



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

Advies nr.384/2025

Schriftelijk advies voor de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers

Samenvatting

Unia is door de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd om schriftelijk advies uit te brengen over vier wetsvoorstellen (0806+0807+0808+0809), die tot doel hebben om de participatie aan de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Europees Parlement, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap te verhogen door het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een ziekte of handicap en kiezers van 75 jaar of ouder.

Unia steunt de verschillende wetsvoorstellen omdat ze de burgerparticipatie van ouderen en personen met een ziekte of handicap bevorderen. De hervorming biedt echter geen volledige oplossing voor de uitdagingen op het vlak van inclusie. Unia wijst dan ook op een aantal aandachtspunten en formuleert aanbevelingen om de gelijke participatie van iedereen aan het verkiezingsproces te waarborgen.

1 Inleiding

In haar hoedanigheid van monitoringmechanisme voor de promotie, bescherming en opvolging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (art. 33.2) en als gelijkheidsorgaan, is Unia door de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd advies uit te brengen over vier gekoppelde wetsvoorstellen (0806+0807+0808+0809) van 24 maart 2025, ingediend door de heer Franky Demon:

- Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het stemmen per brief voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken voor kiezers met een ziekte of beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder ;
- Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een ziekte of beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ;
- Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een ziekte of beperking en voor de kiezers van 75 jaar of ouder ;
- Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een ziekte of beperking en de kiezers van 75 jaar of ouder.

1.1 Wettelijk kader

Overwegende :

- De verplichting voor België om uitvoering te geven aan de rechten van personen met een handicap, inclusief politieke rechten, door de ratificatie op 1 augustus 2009 van het **Verdrag van de Verenigde Naties** inzake de rechten van personen met een handicap, in het bijzonder de artikelen 29 en 4.

Het VN-verdrag stelt geen nieuwe grondrechten vast voor personen met een handicap maar verduidelijkt wat bestaande mensenrechten betekenen voor personen met een handicap en beschrijft de verplichtingen van de staten die partij zijn om deze rechten te waarborgen en te bevorderen (art. 4).

Het VN-verdrag betekent een aanzienlijke paradigmaverschuiving doordat het elke medische benadering van het probleem van tafel veegt, ten gunste van een sociale en omgevingsgerichte aanpak. Drempels in de samenleving creëren een situatie van handicap, in samenwerking met de beperking van de persoon.

De leidende beginselen van het VN-verdrag zijn, onder andere, het bieden van gelijke kansen voor mensen met een handicap, hun gelijke genot van mensenrechten en hun volledige en volwaardige deelname aan het politieke en sociale leven. De onderliggende logica is dus die van *inclusie*.

Artikel 29

Artikel 29 verplicht de landen die het Verdrag bekrachtigen om de “politieke rechten en de mogelijkheid deze op voet van gelijkheid met anderen uit te oefenen” te garanderen. Personen met een handicap moeten daadwerkelijk en ten volle kunnen deelnemen in het politieke en openbare leven hetzij door zelf deel te nemen, hetzij via vrij gekozen vertegenwoordigers. Daarom moeten “stemprocedures, -faciliteiten en -voorzieningen adequaat toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn”. Personen met een handicap moeten geheim hun stem kunnen uitbrengen bij verkiezingen en referenda zonder intimidatie en hun vrije wilsuiting moet gegarandeerd worden. Waar nodig moet, op hun

verzoek, ondersteuning toegestaan worden bij het uitbrengen van hun stem, door een persoon van hun eigen keuze.

In 2013 sprak het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap zich uit voor een strikte interpretatie van artikel 29 van het VN-Verdrag, dat elk concept van stemrecht op basis van capaciteiten opzij schuift: “Artikel 29 voorziet niet in redelijke beperkingen en staat geen uitzonderingen toe voor welke categorie van personen met een handicap dan ook”.¹

- Het stemrecht dat is vastgelegd in een aantal **internationale instrumenten** die België heeft geratificeerd: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (art.25), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art.21), het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art.3),...
- **De Grondwet:**
 - Artikelen 10 en 11, die respectievelijk het beginsel van gelijkheid van alle Belgen voor de wet en het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie verzekeren.
 - Artikel 22ter, dat het recht op volledige inclusie in de samenleving voor personen met een handicap vastlegt, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.
 - Artikelen 61 en 62, die het recht en de plicht tot stemming vastleggen, die plaatsvindt in de gemeente, behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingen.
- Het **Kieswetboek**, waarin artikel 4 vastlegt dat de stemming plaatsvindt in de gemeente waar de kiezer op de kiezerslijst is ingeschreven. Op dit algemene beginsel bestaan momenteel twee uitzonderingen, namelijk voor de kiezers van de gemeenten Voeren en Komen-Waast en voor Belgen die in het buitenland wonen.
- De **wet van 10 mei 2007** ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, waarin leeftijd, handicap en gezondheidstoestand zijn opgenomen als beschermde criteria (art. 4,4° van de wet). De wet is van toepassing op alle personen, zowel in de openbare als in de private sector, met inbegrip van overheidsinstanties, wat betreft de toegang tot en de deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek (art. 5,8° van de wet).

1.2 Soft law

Overwegende :

- Het rapport van de Hoge Commissaris van de VN over de politieke participatie van personen met een handicap² waarin staat : “Bij het beoordelen van de geschiktheid van dergelijke maatregelen [d.w.z. “alternatieve stemwijzen, waaronder stemmen per brief of stemmen in speciaal toegewezen stemlokalen”] moet rekening worden gehouden met de algemene verplichting om personen met een handicap op te nemen in alle aspecten van de samenleving en hun onafhankelijkheid, autonomie en waardigheid te bevorderen. **Alternatieve stemregelingen mogen alleen worden gebruikt wanneer het voor personen met een handicap onmogelijk of uiterst moeilijk is om net als ieder ander in een stemlokaal te stemmen.** Een wijdverbreid gebruik van bijstand en alternatieve stemregelingen als middel om de politieke participatie van personen met een handicap te verzekeren, zou niet in overeenstemming zijn met de algemene verplichtingen de Verdragspartijen zijn aangegaan krachtens Artikelen 4 en 29 van

¹ Comité voor de rechten van personen met een handicap, Communicatie n°4, 2011, §9-4 - Vaststellingen aangenomen tijdens de tiende sessie – 2-13 september 2013

² [OHCHR | Report on participation in political and public life by persons with disabilities](#)

het Verdrag.”

- De aanbevelingen voor België van 5 september 2024 in het kader van de evaluatie door het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, waaronder aanbevelingen 61a en c die vragen dat de Belgische Staat³:
 - “alle relevante wettelijke bepalingen wijzigt om alle maatregelen te schrappen die personen met een handicap, met inbegrip van personen met een verstandelijke en/of psychosociale handicap, hun stemrecht ontnemen, en voorziet in de nodige maatregelen om hen te ondersteunen in hun besluitvormingsprocessen”
 - “de maatregelen verbetert die zijn genomen om de toegankelijkheid van het stemmen te waarborgen, met inbegrip van de fysieke omgeving en de verstrekking van verkiezingsmateriaal en -informatie in toegankelijke formaten, voor alle personen met een handicap”

1.3 Context

Overwegende :

- Het **gebrek aan politieke impact** voor personen met een handicap en personen met een oudere leeftijd, ondanks hun grote aantal en het belang van het garanderen van toegang tot stemmen voor iedereen : stemmen voor iedereen garandeert niet alleen de legitimiteit van overheidsinstanties en de diversiteit van die organen, maar zorgt ook voor een inclusieve samenleving waarin iedereen volledig participeert.⁴
- Het **gebrek aan toegankelijkheid** van de stembureaus, de verkiezingsuitrusting en het verkiezingsmateriaal, wat het moeilijk maakt voor sommige personen met een handicap om hun stemrecht uit te oefenen (vooral voor personen met een beperkte mobiliteit of een visuele beperking). Een onderzoek van Unia uit 2020 over de deelname van personen met een handicap aan verkiezingen⁵ geeft de vele obstakels weer die personen met een handicap ervaren met betrekking tot hun politieke participatie. Die obstakels beperken zich niet tot verkiezingsdag en gaan verder dan enkel kwesties van mobiliteit of toegankelijkheid van de verkiezingsbureaus (bv. ontoegankelijke informatie voor personen met een intellectuele handicap, personen die in instellingen verblijven en zich niet kunnen verplaatsen naar het stembureau, de drukke omgeving en vele prikkels in stembureaus die onrust kunnen creëren voor personen met een psychische kwetsbaarheid,...).
- Een aantal **meldingen en getuigenissen** die Unia ontving naar aanleiding van de twee opeenvolgende verkiezingen in 2024 (federaal, regionaal en Europees in juni en lokaal en provinciaal in oktober): de mogelijkheid van vrederechters om personen kiesonbekwaam te verklaren in het kader van een bewindvoering⁶, het gebrek aan informatie over de toegankelijkheid van het stembureau, het gebrek aan toegankelijkheid van het stembureau (bv. meerdere trappen), de uitnodiging van een gemeente aan een persoon met beperkte mobiliteit om een medisch attest te gebruiken in plaats van naar het ontoegankelijke stembureau te gaan, de onmogelijkheid voor blinde personen om onafhankelijk en vertrouwelijk te stemmen.
- **Stemming via volmacht, dat geen geldige alternatieve stemregeling** vormt die voldoet aan de vereisten van artikel 29 van het VN-Verdrag, wanneer het een antwoord biedt op de moeilijkheden die personen met een handicap ondervinden bij het uitoefenen van hun burgerplicht. Stemmen via volmacht, dat volgens de wet uitgevoerd wordt “in naam” van de persoon (art.147bis van de Kieswet), zonder enige garantie dat de wensen van de persoon in kwestie zullen worden gerespecteerd, kan

³ [CRPD/C/EST/CO/R.1](#), p.19, n°61

⁴ G. QUINN, « A short guide to the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities », European yearbook of disability law, 2009, p. 108.

⁵ [Rapport handicap en stemrecht 2020.pdf](#)

⁶ Geïntroduceerd door de wet van 28 maart 2023 houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen, in werking getreden op 1 oktober 2023.

leiden tot een vorm van vervangende besluitvorming⁷, niet in overeenstemming met de principes van autonomie noch met het principe van de geheime stemming.

2 Advies over wetsvoorstel 0807 (en gekoppelde voorstellen 0806+0808+0809)

Unia verwelkomt deze wetsvoorstellen omdat ze:

- Het stemmen per brief mogelijk maken voor personen met een handicap of ziekte en personen ouder dan 75 jaar, om zo de politieke participatie van deze groepen te garanderen wanneer zij in de onmogelijkheid verkeren om te stemmen in het stembureau evenals het gebruik van volmachten te beperken;
- De mogelijkheid handhaven voor de betrokken kiezer om de ene of de andere stemmethode te kiezen (per post, in een stembureau of bij volmacht);
- Rekening houden met de behoeften van een kwetsbare bevolkingsgroep en de obstakels die zij ervaart in de uitoefening van het stemrecht.

Volgens Unia moeten alle maatregelen die de burgerparticipatie van personen met een handicap in het verkiezingsproces bevorderen, worden aangemoedigd om de doelstelling van inclusie van artikel 22ter van de Grondwet te verwezenlijken. Het stemrecht voor iedereen is niet alleen een logisch gevolg van een inclusieve samenleving, maar ook een noodzakelijke voorwaarde daarvoor.

Er moet echter op gewezen worden dat stemmen per brief, aangezien het een stemregeling is die enkel openstaat voor een bepaald publiek, namelijk personen met een handicap, ziekte of oudere leeftijd, veeleer moet worden beschouwd als de verwezenlijking van het recht op redelijke aanpassingen van art. 22ter dan als een daadwerkelijke verwezenlijking van het recht op inclusie.

Daarom formuleert Unia enkele bedenkingen en aanbevelingen:

- 1) Het stemmen per brief is een aanpassing die de participatie kan verhogen voor kiezers voor wie het onmogelijk of uiterst moeilijk is om net als iedereen in een stembureau te stemmen en kan zo een beter alternatief bieden dan het stemmen per volmacht. Deze alternatieve stemregeling mag echter op geen enkele manier de overheid ontslaan van haar plicht om personen met een handicap of oudere leeftijd op te nemen in alle aspecten in de samenleving, op gelijke voet met anderen, en hun onafhankelijkheid, autonomie en waardigheid te bevorderen.

Dit wil zeggen dat de overheid, conform art. 29 van het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap, de integrale toegang tot het stemrecht en de autonome toegankelijkheid van het stemmen moet waarborgen, door te zorgen voor stemprocedures, -faciliteiten en -voorzieningen die adequaat toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn.

Werkelijke inclusie vereist een gelijke deelname aan het verkiezingsproces, zonder dat er aparte stemregelingen nodig zijn gebaseerd op leeftijd, handicap of ziekte. **Daarom vraagt Unia te onderzoeken of in de toekomst de hele bevolking de kans kan krijgen om per brief en online te stemmen, zodat volledig wordt voldaan aan de eis van inclusie en gelijke deelname aan het verkiezingsproces. Hierbij dienen uiteraard procedurele waarborgen met betrekking tot het stemgeheim en de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces in acht genomen te worden.**

- 2) De tweede geïntegreerde categorie in het wetsvoorstel wordt omschreven als “de kiezer die wegens ziekte of gebrekkigheid niet in staat is om zich op de dag van de stemming naar het stembureau te begeven of er naartoe

⁷ Zie General Comment n°1 van het Comité van de Verenigde Naties voor de rechten van personen met een handicap betreffende de “Erkenning van de rechtspersoonlijkheid op voet van gelijkheid”, p.7, n°27, beschikbaar op [untitled](#).

gevoerd te worden" (artikel 4,2°). Unia wijst erop dat deze categorie niet alleen personen met een beperkte mobiliteit of personen met vervoersproblemen omvat. De onmogelijkheid voor een persoon om een stem in het stembureau uit te brengen kan namelijk ook het gevolg zijn van een zintuiglijke, psychische of intellectuele handicap. We verwijzen onder meer naar meldingen die Unia heeft ontvangen over de drukke omgeving en vele prikkels in stembureaus, die van het stembureau een onveilige plaats kunnen maken voor personen met autismespectrumstoornis of een psychische kwetsbaarheid.

Unia pleit dan ook voor het gebruik van een brede definitie voor de tweede categorie die gebruik kan maken van het stemmen per brief, conform artikel 1 het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Volgens deze definitie worden personen met een handicap gezien als personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

Overigens dient in de Nederlandstalige versie van de wetsvoorstellen, zowel in het dispositief als in de memorie van toelichting, de term "gebrekigheid" vervangen te worden door "handicap", naar analogie met de Franstalige versie. De term 'gebrekigheid' vertrekt vanuit een medische visie terwijl de term handicap (in de zin van het VN Verdrag) wijst op de wisselwerking tussen de beperking en de omgeving, waar drempels bestaan die een gelijkwaardige participatie verhinderen. De term handicap is algemeen aanvaard in internationale en Belgische rechtspraak en wetgeving en brengt een betere rechtsbescherming met zich mee voor de persoon (bv. het recht op inclusie in de samenleving en redelijke aanpassingen).

- 3) Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 4, 2°, dat het onvermogen om op de dag van de stemming naar het stembureau te gaan of vervoerd te worden wegens ziekte of handicap moet worden aangetoond met een medisch attest. Om af te stappen van een puur medische visie op handicap en de formaliteiten voor de betrokkene zoveel mogelijk te vereenvoudigen, **pleit Unia ervoor om het mogelijk te maken om een handicap aan te tonen via de parkeerkaart voor personen met een handicap. Deze kaart komt immers ten goede aan personen die per definitie onder het toepassingsgebied van dit wetsvoorstel vallen.**
- 4) In de wetsvoorstellen wordt erop gewezen dat, nadat de kiezer een aanvraag doet om per brief te stemmen, deze keuze onomkeerbaar is: "indien zij ervoor opteren om per brief te stemmen, is die keuze definitief en kunnen zij vanzelfsprekend geen gebruik meer maken van de andere stemwijzen". Unia stelt zich vragen over het definitieve karakter van deze keuze: betekent dit dat de kiezer zijn keuze niet kan herzien in het kader van de verkiezingen waarop de aanvraag betrekking heeft, of in het kader van alle verkiezingen die daarna volgen? Aangezien stemmen per brief beschouwd wordt als een subsidiaire maatregel ten aanzien van andere stemmethoden en aangezien handicap of ziekte begrippen zijn die kunnen evolueren, moet de keuze voor toekomstige verkiezingen gemakkelijk aangepast kunnen worden. **Unia dringt er dan ook op aan dat de tekst op dit punt wordt verduidelijkt, en te verzekeren dat de keuze voor het stemmen per brief makkelijk kan worden aangepast.**
- 5) Artikel 4 van het wetsvoorstel vraagt de kiezer die wenst te stemmen per brief om een aanvraag in te dienen "bij de gemeente waar hij op de kiezerslijst is ingeschreven (...) overeenkomstig het door de minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde model".

Gezien het publiek waarop het wetsvoorstel betrekking heeft en om het doel van het wetsvoorstel te waarborgen, vestigt Unia de noodzaak om procedures in te voeren die geen onevenredige belasting vormen en volledig toegankelijk zijn voor de personen in kwestie, zowel wat betreft de aanvraag bij de gemeente als het stemmen per brief zelf.

Gezien de modaliteiten die nog moeten worden vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken (model voor de aanvraag om per brief te stemmen bij de desbetreffende gemeente) en de Koning (model van omslagen en formulier voor het stemmen per brief) blijven er enkele onzekerheden en vragen bestaan, die moeten worden beantwoord met inachtneming van de rechten van de kiezer: hoe en aan wie zal het medisch attest worden meegedeeld (digitaal, per brief, persoonlijk,...), hoe zal de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene gerespecteerd worden,...?

De Ministeriële en Koninklijke besluiten om deze modellen vast te leggen moeten ervoor zorgen dat:

- ✓ de persoon zo min mogelijk demarches moet ondernemen en de (administratieve) belasting

zo laag mogelijk is.

- ✓ De informatie die aan de burger wordt verstrekt in het kader van het stemmen per brief, de te ondernemen stappen (toevoeging medisch attest) en de in te vullen formulieren volledig toegankelijk zijn. Er moet telkens een fysiek alternatief bestaan wanneer elementen uit de procedure digitaal verlopen om digitale ongelijkheid te voorkomen.
- 6) Het wetsvoorstel maakt stemmen per brief mogelijk voor kiezers van 75 jaar en ouder. Afgezien van de veronderstelling dat de mobiliteit en gezondheidssituatie verslechtert met de leeftijd, bevat het wetsvoorstel geen expliciete objectieve rechtvaardiging voor dit leeftijdscriterium. Niettemin ziet Unia geen bezwaar tegen de wetsvoorstellen, gezien het doel ervan (het vergemakkelijken van het stemmen voor kiezers met een verminderde mobiliteit), gezien de mogelijkheid die voor kiezers blijft bestaan om hun stem uit te brengen in het stembureau en gezien de mogelijkheid voor kiezers jonger dan 75 jaar om per brief te stemmen indien zij aan de wettelijke voorwaarden voldoen. **Aangezien het leeftijdscriterium geen beperking van rechten inhoudt, kan het worden gehandhaafd.**
- 7) Ten slotte maakt het wetsvoorstel stemmen per brief mogelijk bij Europese, federale en regionale verkiezingen, die worden geregeld door het Kieswetboek. De gemeentelijke en provinciale verkiezingen, die onder regionale wetgeving vallen, zijn dus niet omvat in het wetsvoorstel. Om de voorspelbaarheid, duidelijkheid en samenhang van de stemprocedures te waarborgen, **roept Unia op tot harmonisatie van alle wetgeving die de verkiezingen op de verschillende bestuursniveaus regelt.**

3 Contact Unia

Marie Horlin (FR), Service Politique & Monitoring - Cellule Convention ONU Handicap à Unia marie.horlin@unia.be
Quinten Vercruysse (NL), Dienst Beleid & Monitoring - Cel VN-Verdrag Handicap bij Unia quinten.vercruysse@unia.be