

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Onderwerp
Legitimatieplicht in het stemlokaal

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
mw. mr R. Hoorweg
T (070) 426 7201
F (070) 426 6089

Uw kenmerk
2006-0000030376

Blad
1 van 9

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

1. Inleiding

Onder verwijzing naar uw adviesaanvraag van 24 april 2006¹ (uw kenmerk: 2006-0000030376) inzake 'Voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten' berichten wij u hierbij als volgt. In uw adviesaanvraag vraagt u de Kiesraad onder meer te bezien of een identificatieplicht voor kiezers die een volmachtstem willen uitbrengen, kan fungeren als preventieve maatregel om ronselpraktijken te voorkomen. Het voorliggende advies zal, zoals reeds aangekondigd in onze brief van 4 april 2007 (ons kenmerk: 2007-0000112173), zich beperken tot het deelonderwerp 'Legitimatieplicht in het stemlokaal'.

Naar verwachting zal het (omvangrijkere) resterende advies over ronselen dit najaar worden uitgebracht. Dit laatste advies laat langer op zich wachten nu hier een rechtsvergelijkend onderzoek wordt uitgevoerd.

Het is de Kiesraad bekend dat ook de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces zich buigt over de vraag of invoering van een legitimatieplicht bij het stemmen wenselijk is. De Kiesraad verzoekt u dan ook een afschrift van het advies aan deze Adviescommissie te doen toekomen. ALTERNATIEF: De Kiesraad heeft om die reden ene afschrift van dit advies aan de commissie aangeboden.

In het onderhavige advies wordt ingegaan op de algemene legitimatieplicht bij het stemmen en het advies zal dus niet beperkt zijn tot een legitimatieplicht bij volmachtstemmen en/of bij stempassen. De reden hiervoor is dat de Kiesraad het

¹ De redenen voor het tijdsverloop tussen uw adviesaanvraag en dit uiteindelijke advies, zijn de complexiteit van het onderwerp en de werkzaamheden rond de vervroegde Tweede Kamer-verkiezingen van vorig jaar en de provinciale staten- en Eerste Kamerverkiezing eerder dit jaar.

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 9

wenselijk vindt alle aspecten van een legitimatieplicht te bezien, mede gelet op enkele incidenten bij de afgelopen verkiezingen.

Met 'algemene legitimatieplicht' wordt ook bedoeld dat de plicht geldt voor alle (directe) verkiezingen, dus voor de Tweede Kamer, gemeenteraad, provinciale staten en Europees Parlement. Invoering van een legitimatieplicht voor Eerste Kamerverkiezingen is vanwege het indirecte karakter en de bekendheid met de kiezers, te weten de leden van provinciale staten, niet goed denkbaar.

Tenslotte geldt hier als inleidende opmerking dat in de praktijk legitimatieplicht en identificatieplicht als synoniemen door elkaar worden gebruikt. Binnen de strafrechtspleging (opsporing en handhaving) wordt veelal over een 'identificatieplicht' gesproken. Om het verschil in doel en functie van een dergelijke plicht binnen het kiesrecht te benadrukken, namelijk het gebruik maken van het stemrecht in plaats van een situatie waarin sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, wordt hier de voorkeur gegeven aan 'legitimatieplicht'.

2. De praktijk

Van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 en de provinciale statenverkiezingen eerder dit jaar is bekend dat zich meerdere incidenten hebben voorgedaan: kiezers hebben met oproepingskaarten of met stempassen van andere personen gestemd². Ondanks het feit dat de gegevens op de stempas danwel oproepingskaart voor de leden van het stembureau aanleiding hadden moeten vormen 'tot gerede twijfel omtrent de identiteit', hebben deze personen kunnen stemmen zonder dat hen naar een geldig legitimatiebewijs is gevraagd. Deze incidenten hebben zowel in de politiek, onder meer in de vorm van kamervragen, als ook in de media de nodige aandacht gekregen. Bovendien is in een aantal gevallen³ aanleiding gezien tot het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie⁴.

² Tijdens de provinciale statenverkiezingen van 7 maart 2007 heeft een journalist in Amsterdam in totaal vijf keer gestemd met stempassen, waarvan vier keer bij hetzelfde stembureau. In Groningen hebben twee journalisten met oproepingskaarten van een ander gestemd. En tenslotte heeft een 17-jarige scholier uit Heusden gestemd met de stempas van zijn 80-jarige grootvader.

³ De burgemeester van de gemeente Amsterdam heeft aangifte gedaan tegen de journalist. Het Openbaar Ministerie heeft onlangs beslist om niet over te gaan tot vervolging van de journalist nu alleen zijn eigen verklaring als bewijs diende. In Groningen is door een burger aangifte gedaan tegen de actie van een journalist. Hier heeft het Openbaar Ministerie bij brief van 22 mei 2007 de Kiesraad geïnformeerd over het feit dat het om meerdere redenen niet over gaat tot vervolging. En tenslotte heeft de burgemeester van de gemeente Heusden aangifte gedaan tegen de scholier. Deze zaak bevindt zich nog in de onderzoeksfase.

⁴ Zie artikel 128 Wetboek van Strafrecht: 'Hij die opzettelijk zich voor een ander uitgevende, aan een krachtens wettelijk voorschrift ugeschreven verkiezing deelneemt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie'.

Hoewel buiten de aard van de advisering, wordt hier nog een opmerking gemaakt over een verschil in motief bij de incidenten: waar de ene persoon (waarschijnlijk zonder zich rekenschap te geven van het feit dat hij daarmee een strafbaar feit begaat) behulpzaam heeft willen zijn, gaat het de ander duidelijk om het aan de kaak stellen van een 'fout' in het Nederlandse verkiezingsproces. Overigens, strikt genomen is er geen sprake van een fout in het verkiezingsproces, danwel in de Kieswet. Zoals hierna nog zal worden toegelicht, biedt de Kieswet de voorzitter van een stembureau de mogelijkheid om iemand te vragen blijk te geven van zijn identiteit. Het is de mogelijkheid in plaats van de verplichting die in de praktijk kan leiden tot incidenten.

3. Wet op de Identificatieplicht

In Nederland geldt sinds 1 januari 2005 een algemene identificatieplicht. In de considerans van de Wet op de Identificatieplicht wordt aangegeven dat 'het wenselijk is te bepalen dat, ter verbetering van de handhaving van regelingen voor de uitvoering waarvan bekendheid met de identiteit van een persoon van belang is, met welke documenten de identiteit van personen in de bij de wet aangewezen gevallen kan worden vastgesteld alsmede enige van deze gevallen aan te wijzen'⁵. Het betreft hier een toonplicht bij een vermoeden van een strafbaar feit.

Wanneer wordt besloten tot de invoering van een legitimatieplicht in het stemlokaal, dient wettelijk te worden vastgelegd welke legitimatiebewijzen zijn toegestaan. Nagegaan dient te worden of de geldige legitimatiebewijzen zoals aangewezen in en op grond van artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht binnen het kiesrecht volstaan. De Kiesraad is van oordeel dat dat in beginsel het geval zou moeten zijn, maar kan zich voorstellen dat over dit aspect nader met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken overleg wordt gevoerd.

4. De Kieswet

De Kieswet kent op drie plaatsen bepalingen omtrent legitimatie. Allereerst geldt ten aanzien van de kandidaatstelling dat, zoals bepaald in artikel H 9, derde lid, van de Kieswet, 'bij de lijst van iedere kandidaat die geen zitting heeft in het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, tevens een kopie van een geldig legitimatiebewijs wordt overgelegd' (...). Uit de tweede zin van dit lid blijkt dat het ontbreken van een kopie van een geldig legitimatiebewijs

⁵ Op grond van deze wet worden als legitimatiebewijs geaccepteerd een (geldig) paspoort, een Europese identiteitskaart, een gemeentelijke identiteitskaart, een rijbewijs of documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 9

verstreckende gevolgen heeft, namelijk dat de verklaring van instemming van de betreffende kandidaat wordt geacht te ontbreken. Wordt dit verzuim niet tijdig hersteld, dan wordt de naam van de kandidaat van de lijst geschrapt overeenkomstig artikel I 6, lid 1, sub b van de Kieswet. Uit de Parlementaire behandeling van artikel H 9 van de Kieswet⁶ blijkt, dat overlegging van een kopie van een legitimatiebewijs verplicht wordt gesteld vanuit een gezichtspunt dat voorkomen moet worden dat kandidaten buiten hun medeweten om op kandidatenlijsten worden geplaatst.

Daarnaast biedt artikel J 8 van de Kieswet de mogelijkheid om, zelfs in het stemlokaal, 'een nieuwe oproepingskaart uit te reiken aan de tot deelneming aan de stemming bevoegde kiezer wiens oproepingskaart in het ongereede is geraakt mits hij voldoende van zijn identiteit doet blijken'. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat deze mogelijkheid niet geldt bij een stem- of kiezerspas die in het ongereede is geraakt. Hoe een kiezer van zijn identiteit moet doen blijken, is in de bepaling niet nader omschreven. Het staat aan het stembureau vrij om te beoordelen of een door de kiezer geleverd bewijs voldoende is.

Ten derde bepaalt artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet dat 'de voorzitter van het stembureau, alvorens iemand tot de stemming toe te laten, kan verlangen dat hij van zijn identiteit doet blijken'. Ook hier is het het stembureau dat beslist.

Anders dan in artikel H 9 is hier sprake van een 'kan'-bepaling. Het tweede lid van artikel J 24 is in 1968 in de Kieswet opgenomen. Uit de kamerstukken⁷ blijkt dat de aanleiding van de introductie van deze bepaling ligt in het verruimen van de mogelijkheden voor de kiezer om zijn stem op een ander stembureau uit te brengen, zie hoofdstuk K van de Kieswet. Uit de memorie van toelichting blijkt verder dat 'door toevoeging van het tweede lid, de voorzitter van het stembureau mag verlangen dat deze zijn identiteit bewijst. Tot dusver werd deze bevoegdheid weliswaar verondersteld, doch een wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt'. Een verplichting wil de wetgever dan niet opnemen: 'de voorzitter dient ten aanzien van hen, zonder onderscheid van hun kwaliteit als kiezer, te beoordelen of vaststelling van de identiteit wenselijk is'.

In de praktijk wordt dit zo uitgelegd dat er sprake moet zijn van 'gerede' twijfel: de voorzitter zal slechts om het tonen van een legitimatiebewijs vragen, indien er aanleiding is te veronderstellen dat degene die de oproepingskaart overhandigt, niet dezelfde persoon is als de op de kaart vermelde kiezer⁸. Zowel de 'kan'-bepaling als de twijfel vragen een beoordeling en afweging (al dan niet in overleg met de overige twee leden) van de voorzitter van het stembureau.

⁶ Elsevier Kiesrechtbundel, aantekening 3 bij artikel H 9 van de Kieswet

⁷ Kamerstukken II 1965-1966, 8651, nr 3, p. 5

⁸ Elsevier Kiesrechtbundel, aantekening 5 bij artikel J 24 van de Kieswet

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 9

Aanvullend hierop is in Circulaires⁹ aan gemeenten geadviseerd om in ieder geval naar een legitimatiebewijs te vragen, wanneer een kiezer naast zijn eigen stem ook twee volmachtstemmen wil uitbrengen. Dit laatste is ingegeven om fraude met volmachtstemmen zoveel mogelijk te voorkomen.

5. Internationaal

Een eerste verkenning bij de landen om ons heen levert het volgende beeld op. De meeste landen kennen een soortgelijke bepaling als in Nederland: 'Upon request the voter shall give his name, address and date of birth. In case of doubt about the identity of a voter, the identity must be proven'.

Navraag bij IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) levert op dat in ieder geval Finland en Noord-Ierland een legitimatieplicht in het stemlokaal kennen.

In Finland luidt de bepaling: 'The voter is obliged to present proof of identity to the election committee'. Navraag bij het Ministerie van Justitie, het ministerie dat in Finland de verkiezingen organiseert, levert op dat in de praktijk stembureauleden alleen naar een legitimatiebewijs zullen vragen wanneer men de kiezer niet kent.

Noord-Ierland kent een soortgelijke bepaling. Hier kan de kiezer, naast een geldig rijbewijs of paspoort, speciaal voor verkiezingen een 'electoral identity card' aanvragen: hiermee wordt voorzien in een behoefte van die kiezers die niet beschikken over één van de voorgeschreven geldige legitimatiebewijzen (hetgeen in Nederland gelet op de identificatieplicht niet aan de orde zal zijn). Voor ouderen geldt dat ook met een zogenaamde senior smartpass kan worden gestemd, een pas voor gratis reizen. De legitimatieplicht geldt niet bij het stemmen per post en bij volmachtstemmen. Een aangevraagde verkiezingspas blijft tien jaar geldig.

In 2002 is in Noord-Ierland de 'Electoral Fraud Act' aangenomen. Het gemiddelde opkomstpercentage bij verkiezingen in Noord-Ierland daalt de laatste jaren licht, maar dat wordt toegeschreven aan een 'general voter apathy' in plaats van aan de invoering van een legitimatieplicht. Sinds de invoering zijn er bij de Electoral Office for Northern Ireland geen gevallen van 'personation' (persoonsvervalsing) meer bekend.

6. Andere manieren van stemmen

Hier past nog een kleine uitstap naar andere manieren van stemmen dan stemmen in een stemlokaal in het eigen stembedict. Hierbij kan gedacht worden aan het experiment Kiezen op Afstand waarbij Nederlandse kiezers vanuit het

⁹ Ondermeer de 'Circulaire voor de verkiezingen van de leden van de provinciale staten op 7 maart 2007', van 18 januari 2007.

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 9

buitenland via internet kunnen stemmen. En ondanks het feit dat waterschapsverkiezingen niet vallen onder de verkiezingen van de algemeen vertegenwoordigende organen zoals genoemd in artikel 4 van de Grondwet, is het goed te noemen dat waterschappen, naast het internetstemmen, enkel nog stemmen per post kennen en dus geen stembusverkiezingen meer. In beide gevallen krijgt de kiezer een aan hem persoonlijk gerichte envelop met daarin danwel een persoonlijke code danwel een stembiljet om mee te stemmen.

Bij internetstemmen en schriftelijk stemmen is invoering van een legitimatieplicht moeilijk voorstelbaar. Wel geldt voor het experiment Kiezen op Afstand dat 'de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties kan bepalen dat de kiezer die zijn stem wil uitbrengen (...), zich bij registratie identificeert met behulp van een door Onze Minister aangewezen middel, dat voldoende betrouwbaar is', zie artikel 3 van de Experimentenwet Kiezen op Afstand. Maar zoals gezegd geldt een eventuele legitimatieplicht niet bij het uiteindelijk uitbrengen van de stem.

7. Overwegingen invoering legitimatieplicht

Bij het formuleren van dit advies heeft de Kiesraad uitvoerig stil gestaan bij de voor- en nadelen van een invoering van de legitimatieplicht in het stemlokaal. Hij hecht eraan beide soorten overwegingen in dit advies te belichten.

Voorafgaand hieraan wordt nog opgemerkt dat een tweetal tussenvarianten naar het oordeel van de Kiesraad uiteindelijk geen redelijk alternatief zijn gebleken. Zo kan gedacht worden aan een legitimatieplicht zonder wettelijk voorgeschreven geldige legitimatiebewijzen. Met deze tussenvariant kan er in het stemlokaal onduidelijkheid blijven bestaan over iemands identiteit, bijvoorbeeld wanneer een getoonde bibliotheekpas onvoldoende duidelijkheid biedt vanwege een onduidelijke foto.

Als tweede tussenvariant is gedacht aan een nog uitgebreidere instructie van de stembureauleden. Bij een aantal van de hiervoor genoemde incidenten, de 17-jarige scholier die stemt met de stempas van zijn 80-jarige grootvader en de journalist die stemt met de stempas van zijn vriendin, had het de leden van het stembureau aan de hand van de leeftijd en het geslacht eenvoudig kunnen opvallen dat er iets niet klopte. In situaties waarin de extremen minder groot zijn, is de kans op twijfel omtrent iemands identiteit (en dus de aanleiding om deze persoon te vragen zich te legitimeren) echter kleiner en daarmee de kans op fraude groter. Dit laatste toont aan dat een nauwkeuriger onderzoek door de voorzitter van het stembureau niet sluitend is. Op zich is een goede instructie van de stembureauleden belangrijk en dient hier ook voldoende aandacht voor te blijven; vanwege de menselijke beoordeling blijft er echter een reëel risico op incidenten, reden waarom de Kiesraad dit niet als een redelijk alternatief van invoering van de legitimatieplicht in het stemlokaal ziet.

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 9

Invoering van een legitimatieplicht zal de mogelijkheden van het plegen van het strafbaar feit van het zich bij een stemming voordoen voor een ander, doen afnemen. Het vertrouwen van de burger in een rechtsgeldig verloop van het verkiezingsproces, zal hierdoor kunnen toenemen.

In Nederland geldt reeds een algemene identificatieplicht: de burger is er inmiddels redelijk aan gewend om enerzijds altijd een legitimatiebewijs bij zich te hebben en anderzijds om het regelmatig te moeten tonen. Naar aanleiding van de hiervoor genoemde incidenten bij de afgelopen op provinciale statenverkiezingen, zijn er bij het Informatiepunt verkiezingen van de Kiesraad en het ministerie meerdere reacties binnen gekomen van kiezers die zich afvroegen waarom ze zich nu juist bij verkiezingen nog niet hoefden te legitimeren en bij veel andere gelegenheden wel. Met andere woorden: invoering van een legitimatieplicht in het stemlokaal lijkt voor in ieder geval een deel van de kiezers niet als een bezwarende verplichting te worden ervaren.

Invoering van de legitimatieplicht kent de vergaande consequentie dat wanneer iemand, om welke reden ook, op de dag van stemming geen geldig legitimatiebewijs kan overleggen, niet kan deelnemen aan de stemming. Hierbij past naar het oordeel van de Kiesraad de kanttekening dat een periode van gewenning bij de kiezer uiteindelijk deze consequentie kwantitatief zal doen afnemen. Een soortgelijke ervaring is er bij de invoering van stempassen: bij de afgelopen provinciale statenverkiezingen waren er al beduidend meer kiezers op de hoogte van het feit dat er vooraf een vervangende stempas diende te worden aangevraagd (en dat niet meer alsnog met een legitimatiebewijs in het stemlokaal kon worden gestemd) dan bij de Tweede Kamerverkiezingen in november 2006. Het vlak vóór de dag van stemming ontdekken dat een rijbewijs of paspoort verlopen is, zal zich in de praktijk niet vaak voor doen nu de gemeente verplicht is de eigenaar tijdig schriftelijk op de hoogte te stellen van het einde van de geldigheid van het document.

Een legitimatieplicht kan op stembureaus in de kleine(re) gemeenten van Nederland een overdreven indruk maken wanneer stembureauleden en kiezers elkaar kennen en er toch gevraagd dient te worden naar een geldig legitimatiebewijs (handhaving van de wet). De extra handeling die door de leden van het stembureau moet worden verricht kan leiden tot een langere wachtrij voor de kiezers. Waar het gaat om het vraagstuk van de gezichtsbedekkende kledingstukken die een controle van de identiteit kan bemoeilijken, dient naar het oordeel van de Kiesraad aangesloten te worden bij de richtlijnen die hiervoor gelden in het kader van de Wet op de Identificatieplicht.

Voor sommige burgers zal invoering van de legitimatieplicht een (princiële) drempel opwerpen om te gaan stemmen, hetgeen wellicht het opkomstcijfer bij

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 9

verkiezingen enigszins negatief zal beïnvloeden. Mogelijk kan ook hier een periode van gewenning een rol spelen.

8. Advies

Een algemene kanttekening bij de discussie over een eventuele invoering van de legitimatieplicht is dat ontwikkelingen als invoering van het stemmen in een willekeurig stemlokaal en het verruimen van de openingstijden van het stemlokaal, de huidige 'kan'-bepaling van artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet in een ander daglicht plaatsen. Deze ontwikkelingen maken de kans dat stembureauleden en kiezers elkaar kennen, en dus dat niet met een oproepingskaart van een ander kan worden gestemd, kleiner.

De Kiesraad vindt het belangrijk hier de reactie van medewerkers van hoofdstembureaus van diverse gemeenten, belast met de organisatie van verkiezingen, te noemen. Tijdens een door de Kiesraad georganiseerde bijeenkomst in februari van dit jaar ter de evaluatie van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, is door deze groep specifiek ten aanzien van de volmachtstemmen aangegeven de 'kan'-bepaling in de praktijk lastig te vinden: medewerkers van hoofdstembureaus zien liever een verplichting om specifiek bij twee volmachtstemmen een legitimatiebewijs te tonen om zo willekeur maar ook discussie in het stemlokaal te voorkomen. Meer in het algemeen is door deze groep een nog sterkere voorkeur voor een algemene legitimatieplicht in het stemlokaal, dus niet beperkt tot volmachtstemmen, aangegeven.

Alles overwegende is de Kiesraad van mening dat de voordelen van invoering van een legitimatieplicht bij het stemmen in een stemlokaal zwaarder wegen dan de nadelen. De Kiesraad hecht veel waarde aan een wijze van stemmen waarbij de mogelijkheden van het plegen van een strafbaar feit, namelijk het zich bij een stemming voordoen voor een ander, zich tot een minimum beperken. Het is van groot belang dat de burger vertrouwen heeft in het kiesstelsel. Invoering van een legitimatieplicht kan hieraan, naar het oordeel van de Kiesraad, een belangrijke bijdrage leveren.

Concluderend adviseert de Kiesraad de Minister om over te gaan tot invoering van een algemene legitimatieplicht in het stemlokaal. Bij een eventuele invoering van deze plicht is heldere en tijdige voorlichting aan de kiezer geboden.

De Kiesraad is van oordeel dat invoering van een legitimatieplicht in het stemlokaal noopt tot een heroverweging van het bestaande stelsel van stemmen bij volmacht. Het kan immers niet zo zijn dat de regels in het stemlokaal strikt

Datum
22 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000228024

Onderdeel
Kiesraad

Blad
9 van 9

worden gehandhaafd, terwijl er tegelijkertijd ruime – en kwetsbare – voorzieningen zijn voor het stemmen bij volmacht.¹⁰ De Kiesraad zal hier in het najaar in een apart advies op terugkomen.

Plaats: Den Haag

Datum: 22 juni 2007

w.g. H.R.B.M. Kummeling
w.g. J. Schipper-Spanninga

¹⁰ In dit verband wijst de Kiesraad ook op het rapport van de OVSE-waarnemersmissie: 'The Netherlands, Parliamentary Elections 22 november 2006', Office for Democratic Institutions and Human Rights, 12 maart 2007, pag. 9 en 10.