensen met verschillende handicaps een daarop toegesneden aanpak verlangt.

- b) Elektronisch stemmen met behulp van in stemlokalen geïnstalleerde apparaten houdt op dit moment voor mensen met een handicap geen wezenlijke verbetering in van de toegankelijkheid tot verkiezingen. Om dit te veranderen, dienen er technische regelingen te komen die mensen met verschillende handicaps in staat stellen deze apparaten onafhankelijk te bedienen; hun locatie moet daadwerkelijke privacy en geheimhouding voor de kiezers garanderen.

6.9 Stemmen in instellingen voor langdurige zorg en ziekenhuizen

Mensen in instellingen voor langdurige zorg en ziekenhuizen kunnen hun stemrecht vaak niet uitoefenen. Als kiezers in een bepaald land onder bepaalde voorwaarden van andere vormen van stemmen kunnen gebruikmaken dan in een stemlokaal (bijv. via een draagbare stembus of stemmen per post), dan zijn deze natuurlijk ook beschikbaar voor mensen die in deze instellingen verblijven. Sommige landen hebben echter speciale regelingen ingevoerd die specifiek op deze categorie mensen zijn gericht en veel bijdragen aan hun deelname aan de verkiezingen. Zo hoeven deze kiezers voor de verkiezingen niet aan bijzondere formaliteiten te voldoen, in tegenstelling tot kiezers van wie de gezondheidstoestand vergelijkbaar is, maar die in hun eigen huis wonen.

- 6.9.1 Zeven landen bieden deze mensen "besloten stemlokalen". Deze zijn op de verkiezingsdag geopend, en hebben meestal dezelfde openingsuren als gewone stemlokalen. In **Polen** mogen deze stembureaus vroeg sluiten als alle in aanmerking komende kiezers hebben gestemd. In **Italië** worden de openingstijden van het stemlokaal door het hoofd van het ziekenhuis of de instelling voor langdurige zorg bepaald, en die zijn doorgaans aanzienlijk korter dan de openingsuren van de andere stemlokalen in het land.
- 6.9.2 De beslissende factor voor de opening van een stemlokaal in een instelling is het aantal mensen dat daar verblijft. Er bestaat veel verschil. In **Bulgarije** is 10 personen genoeg; in **Polen** zijn dat er 15; in **Malta** ligt de drempel op 50 mensen in geval van bejaardentehuizen, terwijl de namen van grote ziekenhuizen rechtstreeks in de kieswet worden vermeld; in **Italië** ligt de drempel op 200 mensen. In **Duitsland** en **Kroatië** worden in grotere instellingen stembureaus gevormd, terwijl speciale mobiele stembureaus of vertegenwoordigers van reguliere commissies de kleinere ziekenhuizen en instellingen voor langdurige zorg bezoeken.
- 6.9.3 In andere landen zijn speciale alleen voor mensen in ziekenhuizen en instellingen voor langdurige zorg toegankelijke manieren van stemmen ingevoerd. In **Litouwen** worden mensen die zich kunnen verplaatsen op een dag voor de verkiezingsdag naar daarvoor aangewezen postkantoren gebracht. Mensen die niet in staat zijn om een dergelijke locatie te bezoeken worden door een speciale commissie met stembiljetten opgezocht. Zij zorgt ervoor dat deze zelfstandig worden ingevuld of, onder toezicht van de kiezer, door een door de kiezer zelf gekozen helper. In **Finland** volgt het stemmen soortgelijke regels als in besloten stemlokalen,

maar in de aanloop naar de verkiezingsdag (elf tot vijf dagen voor de verkiezingen). **Estland** kent een soortgelijke situatie. In **Ierland** kunnen kiezers die in instellingen voor langdurige zorg verblijven door het overleggen van een medisch attest een aanvraag indienen om te worden opgenomen op de speciale kiezerslijst. Na voltooiing van deze procedure worden zij individueel bezocht door speciale ambtenaren die de uitgebrachte stemmen verzamelen.

- 6.9.4 In alle landen waar gestemd kan worden in ziekenhuizen en instellingen voor langdurige zorg zijn mensen die bedlegerig zijn en 24-uurs zorg nodig hebben in staat hun stem uit te brengen. Zij stemmen meestal op hun kamer of afdeling, waarbij ze hun stem in de mobiele stembus deponeren waar het stembureau voor heeft gezorgd. In twee landen worden deze kiezers met bedden of rolstoelen naar een op een geschikte wijze ingericht stemlokaal gebracht. Als een kiezer niet in staat is om zijn keus zelfstandig kenbaar te maken, wordt dit aangegeven door degene die hij heeft geselecteerd en die onder zijn toezicht staat.
- 6.9.5 Tussen patiënten en personeel ontwikkelt zich in zulke instellingen een speciaal soort relatie, vaak met een hoge graad van afhankelijkheid, wat het gevaar oplevert dat de beslissingen van de kiezers worden beïnvloed. Daarom moet stemmen op afstand (bijv. per post of via het internet) in deze instellingen niet worden bevorderd. In plaats daarvan moet men zich richten op rechtstreekse vormen, die de onafhankelijke commissie in staat stellen om te controleren dat personeelsleden de kiezer niet trachten te dwingen op een bepaalde manier te stemmen.
- 6.9.6 In veel landen kunnen mensen in zulke instellingen, als er geen stemlokaal is ingericht, op de verkiezingsdag of daarvoor gebruikmaken van andere vormen van stemmen, voornamelijk door middel van een mobiele stembus of per post, maar ook door naar het gewone stemlokaal gebracht te worden. Deze opties worden vaak door de leiding van de instelling gecoördineerd. In sommige landen gebeurt dit in de vorm van een mobiel stembureau dat in het ziekenhuis of de zorginstelling aankomt, waarvoor geen voorafgaand verzoek nodig is van de bewoners om aan de verkiezingen deel te nemen.
- 6.9.7 In bijna een derde van de lidstaten hebben mensen in 24-uurs zorginstellingen of mensen die voor langdurige behandeling in het ziekenhuis zijn geen mogelijkheid om aan verkiezingen deel te nemen. In heel wat landen kan het gebeuren dat stemmen in theorie mogelijk is, maar dat de uitoefening van dit recht in de praktijk heel veel inspanningen van en ondersteuning door de familie vergt. In de overige landen zijn de meeste van deze mensen in staat om aan verkiezingen deel te nemen, maar de systematische oplossingen die er reeds zijn passen alleen bij een deelgroep van de kiezers, met name degenen die in grotere instellingen verblijven.
- 6.9.8 Opmerkingen
- a) Demografische verandering en een vergrijzende maatschappij zijn factoren die zullen leiden tot een stijging van het aantal mensen in zorginstellingen en ziekenhuizen. Het overheidsapparaat van de lidstaten zou speciale aandacht moeten geven aan het waarborgen van de voorwaarden waaronder deze mensen hun stemrecht kunnen uitoefenen.
 - b) De ervaring heeft geleerd dat een besloten stemlokaal de beste systematische oplossing is als de instelling ten minste 50-100 mensen huisvest, waarbij de mensen in kleinere instellingen

kunnen stemmen via een door een mobiel stembureau bezorgde stembus. Natuurlijk moeten bedlegerige mensen altijd in staat worden gesteld om een mobiele stembus te gebruiken.

- c) Gezien het speciale soort relaties tussen de patiënt en het personeel in zulke instellingen, waarbij er een hoge graad van afhankelijkheid bestaat, moet het gevaar worden geminimaliseerd dat de beslissingen van kiezers worden beïnvloed. Men moet zich in zulke instellingen daarom richten op rechtstreekse manieren om te stemmen, waarbij het onafhankelijke stembureau kan controleren dat personeelsleden de kiezer niet dwingen op een bepaalde manier te stemmen.

6.10 Stemplicht

6.10.1 In drie EU-landen is deelname aan de verkiezingen verplicht. De wetgeving in **België** en **Griekenland** kent geen uitzondering op deze regel. Stemmen in **Luxemburg** is niet verplicht voor mensen die ouder zijn dan 75 jaar.

6.10.2 In **België** en **Luxemburg** kan het niet deelnemen aan een verkiezing worden gerechtvaardigd door middel van schriftelijke correspondentie, mogelijk vergezeld van inhoudelijke bewijsstukken. In **Griekenland** gebeurt dit door middel van een gesprek met een ambtenaar. Er zijn geen specifieke, op de situatie van mensen met een handicap afgestemde procedures.

6.10.3 Voor mensen met een handicap is dit vaak een bron van extra stress. Ten eerste zijn ze door onbevredigende maatregelen niet in staat om te stemmen, en vervolgens moeten ze een rechtvaardiging geven voor het niet deelnemen aan de verkiezingen. Bovendien is er altijd het gevaar dat de rechtvaardiging ontoereikend wordt geacht en dat er sancties volgen.

6.10.4 Alleen in **Griekenland** wordt met deze regel, ondanks het feit dat hij is opgenomen in het wettelijk kader, door de overheid in de praktijk zeer flexibel omgegaan: niet meedoen leidt niet tot sancties. In **België** kan, wanneer men voor de eerste keer zonder rechtvaardiging verzuimt om aan de verkiezingen deel te nemen, een waarschuwing worden gegeven of een boete van 40 tot 80 EUR worden opgelegd. Als men daarna een volgende keer niet deelneemt, volgen er hogere boetes (80-200 EUR). Als men binnen 15 jaar vier maal verzuimt deel te nemen, wordt de kiezer voor een periode van tien jaar uit het kiesregister geschrapt. In **Luxemburg** resulteert het eerste verzuim om deel te nemen in een boete van 100 tot 250 EUR; volgende verzuimen (binnen vijf jaar) leiden tot boetes van 500-1000 EUR, en in de wet worden ook strafrechtelijke maatregelen vermeld, hoewel het in de praktijk onwaarschijnlijk is dat deze bepaling wordt toegepast.

6.10.5 Opmerkingen

- a) Als burgers worden verplicht om bij verkiezingen te stemmen zou dat voor de autoriteiten in bepaalde landen een sterke prikkel moeten zijn om iedereen met een handicap in staat te stellen om aan de verkiezingen mee te doen.
- b) Dit mag niet leiden tot een situatie waarin iemand met een handicap de overheid ervan moet overtuigen dat hij niet in staat was om aan de verkiezingen deel te nemen omdat dat land de

omstandigheden waaronder aan verkiezingen kan worden deelgenomen niet had afgestemd op zijn of haar handicap.

6.11 Stemrecht in land van permanent verblijf anders dan in land van herkomst

6.11.1 Alle EU-burgers die in een lidstaat wonen die niet hun land van herkomst is, hebben het recht om bij de verkiezingen voor het Europees Parlement te stemmen in hun land van verblijf. Om van dit recht gebruik te maken moeten zij echter in het kiesregister zijn opgenomen.

6.11.2 In de grote meerderheid van de lidstaten is opname in het kiesregister ofwel automatisch gekoppeld aan het bevolkings- of belastingplichtigenregister, dan wel gekoppeld aan de voltooiing van de procedure voor de registratie als inwoner of belastingplichtige, waarbij de potentiële kiezer op dat moment (of later) mag aangeven bij de Europese verkiezingen te willen stemmen. In zeven landen is de procedure ingewikkelder. In vier landen moeten EU-burgers die willen stemmen een afzonderlijke registratieprocedure doorlopen en daarvoor een registratieformulier invullen. In drie landen moet een aanvraag worden ingediend, die dan door de plaatselijke overheid wordt bekeken.

6.11.3 De technische regelingen voor opname in het kiesregister zijn essentieel voor mensen met een handicap. In twaalf lidstaten kan dat alleen maar door alle formaliteiten persoonlijk op het desbetreffende kantoor te vervullen. In de andere 15 lidstaten kan dat ook anders en gemakkelijker. Veertien landen bieden de mogelijkheid om een verzoek op papier in te zenden, terwijl in tien landen dit verzoek ook elektronisch kan worden ingediend, dus door een e-mail samen met bijlagen te sturen, of door een online formulier in te vullen. In het geval dat de melding per e-mail geschiedt, is in het algemeen een geautoriseerde elektronische handtekening vereist, maar in **Litouwen** is het bijvoorbeeld genoeg om een scan van het ingevulde aanvraagformulier toe te sturen, samen met de noodzakelijke bijlagen. Geen enkel land waar een online formulier een optie is, heeft echter de vorm daarvan afgestemd op de visueel gehandicapten of oplossingen voor doven geboden, bijvoorbeeld met informatie in gebarentaal. Sommige landen hebben de mogelijkheid om procedures op individueel niveau af te stemmen op de specifieke behoefte van iemand met een handicap. Op **Malta** bijvoorbeeld kan het zelfs voorkomen dat een overheidsfunctionaris naar het huis van degene gaat die zich wil registreren zodat die persoon het formulier kan invullen. In **Litouwen** kan iemand anders het formulier indienen of toesturen.

6.11.4 Slechts twee landen verplichten burgers uit andere EU-lidstaten die in het kiesregister staan om zich voor de volgende verkiezingen opnieuw te laten registreren. Dat lijkt een onnodige administratieve last te zijn. In de andere landen zijn ze altijd al in het kiesregister ingeschreven.

6.11.5 De uiterste datum waarop een aanvraag voor opname in het kiesregister kan worden ingediend, is een zeer belangrijke kwestie. In de meeste EU-landen ligt de uiterste datum een behoorlijke tijd voor de verkiezingen: meer dan vier weken, 60 dagen in sommige landen, en in één land maar liefst 90 dagen voor de verkiezingen. Potentiële kiezers moeten zich op deze manier laten registreren voor er in de media informatie verschijnt over hoe deelname aan de verkiezingen in beginsel is geregeld, waaronder regelingen voor mensen met een handicap, waarmee zij kunnen inschatten of zij in staat zullen zijn om zelfstandig aan de verkiezingen deel te nemen. Slechts

twee landen hebben een uiterste datum binnen een week voor de verkiezingen: in **Litouwen** is registratie zeven dagen voor de verkiezingen mogelijk, en in **Polen** vijf dagen (en in buitengewone gevallen zelfs later).

6.11.6 Opmerkingen

- a) De registratie van kiezers die in een ander EU-land wonen dan hun land van herkomst moet een eenmalige zaak zijn en zou niet moeten worden herhaald bij volgende verkiezingen.
 - b) Voor veel mensen met een handicap is het onmogelijk of uiterst bezwaarlijk om zich persoonlijk op een kantoor te registreren. Daarom moeten andere manieren van registratie mogelijk worden gemaakt – met inbegrip van gepersonaliseerde methoden, in naar behoren gemotiveerde gevallen –, en moeten deze steeds meer keuzen omvatten.
 - c) In veel lidstaten wordt bij de registratieprocedure onvoldoende rekening gehouden met de behoeften van blinden, visueel gehandicapten en doven. Dit dient dringend te worden verbeterd.
 - d) De uiterste datum waarop men zich in de lidstaten van de EU voor het stemmen moet laten registreren varieert sterk, van 90 tot 3 dagen voor de verkiezingen. Deze verschillen kunnen maar moeilijk worden gerechtvaardigd. Het kiesregister zou niet eerder dan twee weken voor de verkiezingen moeten worden gesloten.
-



Europees Economisch en Sociaal Comité

Belliardstraat 99
1040 Brussel
BELGIË

Verantwoordelijke uitgever: eenheid Bezoeken en publicaties
EESC-2019-26-NL

www.eesc.europa.eu



© Europese Unie, 2019

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de foto's / illustraties
dient reedsrechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende(n) te worden gevraagd.



Print
QE-02-19-153-NL-C
ISBN 978-92-830-4450-5
doi:10.2864/713954

Online
QE-02-19-153-NL-N
ISBN 978-92-830-4440-6
doi:10.2864/15603

NL