

Bijlage 1

NOTITIE ELEKTRONISCH KIEZEN OP AFSTAND EN DE GEHEIME EN VRIJE STEMMING

Inleiding

In vele landen zijn er ontwikkelingen op het gebied van elektronisch stemmen¹ gaande. Als gevolg daarvan ontstaat er een discussie over de veranderingen die het elektronisch stemmen zal veroorzaken ten opzichte van de oorspronkelijke wijze van stemmen. Een aspect dat vaak in deze discussies naar boven komt, is de invloed van het elektronisch stemmen op de beginselen van geheime en vrije stemming. Deze belangrijke beginselen van democratische verkiezingen kunnen bij het elektronisch kiezen op afstand niet op dezelfde wijze gewaarborgd worden als bij het stemmen in het stemlokaal. Een stemlokaal is namelijk zodanig ingericht dat het stemgeheim wordt gewaarborgd, aldus artikel J 15 van de Kieswet. Het proces van het elektronisch kiezen op afstand onttrekt zich daarentegen grotendeels aan de fysieke waarneming. Aangezien het hier zeer belangrijke beginselen van verkiezingen betreft, acht ik het van belang dat ook in Nederland meningsvorming plaatsvindt over de invloed van het elektronisch kiezen op afstand op deze beginselen. Een politiek debat hierover is naar mijn mening gewenst.

In deze notitie ga ik in het kort in op de inhoud van de beginselen van geheime en vrije stemming. Vervolgens stel ik het fenomeen family voting aan de orde, aangezien bij het ontbreken van de fysieke waarneming door de overheid bij het uitbrengen van de stem, de kans op deze vorm van doorkruising van de geheime en vrije stemming tot de realiteit kan behoren. Hierop volgend zal ik een vergelijking maken tussen het elektronisch kiezen op afstand en het briefstemmen. Een vergelijking is relevant, omdat bij beide vormen van stemmen het uitbrengen van de stem zich onttrekt aan de fysieke waarneming.

De beginselen van geheime en vrije stemming

Verkiezingen in Nederland worden gehouden bij geheime stemming, zo bepaalt artikel 53, tweede lid, van de Grondwet. De geheime stemming houdt in dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zichzelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd. In de eerste plaats betekent dit dat de wettelijke procedure voor de gang van zaken in het stembureau de mogelijkheid tot het uitbrengen van een stem zonder dat iemand anders daarvan kennis kan nemen, dient te waarborgen. Daarnaast houdt artikel 53, tweede lid, van de Grondwet in dat niemand in welke verhouding dan ook verplicht zal kunnen worden te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht.²

Naast het beginsel van de geheime stemming is ook het beginsel van de vrije verkiezing een basisbeginsel van democratische verkiezingen. Onder vrije verkiezingen worden verstaan verkiezingen waarbij de kiezers niet onderworpen zijn aan enige ongeoorloofde beïnvloeding, hetzij van overheidswege, hetzij van andere zijde.

¹ Internationaal wordt onder elektronisch stemmen zowel stemmen met stemmachines in stemlokalen verstaan als stemmen via een pc cq stemzuil buiten het stemlokaal. In het project Kiezen op afstand wordt om misverstanden te voorkomen voor het stemmen via een pc cq stemzuil de term elektronisch stemmen op afstand gebruikt.

² Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 4 en 5.

Dit beginsel is nooit gepositieerd in de vorm van concrete bepalingen in de Kieswet, alhoewel bij de grondwetsherziening van 1983 door de regering wel is aangegeven dat het om een wezenskenmerk van democratische verkiezingen gaat.³

Behalve uit de Nederlandse Grondwet blijkt het belang van de geheime en vrije stemming ook uit verschillende internationale verdragen waar Nederland bij is aangesloten en uit enkele internationale documenten. Dit zijn onder meer:

- Artikel 21, derde lid, van de Universele verklaring van de rechten van de mens:

De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van stemmen verzekert.

- Artikel 25, aanhef en onder b, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten:

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, te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd.

- Het derde artikel van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens:

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

- Het Kopenhagen Document 1990 van de OVSE:

(5) The participating states solemnly declare that among those elements of justice which are essential to the full expression of the inherent dignity and of the equal and unalienable rights of all human beings are the following:

(5.1) free elections that will be held at reasonable intervals by secret ballot or by equivalent free voting procedure, under the conditions which ensure in practice the free expression of the opinion of the electors in the choice of their representatives.

(7) To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will

(7.4) ensure that votes are cast by secret ballot or by equivalent free voting procedure, and that they are counted and reported honestly with the official results made public.

- Artikel 4, onder a, van de Code of good practice in electoral matters van de European commission for democracy through law (Venice Commission) van de Raad van Europa:

For the voter, secrecy of voting is not only a right but also a duty, non-compliance with which must be punishable by disqualification of any ballot paper whose content is disclosed.

De normen die in genoemde verdragen en internationale documenten zijn vastgelegd zijn duidelijk en ondubbelzinnig, maar er is weinig jurisprudentie beschikbaar over de interpretatie ervan.

Absoluut zijn deze eisen echter niet, zo is het bijvoorbeeld niet verboden om een persoon met een lichamelijke handicap te begeleiden bij het uitbrengen van zijn stem. Tevens is het de burger niet verboden uit eigen vrije wil kenbaar te maken op wie hij zijn stem zal uitbrengen of op wie hij zijn stem heeft uitgebracht.

³ Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 5.

Family voting

In Nederland is in de afgelopen decennia nauwelijks een algemene discussie gevoerd over het stemgeheim en de vrije stemming, in andere Europese landen is dit echter wel het geval geweest. Sinds de val van het ijzeren gordijn en de opkomst van nieuwe democratieën in het van Europa is door internationale organisaties, zoals de OVSE en de Raad van Europa, veel aandacht besteed aan deze beginselen bij democratische verkiezingen. Door deze organisaties is een bijdrage geleverd aan de versterking van de democratie aldaar, onder meer door het zenden van onafhankelijke waarnemers naar verkiezingen. Deze waarnemers hebben bij verkiezingen in een aantal van deze landen waargenomen dat een stem bij een verkiezing niet in het geheim en niet in vrijheid werd uitgebracht, maar dat bijvoorbeeld vrouwen door mannelijke familieleden begeleid werden tot in het stembokje, dat families gezamenlijk hun stem uitbrachten en dat mannelijke familieleden de stembiljetten van een of meer vrouwelijke familieleden verzamelden en deze invulden naar eigen voorkeur. Deze onwenselijke ontwikkeling wordt betiteld als family voting.

Door de Committee on Social Cohesion van de Raad van Europa werd in 2001 als reactie op de aanwezigheid van family voting bij democratische verkiezingen in Oost-Europa aangegeven dat family voting onacceptabel is, gezien vanuit het standpunt van fundamentele rechten voor vrouwen. Ook de European Commission for democracy through law (Venice Commission) van de Raad van Europa stelt expliciet in haar Code of good practice in electoral matters (artikel 4, onder b) dat family voting verboden moet zijn.⁴

Onder Nederlands recht is family voting strijdig met de beginselen van de geheime en vrije stemming. Artikel J 15 van de Kieswet bepaalt dat het stemlokaal zodanig is ingericht dat het stemgeheim wordt gewaarborgd. Hieruit valt af te leiden dat een kiezer slechts individueel het stembokje mag betreden om zijn stem uit te brengen. De enige uitzondering hierop in de Kieswet wordt gegeven in artikel J 28, dat hulp aan lichamelijk gehandicapten toestaat, wanneer zij dit behoeven.

Briefstemmen

Bij wet van 26 oktober 1983 is het mogelijk gemaakt om voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer per brief te stemmen (Hoofdstuk M van de Kieswet). Deze mogelijkheid geldt alleen voor de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats heeft buiten Nederland, dan wel op de dag der stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zal verblijven, aldus artikel M 1 van de Kieswet. De kiezer in het buitenland krijgt zijn stembiljet en retourenvelop toegezonden met daarbij een briefstembewijs (artikel M 6 Kieswet). De kiezer zendt het ingevulde stembiljet terug onder bijvoeging van het briefstembewijs, waarop hij een verklaring heeft ondertekend dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Het briefstembewijs is er om misbruik van het briefstemmen te voorkomen. De voorzitter van het stembureau waar het stembiljet en het briefstembewijs worden ontvangen, controleert of de handtekening op het briefstembewijs overeenstemt met de handtekening onder het verzoekschrift dat de kiezer heeft ingediend om te mogen briefstemmen (artikel M 10, eerste lid, Kieswet). Misbruik hiervan is zowel strafbaar op grond van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht (zich voor een ander uitgeven bij deelname aan verkiezingen) als op grond van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte).

⁴ Aangenomen door de Venice Commission tijdens zijn 51^e en 52^e sessie op 5-6 juli en 18-19 oktober 2002.

Slechts in beperkte mate is over het waarborgen van de geheime en vrije stemming discussie gevoerd bij de invoering van het briefstemmen in 1983. Het hierboven genoemde briefstembewijs is de enige bepaling die bij dit wetsvoorstel in dit verband als extra waarborg is opgenomen. In zijn advies bij het oorspronkelijke voorstel van wet merkte de Raad van State op dat te weinig aandacht werd besteed aan het beginsel van geheime stemming.⁵ Op de opmerkingen van de Raad over de geheime stemming werd kort ingegaan door de regering in het nader rapport en dit heeft geresulteerd in een wijziging van het wetsvoorstel met betrekking tot de procedure in het stembureau. Een algemeen inhoudelijke discussie over het onderwerp is echter niet gevoerd. De kans op onregelmatigheden werd door de regering namelijk klein geacht bij de categorie kiezers waar het briefstemmen voor zou gaan gelden. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel erkende de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk, wel dat het stemmen per brief zekere risico's met zich brengt en verwees daarbij naar de het feit dat de kiezer buiten een stemlokaal stemt en er daarom niet op kan worden toegezien dat in het geheim en in volledige vrijheid gestemd wordt. Naar de mening van de regering bleven deze gesignaleerde gevaren echter beperkt tot aanvaardbare proporties aangezien het stemmen per brief alleen mogelijk werd gemaakt voor in het buitenland woonachtige of verblijvende kiezers.⁶ Bij het stemmen per brief zijn de risico's voor het geheime en vrije karakter van de stemming derhalve aanvaardbaar geacht, omdat het een beperkte groep kiezers betreft en deze groep, zonder de mogelijkheid van briefstemmen, nauwelijks in staat zou kunnen zijn om te stemmen.

Ook in Europees verband zijn opmerkingen gemaakt over het stemmen per brief in relatie tot het stemgeheim. De European Commission for democracy through law van de Raad van Europa stelt in de toelichting van haar Code of good practice in electoral matters van 2002 dat briefstemmen niet breed gestimuleerd zou moeten worden als *'problems with the postal service are added to other difficulties inherent in this kind of voting, including the heightened risk of family voting'*.⁷ De Code voegt hier wel aan toe dat met zekere voorzorgsmaatregelen het briefstemmen wel gebruikt kan worden om bepaalde groepen van kiezers, zoals patiënten in ziekenhuizen, gedetineerden, personen met een beperkte mobiliteit en kiezers in het buitenland, in staat te stellen om te stemmen, zolang er geen risico is voor fraude en intimidatie.

Momenteel wordt in de Raad van Europa in de werkgroep over e-voting, die Europese standaarden voor het gebruik van informatie- en communicatietechnologie bij verkiezingen zal gaan uitwerken, ook gesproken over de invloed van het elektronisch kiezen op afstand op de beginselen van de geheime en vrije stemming. Standpunten hierover zijn vooralsnog niet uitgekristalliseerd.

Elektronisch kiezen op afstand zal op het gebied van de beginselen van de geheime en vrije stemming tot verandering leiden. Aangezien het hier gaat om centrale beginselen van democratische verkiezingen, en wat betreft het stemgeheim een centraal beginsel van de Grondwet en de Kieswet, acht ik het van belang dat over de invloed van het elektronisch kiezen op afstand een politiek debat gevoerd wordt.

⁵ Kamerstukken II 1982/83, 17 819, nr. A-C, blz. 3.

⁶ Handelingen II 1983/84, blz. 5418.

⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters, p. 16.