



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

KIESRAAD

**Datum**  
12 juni 2015

**Ons kenmerk**

**Inlichtingen**  
mr. N. Qoubbane  
T +31 (0) 70 426 6266  
F +31 (0) 70 345 0879

**Uw kenmerk**

**Blad**  
1 van 9

**Bezoekadres**  
Herengracht 21  
2511 EG 's-Gravenhage  
Nederland

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage  
Nederland

**Internetadres**  
[www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)

**E-mailadres**  
[kiesraad@kiesraad.nl](mailto:kiesraad@kiesraad.nl)

Onderwerp

Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in  
het verkiezingsproces

## 1. Inleiding

Bij de verkiezingen van de afgelopen jaren is de Kiesraad meerdere malen geconfronteerd met (vragen over) vermeend strafbaar handelen. Daarbij ging het soms over het kopen en verkopen van stemmen, maar vaker over mogelijk ronselen<sup>1</sup> van onderhandse volmachten, met name bij gemeenteraadsverkiezingen. In een aantal gevallen werd – veelal door burgemeesters, soms mede op aanraden van de Kiesraad – aangifte gedaan, maar dit leidde zelden tot daadwerkelijke vervolging.

De Kiesraad heeft, mede op grond hiervan, onderzoek laten doen naar de werking van strafbepalingen in het verkiezingsproces. Strafbepalingen, opgenomen in zowel de Kieswet als het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr). Het resultaat van dit onderzoek is in de vorm van een bundel artikelen van de hand van medewerkers en oud-medewerkers van de Raad verschenen en is als bijlage bij dit advies gevoegd.<sup>2</sup> Het onderzoek is voor de Raad aanleiding tot het uitbrengen van het onderhavige advies, dat wordt aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met betrekking tot de strafbepalingen in het verkiezingsproces wordt in het voorgenoemde onderzoek geconcludeerd dat deze toereikend zijn, met twee uitzonderingen.<sup>3</sup> De eerste heeft betrekking op de bepaling die ronselen van onderhandse volmachten strafbaar stelt (artikel Z 8 van de Kieswet), de tweede betreft de (grond)wettelijke regeling inzake de ontzetting uit het kiesrecht (artikel 54, tweede lid, van de Grondwet).<sup>4</sup> Om de werking van deze bepalingen te verbeteren,

<sup>1</sup> Dit is de term die in de praktijk wordt gehanteerd voor gedragingen die onder artikel Z 8 van de Kieswet vallen. Van Dale suggereert dat daarbij sprake is van 'list' of 'geweld'. Dat zijn echter geen elementen die een rol spelen bij de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet. Daarin gaat het louter om het bewegen van kiezers tot het afgeven van stempassen met daarop ondertekende verklaringen tot verlening van volmacht.

<sup>2</sup> Ron de Jong (red.), *Strafbepalingen in het kiesrecht. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Leiden: OBT De Bink 2015.

<sup>3</sup> Idem, p. 149 e.v.

<sup>4</sup> Voor laatstgenoemd onderwerp heeft de Kiesraad al eerder aandacht gevraagd, namelijk in

stelt de Kiesraad in het voorliggende advies een aantal maatregelen voor.

## 2. Samenvatting

Uit onderzoek dat ten behoeve van de Kiesraad is verricht naar de werking van de kiesrechtelijke strafbepalingen in de Kieswet en het WvSr blijkt dat deze toereikend zijn, met twee uitzonderingen. In de eerste plaats komt oneigenlijk gebruik van de volmachtregeling nog altijd voor, ondanks de in het verleden getroffen maatregelen, en biedt de huidige strafbepaling (artikel Z 8 van de Kieswet) op dit moment onvoldoende mogelijkheden voor een adequate strafrechtelijke aanpak. In de tweede plaats wordt ook de huidige (grond)wettelijke regeling inzake uitsluiting van kiesrecht als onvoldoende beoordeeld.

De Kiesraad stelt een aantal maatregelen voor ter verbetering. Allereerst dient de delictsomschrijving te worden aangescherpt en verhelderd. Duidelijk moet zijn dat het initiatief tot het verlenen van een volmacht enkel en alleen van de volmachtgever dient uit te gaan.<sup>5</sup> De nieuwe delictsomschrijving zal ook moeten voorzien in strafbaarstelling van het doen van reeds een enkele oproep om stempassen af te geven (uitlokking). Dit laatste hangt samen met het feit dat ronselen van volmachten op dit moment een overtreding is en geen misdrijf. Als gevolg hiervan kunnen thans ook geen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Vanuit het openbaar ministerie (hierna: OM) wordt het ontbreken van deze bevoegdheden als een belemmerende factor gezien voor een effectieve bestrijding van het ronselen van volmachten. De Kiesraad adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in overleg met de ambtgenoot van Veiligheid en Justitie te bezien op welke wijze aan dit probleem tegemoet kan worden gekomen.

Verder is meer en betere voorlichting nodig over de (grenzen van de) volmachtregeling. De Kiesraad acht het van belang dat het voor een ieder – kiezers en politieke partijen, maar ook politie, OM en rechterlijke macht – volstrekt helder is wat rechtens wel en niet mag of juist moet.

Tot slot stelt de Raad voor om de gronden voor uitsluiting van het kiesrecht uit te breiden, zodat het mogelijk wordt dat de rechter een kiezer zijn kiesrecht tijdelijk ontnemt (als bijkomende straf) bij het begaan van bepaalde verkiezingsgerelateerde delicten, zoals het (laten) omkopen van kiezers (artikel Z 4 van de Kieswet), het ronselen van volmachten (artikel Z 8 van de Kieswet) en de delicten genoemd in de artikelen 126, 127 en 128 WvSr. Deze laatste bepalingen bestraffen respectievelijk het (laten) omkopen van kiezers, het verrichten van bedrieglijke handelingen bij verkiezingen en identiteitsfraude bij verkiezingen. Ook enkele buiten de sfeer van de verkiezingen gelegen delicten, zoals passieve omkoping van politieke ambtsdragers, lenen zich in de ogen van de Kiesraad voor het openstellen van de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht. De Kiesraad adviseert om de rechter de bevoegdheid te geven daarbij zo nodig te differentiëren tussen de ontneming van het actief en het passief kiesrecht. De door de Kiesraad voorgestelde uitbreiding van het aantal delicten waarbij uitsluiting van kiesrecht mogelijk wordt, vergt wijziging van de Grondwet. Voorts vereist dit herformulering van het criterium voor aanwijzing van delicten die tot ontzetting uit het kiesrecht kunnen leiden tot 'ernstige aantasting van de grondslagen van de democratische rechtsstaat'.

---

zijn advies van 15 oktober 2007 over het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen. Te raadplegen via [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl). In eerste instantie zou dit onderwerp worden betrokken in de opdracht van de staatscommissie Grondwet (de commissie-Thomassen), maar dat is uiteindelijk niet gebeurd.

<sup>5</sup> Het lid Te Veldhuis vindt dit in zijn uitwerking een te beperkende voorwaarde; zie verder paragraaf 4.1, in het bijzonder voetnoot 20.

Datum  
12 juni 2015

Ons kenmerk  
2015-0000295151

Onderdeel  
Kiesraad

Blad  
3 van 9

De Kiesraad verwacht dat deze voorstellen zullen bijdragen aan een adequate bestrijding van verkiezingsfraude in de praktijk en daarmee aan het versterken van het vertrouwen in een goede en integere werking van ons verkiezingsproces. De Raad wijst er in dit verband op dat ook slechts enkele gevallen van frauduleus handelen dit vertrouwen kunnen ondermijnen.

### 3. Stemmen bij volmacht

De in de Kieswet vervatte volmachtregeling is bedoeld om kiezers die feitelijk niet in staat zijn in persoon aan een stemming deel te nemen in de gelegenheid te stellen hun stem te laten uitbrengen door een door hen aangewezen gemachtigde. De regeling is niet bedoeld als middel voor personen en partijen om extra stemmen te bemachtigen.<sup>6</sup> Hoewel dit naar het oordeel van de Raad niet in lijn is met de bedoeling van de wetgever, sluit de regeling op dit moment in haar praktische uitwerking niet uit dat anderen de gelegenheid aangrijpen om de stembevoegdheid van kiesgerechtigden als het ware 'over te nemen'. Het grijze gebied tussen wat de wetgever heeft bedoeld en wat zich in de praktijk in strijd met die bedoeling heeft ontwikkeld, roept veel vragen op over wat rechtens toelaatbaar is. In het verleden is in dit verband geopperd om de volmachtregeling te schrappen dan wel aanzienlijk aan te scherpen.<sup>7</sup> Herhaaldelijk toonde de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: OVSE) zich kritisch over het gebruik van volmachten.<sup>8</sup> Volgens de OVSE is het stemmen per volmacht niet in overeenstemming met OVSE-verplichtingen en andere internationale standaarden voor democratische verkiezingen. Volmachten worden in strijd geacht met zowel het stemgeheim (de volmachtgever moet zijn stemgeheim aan de gemachtigde prijs geven), als met het uitgangspunt "*one man one vote*". Daarnaast bestaat het gevaar van fraude en misbruik.

De Kiesraad is van mening dat afschaffing van de volmachtregeling weliswaar een einde zou maken aan het geconstateerde probleem van het ronselen van volmachten, maar toch niet als een wenselijke optie moet worden gezien. De deelname aan het verkiezingsproces moet niet onnodig worden belemmerd en het stemmen bij volmacht is voor enkele bevolkingsgroepen (langdurig zieken en personen die slecht ter been zijn) praktisch de enige mogelijkheid om deel te nemen aan de verkiezing. In zijn advies van 15 oktober 2007 kwam de Raad reeds tot deze conclusie,<sup>9</sup> ook na afweging van enkele denkbare alternatieven.<sup>10</sup>

### 4. Ronselen van volmachtstemmen

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 ontving de Kiesraad uit bijna twintig gemeenten meldingen over vermeende praktijken waarbij personen en/of partijen initiatieven ontplooiden om personen te bewegen het formulier op hun

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20 264, p. 67.

<sup>7</sup> Vanuit het Caribische deel van ons land – de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius – is recentelijk aangedrongen op afschaffing van de mogelijkheid van onderhandse volmachtverlening vanuit het motief dat daarmee verkoop van stemmen door kiezers kan worden tegengegaan. Zie ook het eerdere advies van de Kiesraad van 15 oktober 2007.

<sup>8</sup> Vgl. onder meer het rapport van de OVSE waarnemersmissie Tweede Kamerverkiezingen 12 september 2012, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 142, 34.

<sup>9</sup> Advies over het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen. Te raadplegen via [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>10</sup> Stemmen per brief, vooruit stemmen en huis aan huis stemmen.

stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, af te geven.<sup>11</sup> Ondanks de maatregelen die in het verleden zijn getroffen om 'ronselen van volmachten' tegen te gaan,<sup>12</sup> roept de huidige regelgeving inzake het stemmen bij volmacht – klaarblijkelijk – nog altijd vragen op ter zake van wat in dezen wel en niet geoorloofd is. Het OM zag in geen enkele aangifte aanleiding om tot vervolging over te gaan.<sup>13</sup> In het ten behoeve van de Kiesraad verrichte onderzoek komen als belangrijkste redenen hiervoor naar voren:<sup>14</sup>

- In de delictsomschrijving<sup>15</sup> gebezigde begrippen als 'persoonlijk', 'stelselmatig' en 'bewegen' roepen vragen op omtrent, en stellen beperkingen aan, de reikwijdte van het ronselen van volmachten;
- In de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet komt op dit moment onvoldoende tot uiting dat het initiatief tot volmachtverlening bij de volmachtgever dient te liggen;
- Van strafwaardige uitlokking van ronselen van volmachten is pas sprake wanneer aan de uitlokking ook daadwerkelijk gevolg is gegeven, m.a.w. een enkele oproep om stempassen ergens af te geven, is niet strafbaar;
- Het niet kunnen inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals het opnemen van telecommunicatie (tappen), het opnemen van vertrouwelijke communicatie of het betreden van een besloten plaats behoort niet tot de mogelijkheden;
- Specifiek vervolgingsbeleid (incl. richtlijnen) ter zake van kiesrechtdelicten ontbreekt op dit moment, waardoor de kennis van kiesrechtdelicten bij politie en OM tekort schiet.

Uit een door de onderzoekers georganiseerde expertmeeting alsmede uit een aantal met burgemeesters gevoerde gesprekken komt naar voren dat de terugkoppeling van het OM richting degenen die aangifte hebben gedaan, in de praktijk soms te wensen overlaat.<sup>16</sup> De Raad acht dit geen goede zaak. De parlementaire democratie is afhankelijk van het eerlijk verloop van verkiezingen. Burgers moeten onder alle omstandigheden kunnen vertrouwen op een zorgvuldig en integer verkiezingsproces. Twijfel hieraan tast de legitimiteit van het overheidsgezag aan. Het is in dit licht van belang dat het OM in geval van aangifte van vermeende strafbare feiten inzake het verkiezingsproces altijd een oriënterend feitenonderzoek opstart en daarover en over het vervolg ook openbare kennisgeving doet. Dit ook ter bescherming van de – soms kwetsbare – positie van degenen, veelal burgemeesters, die aangifte hebben gedaan. Indien zij aangifte doen en het OM besluit vervolgens niet tot vervolging over te gaan, kan dit zich als het ware als een boemerang tegen hen keren. Voorkomen moet worden dat dat ertoe zou leiden dat burgemeesters aarzelen aangifte te doen van vermeend frauduleus handelen bij verkiezingen.

Uit het ten behoeve van de Kiesraad uitgevoerde onderzoek blijkt voorts een discrepantie tussen hetgeen door sommigen in de praktijk als onaanvaardbaar

<sup>11</sup> De Jong 2015, p. 5 en 42 e.v.

<sup>12</sup> Introductie strafbaarstelling ronselen van onderhandse volmachten, maximaal twee volmachten per persoon, uitbrenging volmachtstem tegelijkertijd met de eigen stem en mits voorzien van kopie ID-bewijs volmachtgever.

<sup>13</sup> De Jong 2015, p. 5.

<sup>14</sup> Jennifer Alspeer e.a., 'Van aangifte tot gerechtelijke uitspraak. Strafbare feiten met betrekking tot het verkiezingsproces tussen 2002 en 2014', in: Ron de Jong (red.), *Strafbepalingen in het kiesrecht. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Leiden: OBT De Bink 2015, p. 73-74.

<sup>15</sup> Artikel Z 8 van de Kieswet luidt: 'Degene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie'.

<sup>16</sup> De Jong 2015, p. 147-148.

gedrag wordt gezien en hetgeen volgens de wet (artikel Z 8 van de Kieswet) een strafbaar feit oplevert. De discrepantie is een erfenis van drie afwegingen uit het verleden.<sup>17</sup> De eerste is dat de delictomschrijving, zoals hiervoor is aangestipt, is toegesneden op een misstand uit het verleden waarbij ondertekende stempassen huis aan huis werden ingezameld. Kiezers werden onder druk gezet doordat ze rechtstreeks werden aangesproken op het afgeven van hun stempas. De tweede afweging is dat de delictomschrijving meer op handelingen ziet en minder op uitlatingen. Het is niet de inhoud van hetgeen tegen de kiezers wordt gezegd, maar de wijze waarop zij worden benaderd, die op dit moment centraal staat in de delictomschrijving. De derde afweging is dat door de wetgever bewust ruimte is gelaten voor politieke partijen om niet alleen voorlichting te geven over het stemmen bij volmacht, maar ook om ter zake een bemiddelende rol te spelen.

#### 4.1. Heldere delictomschrijving

De Kiesraad acht het van groot belang dat de strafbepaling van artikel Z 8 van de Kieswet zodanig wordt geherformuleerd dat voor de praktijk klip en klaar wordt wat in dezen niet aanvaardbaar is, namelijk volmachtverlening waarbij het initiatief niet bij de kiezer zelf ligt, maar bij een andere persoon of instantie. Voorts zal het bereik van de bepaling moeten worden uitgebreid tot ook andere vormen dan het klassieke 'klinkenpoetsen',<sup>18</sup> het huis aan huis inzamelen van volmachtstemmen. In dit verband moet worden bedacht dat het benaderen van grote groepen kiezers tegenwoordig ook plaatsvindt met gebruikmaking van de mogelijkheden die de sociale media bieden. Een enkele oproep kan daarmee het 'klassieke' stelselmatig huis-aan-huis inzamelen van volmachtstemmen vele malen overstijgen. De Raad wijst daarnaast op de onwenselijke discrepantie en de verwarring die ontstaan wanneer, zoals thans, het incidenteel aanspreken van grote groepen kiezers, om hun stempas af te geven, onbestraft wordt gelaten, terwijl het stelselmatig aanspreken van grote groepen wel wordt gesanctioneerd.

In het voorgaande is reeds geconstateerd dat de wetgever het vragen naar volmachten weliswaar heeft willen verbieden, maar het daarbij tegelijkertijd niet onmogelijk heeft willen maken dat (politieke) partijen en personen bij het zoeken naar een gemachtigde bemiddeling kunnen aanbieden. De wetgever ging er hierbij echter van uit dat deze bemiddelaars zich slechts tot kiezers zouden richten, die reeds van plan waren bij volmacht te gaan stemmen. Dit blijkt in de praktijk echter lang niet altijd het geval te zijn.<sup>19</sup> De Kiesraad is van oordeel dat een bemiddelende rol van personen en/of (politieke) partijen geaccepteerd kan worden, mits gegarandeerd is dat het initiatief tot volmachtverlening bij de betreffende kiezers zelf ligt. Dat betekent in de praktijk dat kiezers in de voorlichtende sfeer mogen worden geattendeerd op het bestaan van de wettelijke mogelijkheden tot volmachtverlening. Ook mogen personen en instanties naar het oordeel van de Raad aanbieden om eventueel te bemiddelen bij het vinden van een potentiële gemachtigde in gevallen waarin kiezers aangeven daaraan behoefte te hebben. Verder zouden zij in de ogen van de grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad evenwel niet mogen gaan.<sup>20</sup> De

<sup>17</sup> Alspeer e.a. 2015, p. 82-83.

<sup>18</sup> Edward Brühem, 'De wetsgeschiedenis van de strafbepalingen in de Kieswet (1850-heden)', in: Ron de Jong (red.), *Strafbepalingen in het kiesrecht. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Leiden: OBT De Bink 2015, p. 27 e.v.

<sup>19</sup> Alspeer e.a. 2015, p. 64 e.v.

<sup>20</sup> Het lid Te Veldhuis heeft overwegende twijfels bij de zijns inziens te rigide delictomschrijving dat het initiatief tot volmachtverlening uitsluitend en alleen bij de volmachtverlener mag liggen, en dat in andere gevallen altijd sprake is van een strafwaardige handeling, wellicht zelfs van een misdrijf. Denk bijv. aan een geval dat tijdens een verjaardagsvisite het ene familielid een ander familielid uitnodigt om een volmacht te geven, en dat de uitgenodigde dat vervolgens vrijwillig doet. Dit lid acht strafwaardigheid voor dit type

volmachtregeling had en heeft enkel tot doel kiezers, die niet in staat of in de gelegenheid zijn om op de dag van stemming zelf, in persoon, hun stem uit te brengen, toch de gelegenheid te bieden hun stem uit te (laten) brengen. De regeling is niet in het leven geroepen om personen of (politieke) partijen gelegenheid te geven volmachtstemmen te vergaren, net zo min als de regeling in het leven is geroepen om kiezers de gelegenheid te bieden hun stem te verkopen (hetgeen op zichzelf overigens een strafbaar feit is, vgl. art. 126, tweede lid, WvSr.).

#### *4.2. Gebrek aan bijzondere opsporingsbevoegdheden*

Het ronselen van volmachten is momenteel een overtreding en geen misdrijf, waardoor voor dit delict thans geen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Zoals hiervoor is aangegeven, ziet het OM het niet kunnen inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden als een belemmerende factor in het effectief bestrijden van het ronselen van volmachten. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door opwaardering van het delict omschreven in artikel Z 8 van de Kieswet van overtreding tot misdrijf. In het verleden heeft de Raad verdedigd dat bij het bepalen van de strafmaat de ernst van de gedraging leidend moet zijn. Om die reden was hij destijds geen voorstander van ophoging van de strafmaat van artikel Z 8 van de Kieswet.<sup>21</sup> Indien echter het OM de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden nodig acht ten behoeve van de bewijsvoering, dan vraagt dit naar het oordeel van de Raad om maatregelen. De Kiesraad adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in overleg met de ambtgenoot van Veiligheid en Justitie te bezien op welke wijze aan het gesignaleerde probleem tegemoet kan worden gekomen.

#### *4.3. Meer voorlichting*

De verkiezingspraktijk heeft behoefte aan betere voorlichting over de volmachtregeling en de daarbij geldende randvoorwaarden en begrenzingen. Dit geldt zowel voor de kiezers, die een volmacht zouden willen afgeven, als voor personen en instanties, inclusief politieke partijen, die een volmacht ontvangen of de kiezer op dit punt voorlichting wensen te geven. De ervaring leert dat kiezers soms wel erg gemakkelijk afstand doen van hun stempas. In relatie tot onderhandse volmachtverlening komt het voor dat volmachtgevers op de achterzijde van de stempas enkel hun handtekening plaatsen en de pas vervolgens aan een ander meegeven, zonder dat zij weten wie er uiteindelijk voor hen zal gaan stemmen. Voor personen en instanties is het eveneens van evident belang goed geïnformeerd te zijn over de (grenzen van) de volmachtregeling. Met name zullen politieke partijen nader moeten worden ingelicht over de grenzen van de rol die zij in dezen kunnen en mogen spelen. Op het gemeentelijke vlak is op dit punt ook een belangrijke rol weggelegd voor de burgemeester, zeker bij gemeenteraadsverkiezingen.

Uit voorgenoemd onderzoek blijkt ook dat, bij gebrek aan een specifiek vervolgingsbeleid (incl. richtlijnen) voor kiesrechtdelicten, bij de opsporingsinstanties – OM en politie – sprake is van een kennislacune.<sup>22</sup> In de praktijk zoekt iedere officier van justitie die met een kiesrecht delict wordt geconfronteerd contact met een collega die een soortgelijke zaak eerder onder zijn hoede had of daar in het verleden

---

gevallen niet realistisch, uitvoerbaar en handhaafbaar. Hij stelt voor om echt verwerpelijk ronselen (dus misbruik of oneigenlijk gebruik) tegen te gaan door een andere aanscherping van artikel Z 8 van de Kieswet. Bijv. als volgt: Degene die zodanig stelselmatig personen benadert om volmacht te geven, dat daarmee in strijd wordt gehandeld met de bedoeling en de geest van de wettelijk bedoelde volmachtverlening (bij ziekte, afwezigheid e.d.), wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.

<sup>21</sup> Advies van 15 oktober 2007 over het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen. Te raadplegen via [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>22</sup> Alspeer e.a. 2015, p. 74.

ervaring mee heeft opgedaan. De Kiesraad, waar veel kennis en ervaring met betrekking tot het kiesrecht en de verkiezingen is verzameld, speelt in de praktijk een belangrijke informerende en adviserende rol richting actoren in het verkiezingsproces (m.n. gemeenten, politieke partijen) en zou dat ook kunnen gaan doen richting politie en OM. De Raad zal hiertoe in contact treden met het OM.

## 5. Herziening uitsluitingsregeling kiesrecht

Wij kennen in ons land de mogelijkheid dat iemand door de strafrechter als bijkomende straf uit het kiesrecht wordt ontzet. Dit is thans slechts mogelijk indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, te vinden in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. In de eerste plaats moet betrokkene als hoofdstraf zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. In de tweede plaats moet het gaan om een delict dat door de wetgever, op grond van het criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel', geschikt is bevonden voor het opleggen van deze bijkomende straf.

Ontzetting uit het kiesrecht wordt door het OM slechts zelden gevorderd, laat staan door de rechter opgelegd. Uit het ten behoeve van de Kiesraad verrichte onderzoek blijkt dat de regering bij de herziening van de uitsluitingregeling in de jaren tachtig van de vorige eeuw het totaal aantal uitgesloten schatte op ca. 30.000 personen.<sup>23</sup> Over de huidige stand van zaken met betrekking tot het aantal personen dat van het kiesrecht is uitgesloten, is de Tweede Kamer recent geïnformeerd.<sup>24</sup> Evaluatieonderzoek na afloop van de verkiezingen van 18 maart jl. zal moeten uitwijzen hoeveel personen in ons land thans nog rechtmatig uit hun kiesrecht zijn ontzet. De Kiesraad verwacht dat dit slechts een zeer gering aantal zal zijn.

In een enkele zaak waarin ontzetting uit het kiesrecht wel werd gevorderd, vond het OM de rechter niet aan zijn zijde. Het valt daarbij op dat de motivering van het OM ter oplegging van de bijkomende straf afwijkt van de argumentatie van de rechter. Ter illustratie: terwijl het OM ontzetting uit het kiesrecht als straf vorderde om, overeenkomstig het doel van de regeling, een verdachte tijdelijk van het democratische proces uit te sluiten, oordeelde de rechter het opleggen van een dergelijke straf niet zinvol. Onder verwijzing naar onder meer een door de verdachte opgesteld document, waarin uiteen was gezet hoezeer een democratie in strijd werd geoordeeld met de wetten van zijn religie en gelet op de standvastigheid van verdachte in zijn ideologie en de hem op te leggen levenslange gevangenisstraf, achtte de rechtbank de mogelijkheid niet reëel dat verdachte ooit gebruik zou maken van zijn actief of passief kiesrecht.<sup>25</sup> De verschillende interpretaties die aan de regeling kunnen worden ontleend, vormen mogelijk mede een verklaring voor het feit dat het instrument van strafrechtelijke uitsluiting de laatste decennia niet meer is toegepast.

Op een enkele uitzondering<sup>26</sup> na verhinderen genoemde grondwettelijke voorwaarden op dit moment uitsluiting van het kiesrecht in geval van het plegen van

<sup>23</sup> Waarvan ca. 20.000 als gevolg van ondercuratelestelling en 2.000 à 3.000 als gevolg van strafrechtelijke ontzetting door de rechter. Zie Melle Bakker, 'Uitsluiting van kiesrecht', in: *Strafbepalingen in het kiesrecht. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Leiden: OBT De Bink 2015, aldaar p. 117-118.

<sup>24</sup> Bakker 2015, p. 119; *Kamerstukken II* 2014/15, 27 859, nr. 75.

<sup>25</sup> Rechtbank Amsterdam 26 juli 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AU0025.

<sup>26</sup> Vgl. de artikelen Z 1 – Z 3 van de Kieswet en 129 WvSr. Deze bepalingen bestraffen respectievelijk het namaken of vervalsen van verkiezingsbescheiden, het gebruik van nagemaakte of vervalste verkiezingsbescheiden, het bezit van stembescheiden voor onrechtmatig gebruik en het verijdelen van een stemming of het vervalsen van de uitslag

Datum  
12 juni 2015

Ons kenmerk  
2015-0000295151

Onderdeel  
Kiesraad

Blad  
8 van 9

kiesrecht delicten. De Kiesraad acht het van belang dat een persoon die verkiezingsfraude heeft gepleegd, als bijkomende straf ook juist op dat punt tijdelijk uit het kiesrecht wordt ontzet. Ontzetting uit het kiesrecht is in de ogen van de Kiesraad in relatie tot verkiezingsdelicten een passende, op het delict toegesneden sanctie, in overeenstemming ook met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die op het punt van kiesrechtontneming vraagt om een *'discernible and sufficient link between the sanction and the conduct and circumstances of the individual concerned'*.<sup>27</sup>

Deze zienswijze van de Kiesraad klinkt ook een enkele maal door in de rechtspraak, zo blijkt uit een rechtszaak (de zaak-Landerd) waarin een stembureaulid bij gelegenheid van gemeenteraadsverkiezingen veroordeeld werd op grond van artikel 127 WvSr, omdat hij de stemmachine had gemanipuleerd. Naar het oordeel van het hof was sprake van een ernstig feit: 'de democratie is een van de pijlers waarop onze huidige samenleving rust. Binnen dat democratisch bestel moet een ieder in vrijheid en op een eerlijke wijze zijn stemrecht kunnen uitoefenen. De handelwijze van de verdachte heeft het belang van eerlijke verkiezingen in gevaar gebracht'.<sup>28</sup> Bij de bepaling van de strafmaat overwoog het hof dat oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht in de rede had gelegen. Aangezien de geldende wetgeving daarvoor geen basis bood, legde het hof een additionele werkstraf op. In cassatie vernietigde de Hoge Raad het arrest van het hof omdat artikel 127 WvSr geen grondslag bood voor een bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht.<sup>29</sup>

Al eerder deed de Kiesraad het voorstel om frauduleuze handelingen met betrekking tot verkiezingen - bijkomend te bestraffen met ontzetting uit het kiesrecht.<sup>30</sup> Hoewel het aanvankelijk in het voornemen van het toenmalige kabinet lag om dit voorstel mede bij de opdracht van de staatscommissie Grondwet (de commissie-Thomassen) te betrekken, is het daar niet van gekomen. Reden voor de Raad om dit voorstel opnieuw te bepleiten.

Gelet op de grote diversiteit aan kiesrecht delicten en kijkend naar aard en ernst ervan, is de Raad van oordeel dat het proportionaliteitsbeginsel vereist dat voor sommige van deze delicten<sup>31</sup> ontzetting uit het kiesrecht meer voor de hand ligt dan voor andere. Ook is de Raad van mening dat in deze grote diversiteit een rechtvaardiging kan worden gevonden voor het creëren van in ieder geval de mogelijkheid van differentiatie in ontneming van actief en passief kiesrecht, waarmee de rechter meer armslag zou worden geboden om in een concreet geval te komen tot 'strafoplegging op maat'.

Teneinde ontzetting uit het kiesrecht mogelijk te maken, dient artikel 54, tweede lid, van de Grondwet te worden gewijzigd, in die zin, dat de hierin gestelde voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar komt te vervallen. De Kiesraad wil wel vasthouden aan het ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 gekozen uitgangspunt dat ontzetting slechts mogelijk is bij door de wetgever

---

daarvan.

<sup>27</sup> Vgl. onder meer EHRM 6 oktober 2005, nr. 74025/01 (*Hirst t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*).

<sup>28</sup> Gerechtshof 's-Hertogenbosch 18 januari 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC2171.

<sup>29</sup> Hoge Raad 30 maart 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BK9221.

<sup>30</sup> Advies van 15 oktober 2007 over het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen. Te raadplegen via [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

<sup>31</sup> Vgl. de artikelen Z 4 en Z 8 van de Kieswet en 125 t/m 128 WvSr. Deze bepalingen bestraffen respectievelijk het ronselen van volmachten, het (laten) omkopen van kiezers, het verrichten van bedrieglijke handelingen bij verkiezingen en identiteitsfraude.



aangewezen delicten. Het principiële karakter van het kiesrecht als grondrecht vraagt primair om normering door de wetgever.

### 5.1. Nieuw criterium voor aanwijzing van delicten

De parlementaire geschiedenis leert dat de wetgever zich bij de aanwijzing van delicten, waarbij als bijkomende straf ontzetting uit het Kiesrecht kan worden opgelegd, heeft laten leiden door het criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel'.

Het onderzoek dat de Kiesraad heeft laten verrichten, laat zien dat dit criterium in de loop der jaren niet steeds even consequent is toegepast noch goed is doordacht.<sup>32</sup> Dat geldt eveneens voor de in het onderzoek naar voren komende opvatting dat er ook nog andere, buiten de directe sfeer van het kiesrecht en de verkiezingen gelegen, delicten zijn die zich ervoor lenen om te worden aangewezen als zijnde geschikt voor oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht.<sup>33</sup> Hierbij valt te denken aan de delicten genoemd in de artikelen 121a, 123a en 124a WvSr. Het betreft gedragingen ten aanzien van een vergadering van een commissie van de Eerste of Tweede Kamer, provinciale staten of een gemeenteraad. Ook het zich door politieke ambtsdragers laten omkopen om bepaalde dingen in de uitoefening van de functie te doen of juist te laten (passieve omkoping) leent zich er in de ogen van de Kiesraad voor om bijkomend te worden bestraft met ontzetting uit (in ieder geval het passieve) kiesrecht. In 1999 deed de toenmalige regering een hiertoe strekkend voorstel.<sup>34</sup> De Kamer gaf destijds de voorkeur aan een verhoging van de strafmaat boven het creëren van de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht. De Kiesraad bepleit in het licht van het vorenstaande op dit punt een nieuwe beoordeling.

Uitbreiding van de mogelijkheid van ontzetting uit het (actief en/of passief) kiesrecht tot voornoemde delicten vereist aanpassing van het huidige criterium, 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel'. Terroristische misdrijven zijn hier nog wel onder te scharen en mogelijk ook nog wel de delicten, genoemd in de artikelen 121a, 123a en 124a WvSr, maar dat geldt niet voor kiesrecht delicten, noch voor het delict passieve omkoping van politieke ambtsdragers. De Kiesraad geeft u daarom in overweging voornoemd criterium te wijzigen in: 'ernstige aantasting van de grondslagen van de democratische rechtsstaat'. Verkiezingen behoren tot het fundament van onze democratische rechtsstaat en genoemde delicten zijn hier onder te brengen. Hoewel niet noodzakelijk,<sup>35</sup> stelt de Raad voor om het voorgestelde criterium in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet op te nemen, als richtsnoer voor de wetgever bij de aanwijzing van delicten die zich lenen voor ontzetting uit het kiesrecht.

DE KIESRAAD,  
voor deze,

  
H.R.B.M. Kummeling,  
voorzitter

  
M. Bakker,  
secretaris-directeur

<sup>32</sup> Bakker 2015, p. 140 e.v.

<sup>33</sup> Idem, p. 145.

<sup>34</sup> Bakker 2015, p. 145-146.

<sup>35</sup> Immers, het in de jaren tachtig geformuleerde criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' is destijds evenmin grondwettelijk verankerd.

