

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

Onderwerp
Advies inzake wijziging van het Tijdelijk
experimentenbesluit Kiezen op Afstand

Datum
18 september 2008
Ons kenmerk
2008-0000441633

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
mw. mr. R. Hoorweg
T (070) 426 6266
F (070) 426 6000

Uw kenmerk

Blad
1 van 5

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Bij brief van 18 juli 2008 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, namens u, de Kiesraad verzocht advies uit te brengen over een voorstel tot wijziging van het Tijdelijk experimentenbesluit Kiezen op Afstand (hierna: Experimentenbesluit). De Kiesraad was om meerdere redenen niet in staat om aan het verzoek te voldoen om vóór 15 augustus 2008 te adviseren. Hierover bent u reeds geïnformeerd bij brief van 5 augustus 2008. De Raad heeft een concept-advies besproken en vastgesteld in zijn vergadering van 8 september jongstleden.

De Kiesraad heeft inmiddels ook kennis kunnen nemen van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces; op onderdelen komen dit wetsvoorstel en de voorgestelde wijziging van het Experimentenbesluit overeen. In voorliggend advies zal, vanwege het nog niet openbaar zijn van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces, niet gedetailleerd naar bepalingen van dit wetsvoorstel worden verwezen. Wel heeft de Kiesraad, gelet op het belang van uniformiteit, beide voorstellen in hun onderlinge samenhang bekeken.

1. Identificatieplicht

Zoals bekend¹ steunt de Kiesraad invoering van de identificatieplicht. De mogelijkheden voor het plegen van een strafbaar feit, namelijk het zich bij een stemming voordoen voor een ander, worden tot een minimum beperkt. Invoering van de identificatieplicht kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vertrouwen dat de burger heeft in het kiesstelsel.

Het voorstel tot invoering van de identificatieplicht in het Experimentenbesluit verraste de Kiesraad enigszins nu u eerder heeft aangegeven dat u, 'indien het vereiste wetgevingstraject voor invoering van de identificatieplicht nog niet zal zijn

¹ Zie hiervoor ondermeer het advies Legitimatieplicht in het stemlokaal van 22 juni 2007, te raadplegen via www.kiesraad.nl.

Datum
18 september 2008

Ons kenmerk
2008-0000441633

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 5

afgerond voor de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement in 2009, bij de gemeenten de noodzaak zal benadrukken om de leden van de stembureaus te instrueren om van de aan de voorzitter van het stembureau geboden bevoegdheid gebruik te maken om de kiezer te vragen zich te legitimeren, zoals opgenomen in artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet'.² Hieruit meende de Raad af te kunnen leiden dat invoering van een identificatieplicht eerst zou plaatsvinden na invoering van de Wet inrichting verkiezingsproces.

De Kiesraad realiseert zich dat door de nu voorgestelde invoering van de identificatieplicht bij het stemmen, de verplichting niet geldt voor alle kiezers maar alleen voor die kiezers die woonachtig zijn in gemeenten die deelnemen aan het experiment Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal. Deze niet-uniforme invoering van de identificatieplicht zal naar het oordeel van de Kiesraad bij zowel de kiezer als bij de gemeenten tot verwarring leiden.

De Kiesraad vraagt zich af of dit, gelet op de impact van de maatregel en de vergaande consequentie van het niet kunnen deelnemen aan de stemming wanneer niet aan de verplichting wordt voldaan, wenselijk is en past binnen de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een situatie waarbij de stemming ten minste even toegankelijk is voor de kiesgerechtigden als wanneer er geen experiment zou hebben plaatsgevonden, zie artikel 1, derde lid, van de Tijdelijke experimentenwet Kiezen op Afstand (hierna: Experimentenwet). Een identificatieplicht zal - zeker bij invoering - in de praktijk leiden tot situaties waarin kiezers niet tot de stemming worden toegelaten omdat zij zich, om welke reden ook, niet kunnen legitimeren.

Hoewel de Kiesraad zich uw wens om in ieder geval volgend jaar bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hiermee alvast te experimenteren kan voorstellen, heeft hij nadrukkelijk stilgestaan bij de vraag of invoering van de identificatieplicht past binnen de reikwijdte en doelstelling van de Experimentenwet en het Experimentenbesluit. De memorie van toelichting bij voorliggend voorstel tot wijziging van het Experimentenbesluit geeft aan dat 'de formulering van artikel 3 van de Experimentenwet echter zodanig is dat het voldoende basis biedt om in het kader van het experiment met het stemmen in een willekeurig stemlokaal te kunnen eisen dat de kiezer aan het stembureau een identiteitsdocument toont'.

Artikel 3 van de Experimentenwet kent een algemeen geformuleerde mogelijkheid voor de Minister om te bepalen dat de kiezer die zijn stem wil uitbrengen tijdens een experiment, zich identificeert met behulp van een door de Minister aangewezen middel dat voldoende betrouwbaar is. In de memorie van toelichting bij artikel 3 van de Experimentenwet³ valt te lezen dat 'Teneinde de identiteit en vervolgens de kiesgerechtigdheid zonder menselijke tussenkomst te

² Kamerstukken II, 2007-2008, 31 142, nr. 6, p. 4.

³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 664, nr. 3, p. 14.

Datum
18 september 2008

Ons kenmerk
2008-0000441633

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 5

kunnen vaststellen van degene die zich vanuit een andere locatie dan het stemlokaal aanmeldt als kiezer, het wenselijk kan zijn dat de kiezer een specifiek, elektronisch, identificatiemiddel gebruikt. De Kieswet biedt evenwel geen grondslag om de kiezer een specifiek identificatiemiddel voor te schrijven. Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling opgenomen, die experimenten met een daartoe aangewezen identificatiemiddel mogelijk maakt (...). Daarbij kan in eerste worden gedacht aan de elektronische identificatie met behulp van een identificatiemiddel dat voldoet aan de Public Key Infrastructuur (PKI) voor de overheid'.

De Kiesraad is dan ook van oordeel dat artikel 3 van de Experimentenwet, gelezen de memorie van toelichting, enkel ziet op de mogelijkheid om een identificatieplicht op te leggen bij een experiment waarbij de kiesgerechtigde in staat wordt gesteld om zijn stem zonder menselijke tussenkomst en vanuit een andere locatie dan het stemlokaal uit te brengen, en dus niet bij het stemmen in een stemlokaal naar keuze. Op grond van bovenstaande overwegingen acht de Kiesraad voorliggende wijziging van het Experimentenbesluit onvoldoende als basis voor een invoering van de identificatieplicht bij het stemmen.

De Kiesraad maakt in het onderstaande nog enkele opmerkingen ten aanzien van de voorgestelde invulling van de identificatieplicht. De kiezer van wie het identiteitsbewijs kort voor de stemming in het ongerede⁴ is geraakt kan, met een kopie van het proces-verbaal dat ter zake van de vermissing is opgemaakt plus een pasje of document op zijn naam en voorzien van een foto, alsnog deelnemen aan de stemming. In tegenstelling tot het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces ontbreekt in voorliggend voorstel tot wijziging van het Experimentenbesluit de bepaling dat de vraag omtrent de wijze waarop verschillende documenten worden gecontroleerd, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. De Kiesraad wijst dan ook op het risico van onduidelijkheid over de controle van het genoemde pasje of document bij de kiezer en de leden van het stembureau en hiermee discussie in het stemlokaal.⁵

De niet-Nederlanders die onderdanen zijn van andere lidstaten van de Europese Unie en wier identiteitsbewijs in het ongerede is geraakt, worden tot de stemming toegelaten indien zij het eerdergenoemde pasje of document overleggen. Deze afwijkende bepaling wordt gemotiveerd met de opmerking dat deze kiezer bij vermissing niet verplicht is aangifte te doen in Nederland. De voorkeur van de Kiesraad gaat, gelet op de uitvoeringspraktijk, uit naar een uniforme bepaling

⁴ In het ongerede interpreteert de Kiesraad hier ruim: verliezen, diefstal en onbruikbaar worden; kortom er niet meer over kunnen beschikken.

⁵ Overigens wordt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel ook nog gesproken van het overleggen van een kopie van het identiteitsbewijs dat in het ongerede is geraakt, terwijl deze verplichting niet wordt genoemd in artikel 9 van het Experimentenbesluit noch in het betreffende artikel van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces. De Kiesraad acht het bepaalde in de genoemde artikelen afdoende.

Datum
18 september 2008

Ons kenmerk
2008-0000441633

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 5

voor alle kiezers. Hij vraagt zich af of het enkele feit dat er voor deze groep niet-Nederlandse kiezers geen verplichting bestaat om bij vermissing aangifte te doen - maar natuurlijk wel een mogelijkheid - voldoende rechtvaardiging vormt voor een afwijkende bepaling.

Tot slot onderschrijft de Raad de mening van het kabinet dat goede en tijdige⁶ voorlichting aan de kiezers belangrijk is. De Kiesraad denkt hierbij speciaal aan die kiezers waarvan bekend is dat ze, ondanks een wettelijke identificatieplicht, niet beschikken over een geldig legitimatiebewijs, zoals bijvoorbeeld sommige bewoners van verzorgings- en verpleegtehuizen.

Naast voorlichting aan de kiezers is ook voorlichting aan de stembureauleden van belang. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces zal er in de opleiding voor stembureauleden aandacht zijn voor de verschillende soorten Nederlandse identiteitsbewijzen. De controle door het stembureau van het identiteitsbewijs is, zo valt te lezen, 'uiteraard slechts beperkt tot de vraag of de kiezer overeenstemt met de gegevens die uit het identiteitsbewijs blijken; het stembureau heeft niet tot taak frauduleuze identiteitsbewijzen op te sporen'. De Kiesraad onderschrijft deze uitleg van de voorgestelde bepaling en adviseert om in de opleiding van en voorlichting aan stembureauleden voldoende aandacht te besteden aan de vraag hoever de controle reikt. De Raad kan zich voorstellen dat deze controle zich, naast de vraag of iemand inderdaad degene is voor wie hij zich uitgeeft, beperkt tot de geldigheidsduur van een document.

2. Uniformering termijn aanvraag vervangende stempas

Conform zijn eerdere advies⁷ ondersteunt de Kiesraad het voorstel om de termijn voor de aanvraag van een vervangende stempas te uniformeren. Wel pleit de Kiesraad voor het hanteren van 'werkdagen' in plaats van 'dagen' om te voorkomen dat ook op een niet-doordeweekse dag een stempas zou kunnen moeten worden aangevraagd.⁸ En verder adviseert de Raad de formulering van artikel 5 van het Experimentenbesluit zoveel mogelijk af te stemmen op de voorgestelde betreffende bepaling van het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces.

3. Overige wijzigingen

Met de overig voorgestelde wijzigingen van het Experimentenbesluit kan de Kiesraad instemmen.

⁶ Ingevolge het voorstel geldt de verplichting om een identiteitsbewijs te tonen bij het stemmen ook bij eventuele andere verkiezingen dan die van het Europees Parlement die zullen worden gehouden voor 1 januari 2010. De Kiesraad vraagt zich af of dit haalbaar is wanneer verkiezingen eventueel gehouden worden vóór 4 juni 2009.

⁷ Het advies Stempassen van 21 december 2006, te raadplegen via www.kiesraad.nl.

⁸ Het wetsvoorstel inrichting verkiezingsproces spreekt ook van 'werkdagen'.

Datum
18 september 2008

Ons kenmerk
2008-0000441633

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

4. Advies

Samenvattend acht de Kiesraad voorgestelde wijziging van het Experimentenbesluit als basis voor invoering van de identificatieplicht bij het stemmen onvoldoende. De Raad wijst verder op het risico van onduidelijkheid over de controle van een pasje of document dat een kiezer dient over te leggen wanneer zijn identiteitsbewijs in het ongereede is geraakt en pleit voor een uniforme regeling voor alle kiezers. Het belang van goede (en tijdige) communicatie wordt onderschreven. En tenslotte adviseert de Kiesraad om bij de termijn voor het aanvragen van een vervangende stempas, werkdagen in plaats van dagen te hanteren.

Plaats: Den Haag

Datum: 18 september 2008

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