KIESRAAD

Strafbepalingen in het verkiezingsproces

Ontstaan, functioneren en toekomst

Onder redactie van Ron de Jong

Met bijdragen van
Jennifer Alspeer
Sekandar Atmar
Melle Bakker
Edward Brüheim
Ron de Jong

Strafbepalingen in het verkiezingsproces

Ontstaan, functioneren en toekomst

Onder redactie van Ron de Jong

Met bijdragen van
Jennifer Alspeer
Sekandar Atmar
Melle Bakker
Edward Brüheim
Ron de Jong

Foto cover: Vincent van den Hoogen

Inhoud

	Voorwoord	**3**
	Inleiding	**5**
	Overzicht van de strafbepalingen in de Kieswet en in het Wetboek van Strafrecht	**7**
1.	**De wetsgeschiedenis van de strafbepalingen in de Kieswet (1850 – heden)** door: Edward Brüheim	**10**
2.	**Bescherming van het verkiezingsproces door het Wetboek van Strafrecht (1811-heden)** door: Edward Brüheim	**46**
3.	**Van aangifte tot gerechtelijke uitspraak. Strafbare feiten met betrekking tot het verkiezingsproces tussen 2002 en 2014** door: Jennifer Alspeer, Sekandar Atmar en Ron de Jong	**59**
4.	**Uitsluiting van kiesrecht** door: Melle Bakker	**86**
	Conclusie	**147**
	Dankwoord	**151**
	De auteurs	**153**
	Literatuur	**154**

Voorwoord

De Kiesraad rekent het tot zijn kernverantwoordelijkheid om er samen met de andere verkiezingsautoriteiten op centraal en decentraal niveau voor te zorgen dat in Nederland verkiezingen op een zorgvuldige, integere en, voor zowel de kiezers als gekozenen, op vertrouwenwekkende wijze verlopen.

Cruciaal voor het vertrouwen is dat alle procedures op orde zijn en dat alle verantwoordelijken, tot aan het individuele stembureaulid toe, weet wat hem of haar in dat kader te doen staat. Om er zeker van te zijn dat alles goed verloopt, zal er sprake moeten zijn van een gedegen monitoring en toezicht. Sluitstuk voor een vertrouwenwekkend verkiezingsproces, ook volgens internationale normen, is dat er adequate sancties zijn voor degenen die moedwillig het verkiezingsproces frustreren, of de uitkomst ervan manipuleren.

Over dat sluitstuk gaat deze publicatie. De Kiesraad is in het afgelopen decennium met grote regelmaat geconfronteerd met vragen over de strafbaarheid van bepaalde handelingen in relatie tot het stemgedrag van kiezers, bijvoorbeeld met betrekking tot de verlening van volmachten. Ook waren er op dat punt vragen over de handelingen van kandidaten en gekozenen, zeker als zij een bijzonder aantal voorkeurstemmen wisten te verwerven. Daarnaast kwamen er vragen over het gedrag van journalisten die de grenzen van de wet opzochten om vermeende misstanden aan te tonen. Deze en vele andere vragen vonden hun weg naar de Kiesraad, maar ook naar het Openbaar Ministerie. In de ogen van de Kiesraad was het opvallend om te moeten constateren dat, hoewel in een groot aantal gevallen aangifte van een strafbaar feit was gedaan door personen die niet over een nacht ijs plegen te gaan, namelijk burgemeesters, het zelden tot een vervolging, laat staan een veroordeling kwam. Dit was reden voor de Kiesraad om een onderzoek te laten doen naar de achtergrond, betekenis en werking van een aantal voor het verkiezingsproces relevante strafbepalingen.

Het onderzoek is verricht door een aantal medewerkers van de Kiesraad. Dat is bijzonder. Natuurlijk zijn de academici werkzaam bij de Kiesraad vertrouwd met het verrichten van onderzoek, maar veelal worden de resultaten ervan gepubliceerd onder de 'nom de plume' van de Kiesraad, namelijk vooral als onderdeel van de adviezen die de Kiesraad met grote regelmaat uitbrengt. Ditmaal is de situatie anders. Toen een aantal jaren geleden bij de Kiesraad het idee postvatte om onderzoek te laten verrichten naar toepassing van de strafbepalingen in het verkiezingsproces, is ook nadrukkelijk de vraag aan de orde geweest of het onderzoek diende te worden uitbesteed. Gelet op de grote (ervarings)expertise binnen het secretariaat van de Kiesraad is uiteindelijk besloten om het onderzoek 'in huis' te houden, maar dan wel onder de gebruikelijke conditie voor onderzoekers; volstrekte vrijheid. Dat betekent als keerzijde ook dat de opvattingen die worden geventileerd in de gepubliceerde stukken niet per definitie de opvattingen van de Kiesraad reflecteren. De opvattingen van de Kiesraad zijn te vinden in het advies dat over dit onderwerp is uitgebracht aan minister Plasterk en aan de Tweede Kamer.

Het besluit van de Kiesraad om het onderzoek 'in huis' te laten verrichten, heeft ook nog een andere consequentie gehad, namelijk dat de afronding langer op zich heeft laten wachten dan aanvankelijk werd verwacht. Maar achteraf bezien was dat meer dan begrijpelijk; de aandacht van de Kiesraad en zijn secretariaat gaat allereerst uit naar de betrouwbaarheid van alle lopende verkiezingsprocessen. Onderzoek dat wellicht effecten heeft voor de langere termijn krijgt dan terecht wat minder prioriteit.
Het onderzoek ligt nu voor u. In mijn ogen gaat het om publicaties die stuk voor stuk zeer de moeite waard zijn, mede gevoed door buitengewoon boeiende praktijkervaringen die men op kan doen als je voornaamste zorg erop gericht is verkiezingen op vertrouwen-wekkende manier te laten verlopen.

Prof.mr.dr. Henk Kummeling
Voorzitter Kiesraad

Inleiding

Bij elke verkiezing kunnen er incidenten en delicten plaatsvinden die de integriteit van het verkiezingsproces schaden. Deze constatering is natuurlijk niet verrassend, want bij een proces waaraan miljoenen kiezers deelnemen, kan uiteraard het een en ander opzettelijk of onopzettelijk verkeerd gaan. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 stond vooral het ronselen van volmachtstemmen in de belangstelling: het stelselmatig aanspreken of anderszins benaderen van personen met het doel een ondertekende stempas te verkrijgen. Tijdens de verkiezingen voor de gemeenteraad ontving de Kiesraad uit bijna twintig gemeenten meldingen over vermoedens van ronselen. In zeven gevallen werd daarvan bij het Openbaar Ministerie (OM) melding gemaakt of aangifte gedaan. In geen van deze zaken is vervolging ingesteld.

Dat veel aangiften niet tot vervolging leiden is opmerkelijk. Deze constatering was voor de Kiesraad aanleiding om een onderzoek te verrichten naar de vraag of de huidige strafbepalingen met betrekking tot het kiesrecht nog wel voldoen. Sluit bijvoorbeeld de delictomschrijving nog wel aan bij de geconstateerde ongewenste praktijken, beschikt het Openbaar Ministerie (OM) over voldoende middelen voor de bewijsvoering en is het wellicht wenselijk om andere straffen als ontzetting uit het kiesrecht gemakkelijker uit te kunnen spreken dan nu het geval is?

De opzet van deze studie is kwalitatief. We hebben niet de ambitie de omvang van electorale fraude in kaart te brengen. Het gaat ons om de vraag of de huidige strafbepalingen nog voldoen. Bij dit onderzoek betrekken we de jurisprudentie uit de afgelopen jaren, omdat ook gerechtelijke uitspraken een rol spelen bij de overwegingen van het Openbaar Ministerie om al dan niet tot vervolging over te gaan.
In deze bundel kijken we naar de Kieswet, het Wetboek van Strafrecht en de Grondwet. Strafrechtbepalingen die niet in het leven zijn geroepen ter waarborging van eerlijke en vrije verkiezingen, maar op grond waarvan delicten gepleegd tijdens het

verkiezingsproces wel kunnen worden vervolgd, zoals artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht inzake valsheid in geschrifte, laten we uit praktische overwegingen buiten beschouwing. Het zou het onderzoeksveld onhanteerbaar maken.

In de eerste twee bijdragen van dit onderzoek, van de hand van Edward Brüheim, wordt het ontstaan van de huidige strafbepalingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht beschreven. Brüheim bekijkt wanneer de bepalingen zijn ingevoerd en met welk doel.

Vervolgens behandelen Jennifer Alspeer, Sekandar Atmar en Ron de Jong de vraag in hoeverre de huidige strafbepalingen een effectieve bestrijding van ongewenste praktijken in de aanloop naar en tijdens verkiezingen mogelijk maken of juist hieraan in de weg staan. Een centrale plaats in hun analyse nemen de overwegingen van het OM in om tot vervolging of sepot over te gaan. Hiervoor is een aantal officieren van justitie geïnterviewd die bij de gemeenteraads-verkiezingen in maart 2014 met een aangifte van een mogelijk strafbaar feit te maken kregen.

De laatste bijdrage, van de hand van Melle Bakker, handelt over (grond)wettelijke uitsluitingen van het kiesrecht. De Grondwet kent sinds 1887 een regime van uitsluitingen van het actief en passief kiesrecht. Bakker bespreekt de veranderingen door de jaren heen alsmede (recentere) voorstellen tot wijziging. Centraal in zijn bijdrage staat de vraag of ons huidige uitsluitingenregime nog wel ‘van deze tijd’ is.

In de conclusie wordt de balans opgemaakt of, en zo ja, welke strafbepalingen minder goed voldoen en hoe die mogelijk verbeterd kunnen worden. Verder wordt overwogen of er bij de straftoemeting ruimere mogelijkheden tot ontzetting uit het kiesrecht moeten komen. Van bijvoorbeeld het ontnemen van de zetel van een volksvertegenwoordiger wegens een kiesrechtdelict kan een belangrijke symbolische én afschrikwekkende werking uitgaan.

Overzicht van de strafbepalingen in de Kieswet en in het Wetboek van Strafrecht

Art.	Delictomschrijving	Soort straf	Ontzetting kiesrecht	Misdrijf/ overtreding
Z 1	Namaken, vervalsen stembiljetten, stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen of briefstembewijzen met oogmerk ze als echt te (laten) gebruiken	Gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of geldboete categorie 4 (max. € 20250,-)	Mogelijk	Misdrijf
Z 2	Het gebruiken of doen laten gebruiken of in voorraad hebben van nagemaakte of vervalste stembiljetten, stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen of briefstembewijzen	Gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of geldboete categorie 4 (max. € 20250,-)	Mogelijk	Misdrijf
Z 3	Het voorhanden hebben van stembiljetten, stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen of briefstembewijzen met het oogmerk deze wederrechtelijk te (laten) gebruiken	Gevangenisstraf van maximaal 2 jaar of geldboete categorie 4 (max. € 20250,-)	Mogelijk	Misdrijf
Z 4	Omkopen door gift of belofte tot het verlenen van een volmacht	Gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf
	Omkopen of dwingen tot afleggen ondersteunings-verklaring	Gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf
	Het laten omkopen tot stemmen bij volmacht of afleggen ondersteunings-verklaring	Gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf

Z 6	Bij volmacht stemmen voor een overleden kiesgerechtigde	Hechtenis van maximaal 1 maand of geldboete categorie 2 (max. € 4050,-)	Niet mogelijk	Overtreding
Z 8	Stelselmatig aanspreken of anderszins persoonlijk benaderen met doel stempas met ondertekend volmachtformulier te verkrijgen	Hechtenis van maximaal 1 maand of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Overtreding
Z 8a	Stemmen in twee lidstaten	Hechtenis van maximaal 1 maand of geldboete categorie 2 (max. € 4050,-)	Niet mogelijk	Overtreding
Z 9	Werkgever geeft geen gelegenheid tot uitbrengen stem	Hechtenis van maximaal 2 weken of geldboete categorie 2 (max. € 4050,-)	Niet mogelijk	Overtreding
Z 10	Zonder noodzaak en zonder vervanging afwezig zijn stembureauleden	Geldboete categorie 1 (max. € 405,-)	Niet mogelijk	Overtreding
art. 125 Sr	Door geweld of bedreiging met geweld verhinderen dat iemand zijn kiesrecht vrij en onbelemmerd uitoefent	Gevangenisstraf van maximaal 1 jaar of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf
art. 126 Sr	Met gift of belofte omkopen om kiesrecht niet of op een bepaalde manier uit te oefenen	Gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf
art. 127 Sr	Op bedrieglijke wijze stem van onwaarde maken of aan een andere kandidaat toekennen	Gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf

art. 128 Sr	Identiteitsfraude. Voor een andere kiezer uitgeven.	Gevangenisstraf van maximaal 1 jaar of geldboete categorie 3 (max. € 8100,-)	Niet mogelijk	Misdrijf
art. 129 Sr	Stemming verhinderen of door bedrieglijke handeling de uitslag veranderen	Gevangenisstraf van maximaal 1 jaar en zes maanden of geldboete categorie 4 (max. € 20250,-)	Mogelijk	Misdrijf

Edward Brüheim

1. De wetsgeschiedenis van de strafbepalingen in de Kieswet (1850 – heden)

1.1 Inleiding

In de eerste paragraaf van hoofdstuk Z van de Kieswet staat een aantal strafbepalingen. Strafbepalingen zijn wetsartikelen waarin een misdrijf of overtreding wordt gedefinieerd en met een sanctie wordt bedreigd. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de in de Kieswet opgenomen strafbepalingen zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de wijzigingen die individuele strafbepalingen in de loop der tijd hebben ondergaan, maar ook op achtergronden en motieven voor deze veranderingen. Strafbepalingen staan immers niet op zichzelf. Soms is de ontwikkeling van een strafbepaling een reactie op een maatschappelijke ontwikkeling of op een enkel incident. Maar vaker zijn wijzigingen van strafbepalingen een direct gevolg van een verandering in de verkiezingsprocedure en preventief bedoeld.

Dit hoofdstuk begint met beschrijving op hoofdlijnen van de veranderingen in de strafbepalingen in de Kieswet (§ 2). Deze veranderingen zijn overigens alleen beschreven, voor zover zij nog relevant zijn voor de huidige strafbepalingen in de Kieswet. Na deze meer algemene paragraaf volgen enkele paragrafen waarin de wetsgeschiedenis van individuele strafbepalingen nader wordt uitgewerkt.[1] Tot slot volgt een conclusie (§ 9).

1 De in artikel Z 10 van de Kieswet neergelegde strafbaarstelling is niet in het onderzoek betrokken, omdat die strafbepaling zich uitsluitend richt tot de voorzitter, leden en plaatsvervangende leden van stembureaus.

De artikelen in de Kieswet zijn in de loop der tijd een aantal keer vernummerd. Verwijzingen in de tekst naar de oorspronkelijke nummering kunnen verwarrend zijn. Daarom wordt in de lopende tekst van deze bijdrage alleen verwezen naar de huidige vindplaats van de strafbepalingen. Voor de lezers die graag weten waar de strafbepalingen in eerdere Kieswetten zijn te vinden, is in de bijlage bij dit hoofdstuk een transponeringstabel opgenomen.

1.2 Algemene ontwikkeling van de strafbepalingen in de Kieswet

In 1848 vond in Frankrijk een revolutie plaats. De Franse koning werd van zijn troon gestoten en de Tweede Franse Republiek werd uitgeroepen.[2] Het was de eerste van een reeks revoluties in Europa. Uit angst dat ook de Nederlandse bevolking in opstand zou komen, besloot Koning Willem II een omvangrijke grondwetsherziening bij de Tweede Kamer in te dienen.[3] Eén van de vernieuwingen die met deze grondwetswijziging werd gerealiseerd, is dat de leden van de Tweede Kamer sindsdien door middel van directe verkiezingen gekozen worden.[4] Daartoe werd in de additionele artikelen bij de Grondwet een tijdelijk kiesreglement opgenomen.[5] Het stelsel van directe verkiezingen kreeg definitief vorm in 1850. In dat jaar kwam in Nederland de eerste nationale Kieswet tot stand.[6]

1.2.1 De eerste strafbepalingen in de Kieswet

De Kieswet van 1850 bevatte geen strafbepalingen. Dat wil echter niet zeggen dat er geen op het kiesrecht toegesneden strafbepalingen waren. Na de herwonnen onafhankelijkheid van de Franse bezetter (1813), was besloten de Franse wetgeving van kracht te laten, totdat zij door Nederlandse wetgeving vervangen zou worden. Het Franse Wetboek van Strafrecht, de Code Pénal, bevatte

2 Zarka 2007, p. 41-48.
3 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, 1-25.
4 Art. 2 van de Wet van 11 oktober 1848, houdende herziening van het IIIde Hoofdstuk der Grondwet (Stb. 1848, 61).
5 Wet van 11 oktober 1848, houdende herziening van de Additionele Artikelen der Grondwet (Stb. 1848, 70).
6 Wet van 4 juli 1850, tot regeling van het kiesregt en tot benoeming van afgevaardigden ter Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1850, 37).

enkele bepalingen die expliciet betrekking hadden op een ordelijk verloop van het verkiezingsproces. In 1886 werd dit wetboek vervangen door een Nederlands Wetboek van Strafrecht, dat eveneens enkele kiesrechtdelicten kent. Deze bepalingen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Zoals gezegd, bevatte de Kieswet van 1850 zelf geen strafbepalingen. Deze situatie wijzigde in 1896, toen de Kieswet integraal werd herzien en de groep kiesgerechtigden fors werd uitgebreid.[7] Er werden acht strafbepalingen in de Kieswet geïntroduceerd: drie misdrijven en vijf overtredingen.[8] De meeste strafbepalingen in de Kieswet van 1896 waren gericht op het waarborgen dat alle kiesgerechtigden aan de stemming konden deelnemen en het voorkomen dat niet-kiesgerechtigden de stemming zouden beïnvloeden. De Kieswet bevatte bijvoorbeeld bepalingen die personen strafbaar stelden die door het verstrekken van foutieve informatie probeerden zelf op de kiezerslijst terecht te komen, of juist probeerden te verhinderen dat de naam van een ander daarop vermeld zou worden. De huidige Kieswet bevat nog twee strafbepalingen waarvan de historie teruggaat tot dit allereerste begin: de artikelen Z 9 (‘Geen gelegenheid geven tot stemmen’)[9] en Z 10 (‘Afwezigheid van stembureauleden’).[10]

Dat er sinds 1896 ook misdrijven tussen de strafbepalingen in de Kieswet staan, mag overigens bijzonder worden genoemd. Bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht – dat pas tien jaar

7 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
8 Vgl. art. 157 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
9 Vgl. art. 154 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
10 Vgl. art. 155 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).

eerder in werking was getreden[11] – had de wetgever immers alle misdrijven uit bijzondere wetten in boek 2 van het wetboek samengebracht.[12] Alleen fiscale[13] misdrijven en militaire misdrijven werden bewust buiten het Wetboek van Strafrecht gehouden. Waarom dit uitgangspunt nauwelijks een decennium later voor kiesrechtelijke strafbepalingen werd losgelaten, blijkt niet uit de parlementaire geschiedenis van de Kieswet.

Ook over de vraag welke strafbepaling als misdrijf en welke als overtreding aangemerkt moest worden, heeft bij de introductie van de strafbepalingen in de Kieswet van 1896 nagenoeg geen discussie plaatsgevonden.[14] Dat het kenmerkende verschil tussen misdrijven en overtredingen enkele jaren eerder bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht uitgebreid bediscussieerd was, zal daar ongetwijfeld toe hebben bijgedragen. Het voert te ver om hier diep op het aan het Duitse strafrecht ontleende filosofische onderscheid tussen misdrijven en overtredingen in te gaan.[15] Dit onderscheid, dat nog altijd tot het fundament van het Nederlandse strafrechtsysteem behoort, heeft echter wel praktische consequenties. Een poging tot het plegen van een misdrijf is bijvoorbeeld strafbaar op grond van artikel 45 van het Wetboek van Strafrecht; ook als deze poging is mislukt. Een mislukte poging een overtreding te begaan, is daarentegen per definitie niet strafbaar.

1.2.2 De introductie van geldboetecategorieën

Na 1896 zijn bij verschillende gelegenheden individuele strafbepalingen in de Kieswet aangepast. De in de Kieswet

11 Wet van 15 april 1886, houdende bepalingen, regelende het in werking treden van het bij de wet van 3 maart 1881 (Staatsblad n° 35) vastgestelde Wetboek van Strafrecht en de overgang van de oude tot de nieuwe strafwetgeving, alsmede om overeenstemming te brengen tusschen de bestaande wetten en het nieuwe wetboek (Stb. 1886, 64).
12 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 40.
13 Tegenwoordig betreft het in meer algemene zin economische delicten. Vgl. Wet op de economische delicten.
14 Uitzondering n.a.v. een door Van Gennep ingediend amendement: *Handelingen II* 1895/96, 74, p. 1441-1443.
15 Kelk 1998, p. 12-14; vgl. ook: Kamerstukken II 1878/79, 110, 3, p. 42-45 en 139.

opgenomen strafbepalingen, en de straffen waarmee overtreding daarvan wordt bedreigd, hebben echter nooit deel uitgemaakt van een complete herbezinning. Ook niet bij de integrale herzieningen van de Kieswet in 1951 en 1989. Wel heeft de minister van Binnenlandse Zaken, W.F. de Gaay Fortman, eind jaren '70 van de 20e eeuw, in de Tweede Kamer gezegd, dat het wenselijk was de in de strafbepalingen van de Kieswet opgenomen sancties nog eens kritisch en in hun onderlinge samenhang te bekijken.[16]

In Nederlandse wetgeving werd oorspronkelijk in strafbepalingen op overtreding waarvan een geldboete kon worden opgelegd, een concreet maximum geldboetebedrag opgenomen. De hoogte van een geldboete moest de ernst van een delict tot uitdrukking brengen; ook in relatie tot andere delicten. Het gevolg van deze werkwijze was dat er in de wetgeving een "chaotisch[e] (…) lappendeken"[17] aan maximum geldboetebedragen ontstond. Dit veranderde met de invoering van de Wet vermogenssancties.[18] Door boetebedragen in strafbepalingen te vervangen door een geldboetecategorie en de hoogte van de maximale geldboete die per geldboetecategorie kan worden opgelegd in één wetsartikel op te nemen – artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht – werd het stelsel van geldboetes geüniformeerd.[19] Ook werd bepaald dat het maximum boetebedrag van alle boetecategorieën elke twee jaar bij algemene maatregel van bestuur wordt aangepast aan de inflatie.[20] Dat laatste was met sommige geldboetebedragen al decennia niet meer gebeurd en de introductie van de geldboetecategorieën leidde dientengevolge soms tot forse strafverhogingen.

Omdat het aanpassen van alle strafbepalingen in de Nederlandse wetgeving een omvangrijke operatie was, werd deze gefaseerd

16 *Handelingen II* 1975/76, 4, p. 168.
17 *Kamerstukken II* 1977/78,15012, 3, p. 25.
18 Wet vermogenssancties (*Stb.* 1983, 153).
19 *Kamerstukken II* 1986/87, 19803, 3, p. 2.
20 Art. 23 lid 9 Sr.

uitgevoerd.[21] Met de inwerkingtreding van Wet indeling geldboetecategorieën II werd deze operatie in 1988 voltooid.[22] Sindsdien zijn alle boetebedragen in de Kieswet vervangen door verwijzingen naar boetecategorieën en kan overtreding van ieder kiesrechtdelict met een geldboete worden gesanctioneerd.

Het voornemen van minister De Gaay Fortman om de in de strafbepalingen van de Kieswet opgenomen sancties nog eens kritisch en in hun onderlinge samenhang te bekijken, lijkt met de invoering van de geldboetecategorieën vrijwel geruisloos te zijn gerealiseerd. De Wet indeling geldboetecategorieën II was weliswaar een technische aanpassingswet[23] – en om die reden is daarin ook expliciet afgezien van een herwaardering van de straf die op verboden gedraging is gesteld –,[24] maar zij heeft er wel toe bijgedragen dat de meest in het oog springende – soms niet logisch verklaarbare – verschillen in de boetebedragen in de strafbepalingen zijn weggenomen. De belangrijkste aanleiding die men in de jaren '70 nog zag om tot een herziening over te gaan, is daardoor sinds de jaren '80 verdwenen. Ook daarna heeft geen integrale herbezinning meer plaatsgevonden op de strafbepalingen in de Kieswet: op de strafmaat noch op het strafbaar gestelde.

1.3 Artikel Z 1, Z 2 en Z 3 Kieswet: 'knoeierij' met stembiljetten

De artikelen Z 1 tot en met Z 3 van de Kieswet stellen knoeierij met stembiljetten, stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen en briefstembewijzen strafbaar. Het is verboden deze verkiezingsbescheiden na te maken (art. Z 1 Kieswet), bij de stemming gebruik te maken van vervalste verkiezingsbescheiden

21 *Kamerstukken II* 1977/78,15012, 3, p. 28.
22 Besluit van 20 april 1988 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 17 maart 1988 (Stb. 77) houdende herziening van enige wetten in verband met de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën (Wet indeling geldboetecategorieën II) (Stb. 1988, 172).
23 De Wet indeling geldboetecategorieën II (Stb. 1988, 77) is één van de twee aanpassingswetten naar aanleiding van de Wet Vermogenssancties (Stb. 1983, 153).
24 *Kamerstukken II* 1986/87, 19803, 3, p. 2.

(art. Z 2 Kieswet) en verkiezingsbescheiden voorhanden te hebben ten behoeve van wederrechtelijk gebruik (art. Z 3 Kieswet). Aanleiding voor de introductie van deze strafbaarstellingen was een incident dat tijdens de Tweede Kamerverkiezing op 17 mei 1946 in Tilburg heeft plaatsgevonden. Twee inwoners van deze stad hadden die dag niet het aan hen uitgereikte stembiljet, maar elk twee vervalste stembiljetten in de stembus gedaan.[25] Op deze manier wilden de twee sympathisanten van Arnold Meijer — de voorman van de vooroorlogse fascistische beweging Zwarte Front[26] — aandacht vragen voor het uitstel van diens berechting tot na de verkiezing. Volgens de president van de rechtbank Breda had het tweetal daarmee geen strafbepaling geschonden. Hij sprak hen daarom vrij.[27]

Om herhaling van een dergelijk incident te voorkomen, diende de minister van Binnenlandse Zaken, P.J. Witteman, op 12 januari 1948 een wetsontwerp in,[28] met daarin de voorlopers van de huidige artikelen Z 1, Z 2 en Z 3 van de Kieswet.[29] Hun reikwijdte bleef destijds beperkt tot gerommel met stembiljetten. Ter toelichting op de introductie van de nieuwe strafbepalingen volstond de minister met slechts twee zinnen in de memorie van toelichting: "Tegen de knoeierijen met stembiljetten, welke in 1946 in een gemeente hebben plaatsgevonden, kan uit hoofde van de strafbepalingen der kieswet niet worden opgetreden. De thans voorgestelde artikelen [Z 1, Z 2 en Z 3] beogen in deze lacune te voorzien."[30]

De eerste inhoudelijke verandering van de strafbepalingen die knoeierij met verkiezingsbescheiden beogen tegen te gaan, vond

25 *Nieuwsblad van het Zuiden* 25 oktober 1946, p. 2, 'De valsche stembiljetten. Eisch een jaar gevangenisstraf en ontzetting uit het kiesrecht'.
26 Jansen 2011, p. 1997.
27 *De vrije stemmen van Schouwen-Duiveland* 9 november 1946, p. 4, 'Stembiljettenvervalschers vrijgesproken'.
28 *Kamerstukken II* 1947/48, 689, 1-3.
29 Wet van 18 maart 1948 houdende aanvulling en wijziging van de kieswet, alsmede bijzondere voorzieningen met het oog op een in 1948 te houden verkiezing voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1948, I 110).
30 *Kamerstukken II* 1947/48, 689, 3, p. 4.

twintig jaar later plaats. In 1968 werd de volmachtlegitimatiekaart – tegenwoordig volmachtbewijs genoemd – geïntroduceerd. Daarmee kon de gevolmachtigde ook buiten het stemdistrict van de volmachtgever de volmachtstem uitbrengen. Het werd daardoor voor kiesgerechtigden veel eenvoudiger om iemand te vinden aan wie zij een volmacht konden verlenen. Daarnaast werd ook de groep kiezers verruimd die een kiezerslegitimatiekaart – tegenwoordig kiezerspas genoemd – kon aanvragen, om hun stem persoonlijk in een andere gemeente uit te kunnen brengen dan de gemeente waarin zij woonachtig waren.[31] De belangrijke betekenis die de Kieswet vanaf 1968 aan volmachtlegitimatiekaarten en kiezerslegitimatiekaarten toekende, maakte het noodzakelijk ook knoeierij met deze verkiezingsbescheiden strafbaar te stellen.[32]

Een tweede inhoudelijke wijziging volgde in 1983, bij de introductie van de mogelijkheid voor kiezers in het buitenland om per brief te stemmen.[33] Om misbruik te voorkomen, werd de reikwijdte van de strafbepalingen toen verder uitgebreid, zodat ook het maken, gebruiken en voorhanden hebben van valse briefstembewijzen onder de strafbepalingen kwam te vallen.[34]

Toen de voorlopers van de artikelen Z 1 tot en met Z 3 in 1948 in de Kieswet werden opgenomen, werd hun overtreding alleen bedreigd met gevangenisstraf. Op het namaken en (doen) gebruiken van valse stembiljetten stond maximaal 6 jaar gevangenisstraf. Op het voorhanden hebben van valse stembiljetten met het oogmerk deze te gebruiken of door anderen te laten gebruiken 2 jaar. Deze strafbedreigingen bleven tot 1988 ongewijzigd. In dat jaar trad de

31 *Kamerstukken II* 1965/66, 8651, 3, p. 5.
32 Wet van 25 april 1968 tot wijziging van de Kieswet strekkende tot ruimere toepassing van kiezerslegitimatie (Stb. 1968, 253).
33 Wet van 26 oktober 1983 tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het stemmen per brief (Stb. 1983, 551).
34 *Kamerstukken II* 1982/83, 17819, 3, p. 9.

eerdergenoemde Wet indeling geldboetecategorieën II in werking.[35] Voor alle drie de misdrijven werd het mogelijk gemaakt om, naast gevangenisstraf, ook een geldboete van de vierde categorie op te leggen. In die tijd was dat 25.000 gulden, oftewel circa 11.345 euro.[36] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de vierde categorie vastgesteld op 20.250 euro.[37]

Kort na de introductie van de geldboetecategorieën in de Kieswet heeft er een integrale herziening van de Kieswet plaatsgevonden. Eén van de doelstellingen bij deze herziening was het vergroten van de toegankelijkheid en hanteerbaarheid van de Kieswet.[38] Om die reden werd het begrip volmachtlegitimatiekaart, analoog aan het begrip briefstembewijs, vervangen door het begrip volmachtbewijs. Daarnaast werd het begrip kiezerslegitimatiekaart vervangen door het begrip kiezerspas.[39] Ook de strafbepalingen zijn aan de nieuwe terminologie aangepast.[40]

De meest recente wijziging van de artikelen Z 1, Z 2 en Z 3 van de Kieswet vond plaats bij de landelijke invoering van het stemmen in een willekeurig stemlokaal in 2009.[41] Vóór deze wetswijziging waren gemeenten verdeeld in stemdistricten. Ieder stemdistrict had één stemlokaal en kiezers werd voorgeschreven in welk stemlokaal zij hun stem moesten uitbrengen. Tegenwoordig kunnen kiezers in een

35 Besluit van 20 april 1988 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 17 maart 1988 (Stb. 77) houdende herziening van enige wetten in verband met de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën (Wet indeling geldboetecategorieën II) (Stb. 1988, 172).
36 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
37 Art 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
38 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 6.
39 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 134.
40 Kieswet (Stb. 1989, 423).
41 Wet van 29 oktober 2009 tot Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente (Stb. 2009, 452.

willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente stemmen.[42] Daartoe krijgt iedere kiezer een stempas. De stempas heeft niet alleen het karakter van een oproepingskaart, maar bewijst ook dat de kiezer kiesgerechtigd is. Om fraude te voorkomen, is de stempas voorzien van echtheidskenmerken[43] en is de reikwijdte van de artikelen Z 1 tot en met Z 3 van de Kieswet uitgebreid. Ook het maken, gebruiken en voorhanden hebben van valse stempassen is strafbaar gesteld.[44]

Concluderend kan gezegd worden dat de reikwijdte van de artikelen Z 1 tot en met Z 3 van de Kieswet sinds hun introductie in 1948 steeds verder is uitgebreid. Op geen enkel moment heeft er echter een parlementaire discussie plaatsgevonden over de strafmaat die op het maken, gebruiken of voorhanden hebben van valse verkiezingsbescheiden gesteld zou moeten worden.

1.4 Artikel Z 4 Kieswet: Het (laten) omkopen tot het verlenen van een volmacht of het geven van een ondersteuningsverklaring

Sinds 22 juli 1928 kan er in Nederland tijdens verkiezingen bij volmacht worden gestemd.[45] Aanvankelijk was de regeling uitsluitend bedoeld voor personen die regelmatig, of althans herhaaldelijk, als gevolg van hun beroep op de dag van de stemming niet naar het stembureau konden komen.[46] Daarbij werd hoofdzakelijk aan vissers en andere zeelieden gedacht.[47] De regeling was niet bedoeld voor mensen die incidenteel wegens hun beroep niet aan de stemming zouden kunnen deelnemen, zoals spoorwegpersoneel.[48]

42 *Kamerstukken II* 2002/03, 28664, 1-3.
43 *Kamerstukken II* 2005/06, 30569, 7, p. 5.
44 *Kamerstukken II* 2005/06, 30569, 3, p.14-15.
45 Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
46 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 5, p. 15.
47 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 3, p. 6.
48 *Handelingen II* 1927/28, 83, p. 2435.

Om misbruik te voorkomen, werd de aanvraagprocedure van een volmacht met veel waarborgen omgeven. Personen die iemand wilden kunnen machtigen om namens hen te stemmen, moesten voor 1 januari van elk verkiezingsjaar bij het gemeentebestuur een gemotiveerd verzoek indienen om als volmachtgerechtigd kiezer op de kiezerslijst te worden geregistreerd.[49] Werd dit verzoek gehonoreerd, dan moesten zij uiterlijk één week na de dag van de kandidaatstelling persoonlijk naar het gemeentehuis komen om een gemachtigde aan te wijzen.[50] Daarna moest binnen vijf dagen ook de gemachtigde naar het gemeentehuis komen om mede te delen of hij de volmacht aannam en – als dat het geval was – zijn schriftelijke volmacht te ontvangen.[51] Als extra maatregel tegen misbruik van de volmachtregeling werd bovendien bepaald dat een kiezer in beginsel slechts één volmacht mocht aannemen. Alleen als het huisgenoten betrof, was het toegestaan twee volmachten aan te nemen.[52]

Aangezien slechts een zeer bescheiden deel van het electoraat in aanmerking kwam om een schriftelijke volmacht aan te vragen en de aanvraagprocedure met strenge procedurele waarborgen was omgeven, bestond er in 1928 geen behoefte om het kopen en verkopen van volmachten expliciet strafbaar te stellen. In de daaropvolgende decennia veranderde dat, doordat de groep kiezers die de mogelijkheid kreeg om bij volmacht te stemmen langzaam werd uitgebreid.[53] Ook werd het gemakkelijker gemaakt om een volmacht aan te vragen. Toen in 1976, met de introductie van de onderhandse volmacht – dat wil zeggen: volmachtverlening zonder medewerking van het gemeentebestuur –, nagenoeg alle administratieve waarborgen tegen misbruik van de

49 Art. 7 lid 3 Kieswet. Geïntroduceerd bij Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
50 Art. 56a lid 1 Kieswet. Geïntroduceerd bij Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
51 Art. 56a lid 4 Kieswet. Geïntroduceerd bij Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
52 Art. 56b Kieswet. Geïntroduceerd bij Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
53 Voor een overzicht van alle wijzigingen tot 12 december 1974 in de volmachtregelgeving, zie: Kamerstukken II 1974/75, 13218, 3, p. 14-15.

volmachtregeling werden weggenomen, werd ter compensatie daarvan gelijktijdig een nieuwe strafbepaling geïntroduceerd. Deze bepaling, het huidige artikel Z 4, bevatte een verbod op het kopen en verkopen van volmachten.[54]

Artikel Z 4 van de Kieswet is niet de enige strafbepaling die het omkopen van kiezers strafbaar stelt. Ook niet de oudste. Het Wetboek van Strafrecht kent al sinds 1886 een bepaling — artikel 126 — waarin het omkopen van kiezers strafbaar is gesteld. Van oorsprong ziet die bepaling echter op de vraag of men gaat stemmen, en op wie; niet op de gebruikte stemmethode. Het kabinet sloot niet uit dat het kopen van volmachten onder de delictsomschrijving van artikel 126 kon worden gebracht. Toch gaf zij de voorkeur aan een specifieke strafbaarstelling in de Kieswet. Daarvoor werden twee argumenten aangedragen. Op de eerste plaats werd met de introductie van een specifieke strafbaarstelling iedere mogelijke twijfel over de strafbaarheid van het kopen en verkopen van volmachten weggenomen. Op de tweede plaats zou opneming van de strafbepaling in de Kieswet ertoe leiden dat "een verbod de betrokkene rechtstreeks aanspreekt."[55] Minister W.F. de Gaay Fortman hoopte dat de zichtbaarheid van de strafbepaling in de Kieswet zou bijdragen aan de effectiviteit ervan.[56] Om dezelfde reden kondigde hij ook aan dat deze, en andere strafbepalingen,[57] onder de huis aan huis verspreide kandidatenlijsten afgedrukt zouden worden.[58]

Bij het formuleren van de delictsomschrijving in artikel Z 4 heeft de wetgever aansluiting gezocht bij artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht. In het eerste lid werd degene strafbaar gesteld die "bij

54 Wet van 27 oktober 1976 tot Wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X (Stb. 1976, 573)
55 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 3, p. 17.
56 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 7, p. 4.
57 Het betreft artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen X 8 en X 9 Kieswet.
58 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 3, p. 18-19.

een verkiezing door gift of belofte een kiezer omkoopt om volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem." Voor de strafwaardigheid van de gedraging maakt het daarbij niet uit of degene die een kiezer omkoopt zelf kiesgerechtigd is. Evenmin is van belang of degene die een kiezer omkoopt een volmacht te verstrekken dit doet om zelf de volmachtstem uit te kunnen brengen of dit door een derde laat doen.[59] Maar niet alleen degene die kiezers door giften of beloften beweegt om een volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem is strafbaar, ook de kiezer die zich door dergelijke giften en beloften laat paaien, pleegt een misdrijf.

De delictsomschrijving van artikel Z 4 is in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel geen onderwerp van discussie geweest; de strafmaat echter wel. De regering stelde voor het omkopen van een kiezer om een volmacht te verstrekken te bedreigen met maximaal zes maanden gevangenis of een geldboete van ten hoogste 300 gulden; circa 136 euro.[60] Op overtreding van artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht stond dezelfde gevangenisstraf, maar een geldboete van ten hoogste 600 gulden. Het verschil in strafbedreiging tussen de beide misdrijven leidde in de Tweede Kamer tot vragen.[61] In zijn antwoord meldde de minister dat met de strafbedreiging in artikel Z 4 aansluiting is gezocht bij de strafbedreigingen van omringende strafbepalingen in de Kieswet. En daarmee kwam een eind aan de discussie.

De strafbedreiging op overtreding van artikel Z 4 bleef tot 1988 ongewijzigd. In dat jaar trad de eerdergenoemde Wet indeling geldboetecategorieën II in werking.[62] Het gevolg hiervan was dat overtreding van het huidige artikel Z 4 Kieswet – naast met gevangenisstraf – niet langer bedreigd werd met een geldboete van

59 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 3, p. 23.
60 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
61 *Handelingen II* 1976/77, 4, p. 149.
62 Wet indeling geldboetecategorieën II (Stb. 1988, 77).

300 gulden, maar met een geldboete van de derde categorie. In die tijd was dat 10.000 gulden, oftewel 4.574 euro.[63] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de derde categorie vastgesteld op 8.100 euro.[64]

Naast een verbod op het kopen en verkopen van volmachten, bevat artikel Z 4 ook een verbod op het kopen en verkopen van ondersteuningsverklaringen. Ondersteuningsverklaringen zijn documenten die samen met de kandidatenlijst van een politieke groepering moeten worden ingeleverd als een politieke groepering voor de eerste keer aan de verkiezing deelneemt of bij de laatstgehouden verkiezing geen zetels zijn toegewezen aan de door haar ingeleverde kandidatenlijst.[65] Door een ondersteuningsverklaring te ondertekenen, geven kiezers aan dat zij de deelname van de lijst aan de verkiezing ondersteunen.[66] Voor nieuwe politieke partijen vormt deze verplichting soms een aanzienlijke barrière. Dat geldt in het bijzonder voor politieke partijen met een ideologie die zich op een flank van het politieke spectrum bevindt. Een enkele keer heeft dat ook tot onregelmatigheden geleid. Eind jaren '90 werden bijvoorbeeld leden van de Centrumdemocraten ervan beschuldigd, dat zij daklozen en verslaafden met geld en drugs zouden betalen voor het tekenen van een ondersteuningsverklaring bij de kandidatenlijst van de partij.[67]

Op vragen van het Kamerlid Rehwinkel (PvdA) over deze incidenten antwoordde staatssecretaris J. Kohnstamm dat hij er voorstander van was het ronselen van ondersteuningsverklaringen strafbaar te stellen, maar nog onderzocht hoe een handhaafbare strafbepaling

63 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
64 Art. 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
65 Art. H 3 Kieswet.
66 Art. H 4 Kieswet.
67 ANP, 24 maart 1998, 'CD-ers betalen met geld en drugs voor handtekeningen'.

er uit zou moeten zien.[68] Anderhalf jaar later schreef de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, A. Peper, echter aan de Tweede Kamer dat de conclusie van een onderzoek naar de handhaafbaarheid van een dergelijke bepaling hem had doen besluiten van de strafbaarstelling af te zien.[69] Een strafbepaling zou niet veel praktisch effect hebben en vooral een symbolische betekenis krijgen.[70] Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2000 bleef een meerderheid in de Tweede Kamer — bestaande uit PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP — echter aandringen op een strafbepaling, waarna de minister alsnog overstag ging.[71]

Een probleem bij de formulering van de delictsomschrijving was, dat het moeilijk is het strafwaardige gedrag zodanig te beschrijven dat het in een strafrechtelijke procedure ook bewijsbaar is.[72] Het strafbaar stellen van het ronselen van ondersteuningsverklaringen, zoals de Tweede Kamer aanvankelijk wilde, zou ernstige gevolgen hebben gehad voor nieuwe politieke partijen. In zijn advies merkte de Kiesraad op dat vrijwel geen enkele politieke partij zonder stelselmatig personen aan te spreken of anderszins persoonlijk te benaderen er in kan slagen voldoende ondersteuningsverklaringen bijeen te krijgen.[73] Dat dit gebeurt, is op zichzelf beschouwd niet ernstig. Nieuwe politieke partijen zoeken bewijs voor hun bestaansrecht. Het ronselen van ondersteuningsverklaringen wordt echter laakbaar als politieke groeperingen daarbij kiezers door giften of beloften proberen om te kopen om een ondersteuningsverklaring te ondertekenen. Het advies van de Kiesraad volgend, diende de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in dat in een wijziging van artikel Z 4 van de Kieswet voorzag. De daarin

68 *Aanhangsel Handelingen II* 1997/98, 731.
69 *Kamerstukken II* 1998/99, 26200 VII, 61, p. 18.
70 *Kamerstukken II* 1998/99, 26200 VII, 61, p. 10.
71 *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII en Kamerstukken II 1999/00 26833, 28, p. 10.
72 *Kamerstukken II* 2000/01, 27673, 3, p. 22 en Kamerstukken II 2000/01, 27673, 6, p. 16-17.
73 Advies van de Kiesraad van 31 augustus 2000 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet houdende verlenging van de duur van de stemming tot negen uur 's avonds, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, kenmerk KR00/82845, p. 3.

opgenomen strafbaarstelling van het door giften of beloften omkopen van kiezers om een volmacht te verlenen, werd aangevuld met een nieuw, tweede lid, waarin het omkopen van kiezers om een ondersteuningsverklaring te ondertekenen met dezelfde straf bedreigd zou worden: zes maanden gevangenisstraf en een geldboete van de derde categorie. Kiezers die zich laten omkopen, kunnen eenzelfde straf verwachten.[74]

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dienden de Kamerleden Scheltema-De Nie (D66) en Rehwinkel (PvdA) een amendement in om de reikwijdte van de door de regering voorgestelde strafbepaling te verruimen.[75] In de toelichting bij hun amendement wezen de indieners erop dat er naast omkoping ook andere onacceptabele manieren zijn om ondersteuningsverklaringen te werven, zoals intimidatie, bedreiging, chantage en geweld. Door toevoeging van de woorden "dan wel anderszins daartoe dwingt" aan het tweede lid beoogden zij ook deze strafbaar te stellen.[76] Het amendement werd met algemene stemmen aangenomen.[77] Vanaf 29 december 2001 is de nieuwe strafbaarstelling, en daarmee de meest recente wijziging van artikel Z 4 van de Kieswet, een feit.[78]

Bij de totstandkoming van artikel Z 4 van de Kieswet is de wetgever zich er steeds bewust van geweest dat deze strafbepaling moeilijk handhaafbaar is. Vooral haar signaalfunctie is van belang. Een eerlijk verkiezingsproces stelt niet alleen eisen aan degenen die direct bij de uitvoerende organisatie daarvan betrokken zijn, maar aan allen die in dit proces participeren. Ja, zelfs aan hen die niet (mogen) participeren in de verkiezing. Zelfs de best mogelijke verkiezingsorganisatie levert immers geen eerlijke verkiezingen op, als kandidaten bedreigd worden of kiezers worden omgekocht. Het is daarom van belang dat

74 *Kamerstukken II* 2000/01, 27673, 2, p. 10.
75 *Kamerstukken II* 2001/02, 27673, 11.
76 *Handelingen II* 2000/01, 17, p. 1119.
77 *Handelingen II* 2000/01, 24, p. 1727.
78 Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705).

mensen weten wat er wel en niet mag. Daarom vond minister De Gaay Fortman de verbodsbepaling belangrijk.[79] Bij de totstandkoming van het huidige tweede lid van artikel Z 4 formuleerde minister K.G. De Vries het als volgt: "Als wij iets strafbaar stellen, moet iedereen wel weten dat het niet kan en dat er een straf op staat. Als wij alleen maar zaken strafbaar zouden stellen die perfect handhaafbaar zijn, zou het wetboek wel heel dun worden."[80] De strafrechtelijke handhaving van de bepaling mag dan niet eenvoudig zijn – omkoping vindt in de regel niet plaats onder ogen van degenen die daartegen bezwaar maken –, de bepaling verduidelijkt voor kiezers wat niet-toelaatbaar is en wordt op die manier geacht bij te dragen aan de organisatie van eerlijke verkiezingen.

1.5 Artikel Z 6 Kieswet: Stemmen voor een overledene

De introductie van de volmachtregeling in het kiesrecht vormde in 1928 de aanleiding voor de gelijktijdige totstandkoming van het verbod om een volmachtstem uit te brengen voor iemand waarvan men weet dat deze overleden is.[81] Het huidige artikel Z 6 van de Kieswet. Deze strafbepaling werd kennelijk zo logisch en vanzelfsprekend gevonden, dat hij in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel geheel onbesproken is gelaten.[82]
De volmachtregeling is oorspronkelijk voornamelijk voor schippers bedoeld. Als een schip vergaat, is het echter niet ondenkbaar dat de gevolmachtigde daar op de dag van de stemming niet van op de hoogte is of nog in onzekerheid verkeerd over het lot van de volmachtgever. Wie onder dergelijke omstandigheden een stem uitbrengt, is niet strafbaar. Ook niet als naderhand wordt vastgesteld dat de volmachtgever op de dag van de stemming al was overleden. Een dergelijk feit heeft ook geen invloed op de geldigheid van de uitgebrachte stem en vormt geen aanleiding voor

79 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 7, p. 4.
80 *Handelingen II* 2000/01, 17, 1124.
81 Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
82 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 3.

een herstemming. Ook niet als deze stem de verkiezingsuitslag doorslaggevend kan hebben beïnvloed.[83]

De strafbedreiging op overtreding van het huidige artikel Z 6 van de Kieswet bleef van 1928 tot 1988 ongewijzigd. De gevolmachtigde die, wetende dat de volmachtgever is overleden, toch van de volmacht gebruikmaakte, riskeerde een hechtenisstraf van ten hoogste een maand of een geldboete van 1.000 gulden, oftewel circa 454 euro.[84] Met de inwerkingtreding van de Wet indeling geldboetecategorieën II[85] werd het boetebedrag vervangen door een geldboete van de tweede categorie. In die tijd was dat 5.000 gulden, oftewel 2.269 euro.[86] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de tweede categorie vastgesteld op 4.050 euro.[87] De delictsbeschrijving zelf is nooit inhoudelijk gewijzigd of ter discussie gesteld.

1.6 Artikel Z 8 Kieswet: Over klinkenpoetsen en andere manieren om volmachten te ronselen

Een kiesgerechtigde die verwacht niet in persoon aan de stemming deel te kunnen nemen, kan iemand anders machtigen om namens hem te stemmen.[88] Vaak gebeurt dit met een onderhandse machtiging. Bij de onderhandse verlening van een volmacht ondertekenen de volmachtgever en de gevolmachtigde beiden het formulier op de achterzijde van de stempas — destijds nog oproepingskaart geheten — van de volmachtgever. Daarmee zetten

83 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 5, p. 17.
84 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
85 Wet indeling geldboetecategorieën II (Stb. 1988, 77).
86 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
87 Art. 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
88 Art. L 1 Kieswet.

zij de stempas om in een volmachtbewijs.[89] De mogelijkheid om bij verkiezingen een onderhandse volmacht te verlenen, bestaat sinds 1976.[90] Tegelijkertijd werden ook alle beperkingen opgeheven, die tot dan toe werden gesteld aan de kring van personen aan wie een volmacht verleend kon worden.

Hoewel met deze wijziging in de Kieswet een aantal bestaande waarborgen tegen misbruik van de volmachtregeling aan de regeling verviel, vreesde de regering niet dat dit tot misbruik zou leiden. Minister De Gaay Fortman schreef in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel: "De vrees, dat uitbreiding van de kring van gemachtigden tot 'manipulatie' van de kiezer door de politieke partijen zal leiden, moet men niet overdrijven. Het voorschrift, dat een kiezer slechts twee aanwijzingen als gemachtigde mag aannemen, werkt hier reeds remmend. Bovendien, vertrouwd mag worden, dat, nu het gevaar voor 'manipulatie' steeds meer de aandacht heeft, ook de kiezers in dit opzicht op hun hoede zullen zijn."[91]

De voorspelling van minister De Gaay Fortman — die hij later nog eens herhaalde[92] — dat de toegenomen aandacht voor knoeierij[93] met volmachten tot een vermindering van het aantal incidenten zou leiden, kwam echter niet uit. Waar een enkel Kamerlid tijdens de kamerbehandeling in 1976 nog wel – en niet geheel ten onrechte[94] – rekening had gehouden met de mogelijkheid dat mensen met een mentale handicap slachtoffer zouden kunnen worden van ronselpraktijken met onderhandse volmachten,[95] bleken na de verruiming van de volmachtregeling in eerste instantie onder alle

89 Art. L 14 Kieswet.
90 Wet van 27 oktober 1976 tot Wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X (Stb. 1976, 573).
91 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 3, p. 16.
92 *Kamerstukken II* 1974/75, 13218, 7, p. 2.
93 *Handelingen II*, 1976/77, 4, p. 167.
94 *Aanhangsel Handelingen I* 1977/78, 51.
95 *Handelingen II* 1976/77, 4, p. 152-153.

lagen van de bevolking vooral incidenten met schriftelijke volmachten plaats te vinden; in het bijzonder in de provincies Noord-Brabant en Limburg.[96] In de media verschenen berichten over vermeende incidenten met volmachten in Munstergeleen,[97] Waspik,[98] Roggel[99], Eygelshoven, Kerkrade[100] en Echt.[101] De incidenten waren voor minister E. van Thijn aanleiding alle burgemeesters in Nederland een circulaire toe te sturen. Daarin legde hij uit hoe gehandeld kan worden als er sprake is van een vermoeden van onregelmatigheden bij de aanvraag van een schriftelijke volmacht.[102] De circulaire bestreed succesvol het ronselen van schriftelijke volmachten,[103] maar had ook tot gevolg dat de aandacht van ronselaars zich na de gemeenteraadsverkiezingen van 1985 meer ging richten op het verzamelen van onderhandse volmachten.[104] Aangezien gemeentebesturen geen rol hebben bij het verlenen van onderhandse volmachten, was (en is) deze vorm van ronselen voor overheidsorganen moeilijker te constateren en te bestrijden.

Om het ronselen van onderhandse volmachten tegen te gaan, is bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 een nieuwe strafbepaling in de wet opgenomen; het huidige artikel Z 8.[105] Met deze strafbepaling beoogde de wetgever een einde te maken aan het zogenoemde klinkenpoetsen: het stelselmatig langs de deur gaan om kiezers te vragen een onderhandse volmacht af te geven.[106] Het tegen betaling verkrijgen van een volmacht was al eerder

96 *Aanhangsel Handelingen II* 1985/86, 578.
97 *De Waarheid* 27 mei 1978, p. 3, 'Volmachten voor twee raadszetels'.
98 *De Waarheid* 27 mei 1978, p. 3, 'Ronselpraktijken'.
99 *De Telegraaf* 14 juni 1978, p. 7, 'Klacht over 'ronselen' bij verkiezingen'.
100 *Limburgs Dagblad* 16 oktober 1981, p. 15, 'PvdA-klacht over stemmachtigingen'.
101 *Limburgs Dagblad* 22 mei 1982, p. 1 'Twee vrouwen aangehouden. Stemmen geronseld in Echt'.
102 Circulaire van 12 februari 1982, nr. B82/U347.
103 *Limburgs Dagblad* 4 maart 1986, p. 9, 'Maatregelen tegen ronselpraktijken hebben effect gehad. Zeer weinig volmachten in Oostelijke Mijnstreek'.
104 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 66.
105 Kieswet (Stb. 1989, 423).
106 *Handelingen II*, 1992/93, 82, p. 5940.

strafbaar gesteld. Zie artikel Z 4.[107] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd er op gewezen dat in het bijzonder in kleine(re) gemeenschappen en in situaties waarin sprake is van een afhankelijkheidsrelatie een zekere dwang kan uitgaan van verzoeken om een volmacht te verstrekken. Bovendien zijn dergelijke verzoeken in strijd met de aan de volmachtregeling ten grondslag liggende gedachte, dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen.[108] Omdat de strafbepaling het stelselmatig aanspreken van personen strafbaar stelt, is het incidenteel aanspreken van een kiezer nog wel toegestaan. Evenmin heeft de wetgever het plaatsen van advertenties door politieke organisaties, waarbij bemiddeling wordt aangeboden bij het stemmen bij volmacht, aan banden willen leggen. De achterliggende redenering is dat dergelijke advertenties zich tot kiezers richten die reeds van plan waren bij volmacht te stemmen, doch moeite hebben een gemachtigde te vinden.[109] Hetzelfde geldt voor het organiseren van feesten en prijzenfestivals met als doel kiezers te bewegen een onderhandse volmacht af te staan, zolang kiezers op een dergelijke bijeenkomst maar niet uitdrukkelijk om een volmacht wordt gevraagd.[110] Het in min of meer georganiseerd verband huis aan huis inzamelen van stempassen is echter verboden.[111]

In de Eerste Kamer was er kritiek op de hoogte van de strafbedreiging. Waar het verkrijgen van een volmacht door middel van omkoping (artikel Z 4; zie paragraaf 4) bedreigd werd — en nog altijd wordt — met een straf van zes maanden of een geldboete van de derde categorie, lag de straf op het ronselen van volmachten initieel beduidend lager: maximaal een maand hechtenis of een geldboete van de tweede categorie.[112] Dit punt is bij de verdere

107 Zie paragraaf 1.4.
108 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 66–67.
109 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 8, p. 75.
110 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 18, p. 44.
111 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 70.
112 *Handelingen I* 1989/90, 1, p. 7.

behandeling in de Senaat echter buiten beschouwing gebleven. Mogelijk speelde daarbij mee dat met de strafbaarstelling in de Kieswet vooral een preventieve werking is beoogd, in de zin dat mogelijke ronselpraktijken bij verkiezingen worden ontmoedigd.[113] De introductie van de nieuwe strafbepaling had tot gevolg dat burgemeesters en het Openbaar Ministerie in het begin van de jaren '90 bij verkiezingen meer alert waren op het ronselen van volmachten. In gemeenten waar een hoog percentage uitgebrachte volmachtstemmen werd genoteerd en er tevens andere aanwijzingen waren die deden vermoeden dat er ronselpraktijken hadden plaatsgevonden — zoals aangiftes —, werd politieonderzoek gestart.[114] Dergelijke onderzoeken leidden met name in Noord-Brabant en Limburg tot een aantal strafrechtelijke veroordelingen.[115]

Bij de introductie van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten was de reikwijdte van het artikel beperkt gebleven tot het stelselmatig aanspreken van personen teneinde hen te bewegen een onderhandse volmacht te verstrekken. Naar aanleiding van de evaluaties van de eerste drie onder de nieuwe Kieswet van 1989 gehouden verkiezingen,[116] diende de regering op 30 december 1992 een wetsvoorstel in dat het ronselen van volmachtstemmen verder moest tegengaan.[117] In dit wetsontwerp werd voorgesteld de reikwijdte van de strafbepaling uit te breiden en de strafmaat te verhogen. Niet alleen het stelselmatig aanspreken van personen, maar ook het anderszins persoonlijk benaderen van kiezers om een onderhandse volmacht te vragen – bijvoorbeeld schriftelijk – werd strafbaar gesteld. Het ongeadresseerd benaderen van kiezers via lokale media of huis-aan-huisfolders bleef echter nadrukkelijk toegestaan.[118] Of brieven "aan de bewoners van [straatnaam + huisnummer]" een persoonlijke benadering inhouden, is in de

113 *Aanhangsel Handelingen II* 1989/90, 639.
114 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 3, p. 4.
115 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 7, p. 2-3.
116 De verkiezing van de leden van gemeenteraden (1990), provinciale staten (1991) en de Eerste Kamer der Staten-Generaal (1991).
117 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 1-3.
118 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 3, p. 9-10.

wetsgeschiedenis in het midden gelaten.[119] De wetsgeschiedenis sluit het in ieder geval niet helemaal uit.[120]

In eerste instantie had staatssecretaris De Graaf-Nauta alle rechtstreekse benaderingen van personen met het doel om volmachten te verkrijgen, willen verbieden, maar op advies van de Kiesraad is de bewindspersoon hiervan teruggekomen. In zijn advies merkte de Raad op geen wezenlijk verschil te zien tussen het doen van een oproep tot afgifte van een ondertekende oproepingskaart door middel van het plaatsen van een advertentie in een huis-aan-huisblad, of door het huis aan huis verspreiden van folders.[121] In beide gevallen wordt niet de kiezer als individu, maar het kiezerscorps in het algemeen benaderd. Het uitgangspunt dat het kiezerscorps benaderen wel en het individu benaderen niet is toegestaan, leidt er ook toe dat een politieke groepering die leden van een etnische groepering benadert met (niet persoonlijke, maar algemeen gerichte) informatie over de volmachtverlening en daarbij een telefoonnummer opgeeft waar men zich met 'vragen' kan melden, zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.[122]

Naast de verruiming van de reikwijdte van de strafbepaling, voorzag het voornoemde wetsvoorstel ook in een verhoging van de strafmaat. De maximumboete die de strafrechter ronselaars van volmachten kan opleggen, werd verhoogd van een geldboete van de tweede naar een geldboete van de derde categorie. De maximaal op te leggen vrijheidsstraf bleef echter ongewijzigd: één maand.[123] Mede op aandrang van de Tweede Kamer had het kabinet het strafmaximum van artikel Z 8 in de Kieswet herbezien. Het was daarbij tot de conclusie gekomen dat een verhoging van het strafmaximum in artikel Z 8 de verhouding tussen de ernst van de

119 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 7, p. 7.
120 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 3, p. 10.
121 Advies van de Kiesraad van 20 mei 1992 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet (evaluatie herziene Kieswet), p. 2.
122 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 9, p. 4 en Kamerstukken II 1992/93, 22972, 10, p. 3.
123 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 2. jo. Kamerstukken II 1992/93, 22972, 8.

verschillende kiesrechtdelicten en de strafmaxima voor die delicten evenwichtiger maakte.[124] Vóór de op 3 december 2012 in werking getreden wetswijziging[125] was de strafbedreiging op het ronselen van stemmen enerzijds en het geven van een volmacht en niettemin zelf in persoon gaan stemmen anderzijds gelijk, terwijl de eerste overtreding door zijn stelselmatigheid een massaler karakter heeft dan de tweede.[126] Een en ander neemt niet weg dat de afschrikwekkende werking van de strafbepaling door de wetgever niet is gezocht in de hoogte van de strafmaat, maar in de veronderstelde negatieve effecten van een veroordeling op de publieke opinie over een politieke groepering die zich aan het ronselen van volmachtstemmen schuldig maakt.[127]

De laatste wijziging van artikel Z 8 van de Kieswet vond plaats bij de landelijke invoering van het stemmen in een willekeurig stemlokaal in 2009[128] en was slechts van tekstuele aard. De term 'oproepingskaart' in de bepaling werd vervangen door de term 'stempas'.

1.7 Artikel Z 8a Kieswet: Dubbel stemmen bij verkiezingen voor het Europees Parlement

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht[129] wordt een ieder die de nationaliteit heeft van één van de lidstaten van de Europese Unie, aangemerkt als EU-burger. EU-burgers hebben onder andere het recht om het actief en passief kiesrecht uit te oefenen bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in de lidstaat waar zij verblijven.[130] Dit recht is nader uitgewerkt in

124 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 7, p. 5.
125 Stb. 1993, 607.
126 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 972, p. 9.
127 *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, 10, p. 3.
128 Wet van 29 oktober 2009 tot Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente (Stb. 2009, 452).
129 Verdrag betreffende de Europese Unie, met Protocollen (Trb. 1992, 94).
130 Thans: artikel 20, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Richtlijn 93/109/EG.[131] Veel lidstaten van de Europese Unie willen hun onderdanen die in een andere lidstaat verblijven echter niet het recht ontnemen om in hun vaderland te kunnen stemmen. Daarom schrijft de richtlijn voor dat EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven, zelf mogen kiezen of zij hun stem willen uitbrengen in de lidstaat waar zij verblijven of in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn. Hoewel het in de richtlijn voorgeschreven stelsel met zich meebrengt dat dit niet helemaal onmogelijk kan worden gemaakt,[132] mag een EU-burger uiteraard nooit in twee landen zijn stem uitbrengen voor dezelfde verkiezing. Daarom is bij de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse Kieswet in een nieuwe strafbepaling voorzien: artikel Z 8a. Deze bepaling stelt sinds 1994 degene strafbaar die zowel in Nederland als ook in een andere lidstaat van de Europese Unie aan de stemming voor het Europees Parlement deelneemt.[133]

Bij de totstandkoming van artikel Z 8a van de Kieswet is in de Tweede Kamer vooral stilgestaan bij de handhaafbaarheid van de strafbepaling. Er bestaat praktisch geen mogelijkheid om in heel Europa na te gaan wie aan de stemming heeft deelgenomen en of daar personen tussen zitten die in twee lidstaten van de Europese Unie een stem hebben uitgebracht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Er wordt daarom alleen onderzoek gedaan, als men een probleem vermoedt. De belangrijkste functie van de strafbepaling is dan ook het geven van voorlichting. Zij onderstreept de verwerpelijkheid van dubbel stemmen. De

131 Richtlijn 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG 1993 L 329).

132 *Kamerstukken II* 1993/94, 23537, 3, p. 12-13.

133 Wet van 26 januari 1994 tot Wijziging van de Kieswet ter uitvoering van Richtlijn nr. 93/109. van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 december 1993, tot vaststelling van de wijze van uitoefening in de Lid-Staat van verblijf van het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europese Parlement (Stb. 1994, 58).

wetgever verwachtte dat daar een preventieve verwerking van uit zou gaan.[134]

Afgezien van twee tekstuele verbeteringen in 2004[135] en 2013[136] is de strafbepaling na haar introductie (1994) niet meer gewijzigd. Dat wil overigens niet zeggen dat de problematiek rond de handhaafbaarheid van artikel Z 8a van de Kieswet daarna geen aandacht meer heeft gekregen. Integendeel. In 2009 heeft het Kamerlid Ten Broeke (VVD) kamervragen gesteld[137] en een dag later heeft zijn collega-fractielid Griffith de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog expliciet gevraagd om onderzoek te doen naar het aantal EU-burgers dat bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement niet alleen in Nederland een stem uitbrengt, maar ook in een andere lidstaat. Een dergelijk grootschalig internationaal onderzoek achtte staatssecretaris A.Th.B. Bijleveld-Schouten destijds onhaalbaar, maar zij zegde wel toe bij de evaluatie van de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in te zullen gaan op de vraag wat er met meldingen van mogelijke overtredingen van het in artikel Z 8a neergelegde verbod was gedaan.[138]

Het evaluatierapport dat de staatssecretaris enkele maanden later naar de Tweede Kamer stuurde, bevatte geen kwantitatieve gegevens van meldingen over personen die mogelijk twee keer

134 *Kamerstukken II* 1993/94, 23537, 6, p. 11.
135 Wet van 27 november 2003 tot wijziging van de Kieswet in verband met het Besluit van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 en 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom (Trb. 2003, 16) (Stb. 2003, 514).
136 Wet van 19 juni 2013 tot Wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26) (Stb. 2013, 241).
137 *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, 2844.
138 Handelingen II 2008/09, 91, p. 7137.

hebben gestemd bij de Europees Parlementverkiezing. Ten aanzien van de Nederlanders die in het buitenland wonen, concludeerde het kabinet echter wel dat de controle op het dubbel stemmen bij de verkiezing voor het Europees Parlement kan worden verbeterd.[139]

Het voorgaande laat zich als volgt samenvatten. In beginsel kan elke EU-burger slechts één stem uitbrengen bij de Europees Parlementsverkiezing. Ook als hij in het buitenland woont. Alleen waar de administratieve procedures voor de registratie van kiesgerechtigdheid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, ontstaat voor een kleine groep kiezers de gelegenheid om in twee lidstaten een stem uit te brengen. De jongste strafbepaling in de Kieswet, artikel Z 8a, is bedoeld om deze kleine groep kiezers ervan te weerhouden van die gelegenheid gebruik te maken, door de verwerpelijkheid van dubbel stemmen te onderstrepen.

1.8 Artikel Z 9 Kieswet: Geen gelegenheid geven om te gaan stemmen

Na de grondwetsherziening van 1887[140] stelde artikel 80 van de Grondwet de kiesgerechtigdheid van mannen niet langer afhankelijk van het bedrag dat zij aan directe rijksbelastingen betaalden. In plaats daarvan werd bepaald, dat "door de Kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand" zouden uitmaken wie aan Tweede Kamerverkiezingen deel mocht nemen. De bepaling is uitgewerkt bij de eerste integrale herziening van de Kieswet in 1896.[141] Hoewel het bedrag dat een man aan directe rijksbelastingen betaalde het voornaamste criterium voor de toekenning van kiesgerechtigdheid bleef, maakte de Kieswet van 1896 het voor mannen ook mogelijk om kiesrecht te verkrijgen op grond van het feit dat zij een bepaald salaris ontvingen, een eigen huis bezaten, spaargeld hadden of met goed gevolg bepaalde examens hadden afgelegd. De uitbreiding van het electoraat die

139 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 31142, 16, p. 16.
140 Wet van 6 november 1887, houdende veranderingen in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Stb. 1887, 183-193).
141 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).

hieruit voortvloeide, zorgde ervoor dat ook onder de categorie arbeiders stemgerechtigden te vinden waren. Op de uren dat het stembureau geopend was – van acht uur 's ochtends tot vijf uur 's middags[142] – waren zij echter aan het werk. Om kiezers die in fabrieken of werkplaatsen werkten tegemoet te komen, bepaalde de Kieswet dat hun leidinggevende of directeur ervoor moest zorgen dat zij, gedurende minimaal twee achtereenvolgende uren, de gelegenheid zouden hebben om naar het stembureau te gaan en hun stem uit te brengen.[143] Deed de bedrijfsleiding dit niet, dan overtrad deze de voorloper van artikel Z 9 van de Kieswet en riskeerde veertien dagen hechtenis of een geldboete van 75 gulden.[144] Op deze manier hoopte de wetgever te voorkomen dat werknemers door hun werkgever gehinderd zouden worden om ook daadwerkelijk van hun stemrecht gebruik te maken.[145]

Artikel Z 9 van de Kieswet is in meer dan één opzicht een bijzondere strafbepaling. Het is, samen met artikel Z 10, de oudste strafbepaling in de Nederlandse Kieswet; de bepaling richt zich uitsluitend op werkgevers; en het is de enige strafbepaling die niet zelf een inhoudelijke delictsbeschrijving bevat. De bepaling verwijst alleen naar artikel J 10 van de Kieswet en stelt degene strafbaar die zich niet aan die bepaling houdt.

De strafbepaling leidde bij haar introductie tot heftige en fundamentele discussies in de Tweede Kamer. Sommige Kamerleden meenden dat het voor werkgevers welhaast onmogelijk was om twee dagen voor de dag van de stemming te bepalen op welk tijdstip de bij hen werkzame kiesgerechtigden zouden kunnen

142 Art. 56 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
143 Artt. 57 en 58 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
144 Art. 154 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
145 *Kamerstukken II* 1894/95, 200, 3, p. 34.

gaan stemmen zonder de voortgang van de werkzaamheden onaanvaardbaar te verstoren.[146] Anderen zagen liever dat de openingstijden van het stembureau verruimd zouden worden, zodat kiezers na hun werk naar het stemlokaal zouden kunnen gaan.[147] Zij wezen er daarbij vooral op, dat het voor arbeiders bezwaarlijk is om loon te moeten missen om te gaan stemmen,[148] werkgevers nog talrijke middelen over hadden om werknemers van een gang naar de stembus af te houden[149] en de strafbepaling niet kon verhinderen dat grote groepen kiezers – bijvoorbeeld: handelsreizigers, landbouwers, spoor- en tramwegpersoneel, veenstekers, vissers, maar ook arbeiders die op grote (loop)afstand van hun werk woonden – in de praktijk nog steeds geen gelegenheid zouden hebben om te gaan stemmen.[150]

De minister van Binnenlandse Zaken, S. van Houten, erkende dat niet alle kiesgerechtigden hun stemrecht zouden kunnen uitoefenen. Aan deze groep kiezers kon zijns inziens echter niet tegemoet worden gekomen door de openingstijden van het stembureau nog verder te verruimen. Dat laatste zou te bezwaarlijk zijn voor de stembureauleden — die toch al moeilijk te vinden waren — en er toe leiden dat niet alle leden van het stembureau hun taken voor het nachtelijk uur zouden kunnen volbrengen. De strafbepaling was dan ook een compromis. 'De wetgever tracht door dit voorschrift die vrijheid te verzekeren, voorzoover hij daartoe bij machte is.'[151] Vrijblijvend was het voorschrift volgens de minister echter allerminst. Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer stelde Van Houten dat als werkgevers en masse hun kiesgerechtigde werknemers zouden belemmeren van hun stemrecht gebruik te maken, daarin aanleiding gevonden kon

146 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, 1, p. 30.
147 *Handelingen II* 1895/96, 72, p. 1390.
148 *Handelingen II* 1895/96, 72, p. 1393.
149 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, 1, p. 34.
150 *Handelingen II* 1895/96, 72, p. 1397.
151 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, 2, p. 49.

worden om de geloofsbrieven van de gekozenen niet goed te keuren.[152]

Drie jaar na haar totstandkoming, was de strafbepaling opnieuw onderwerp van discussie. De directe aanleiding daarvoor was een wetsvoorstel van minister H. Goeman Borgesius van Binnenlandse Zaken.[153] Het recht om gedurende twee door de werkgever aan te wijzen aaneengesloten uren naar het stembureau te gaan, werd daarin niet langer voorbehouden aan werknemers in fabrieken en werkplaatsen in de zin van de Arbeidswet, maar toegekend aan alle kiesgerechtigden die een dienstbetrekking hadden buiten de overheid. Vanuit de Tweede Kamer gingen stemmen op, die zeiden dat een verruiming van de openingstijden van de stembureaus tot in de avond, een verveelvoudiging van het aantal stemdistricten of het verplaatsen van de verkiezingsdag naar de zondag de kiesgerechtigde werklieden meer zou helpen.[154] De minister besloot hierop zijn wetsontwerp aan te passen en ook de openingstijden van stembureaus te wijzigen, zodat 's avonds gestemd zou kunnen worden.[155] Bij de stemming bleek voor dat deel van het wetsvoorstel echter geen meerderheid te vinden in de Tweede Kamer.[156] De wijziging die tot een uitbreiding van de werking van de strafbepaling leidde, haalde het Staatsblad daarentegen wel.[157] Vanaf dat moment hadden alle kiesgerechtigden die een dienstbetrekking hadden buiten de overheid, niettegenstaande hun arbeidsrechtelijke verplichtingen, onomwonden het recht om gedurende twee door de werkgever aan te wijzen aaneengesloten uren onbetaald naar het stembureau te gaan.

Het onderscheid tussen bestuurders van ondernemingen – die wel verplicht waren er zorg voor te dragen dat hun kiesgerechtigde

152 *Handelingen II* 1895/96, 72, p. 1395.
153 *Kamerstukken II* 1899/00, 188, 1-3.
154 *Kamerstukken II* 1899/00, 188, 4, p. 20-21.
155 *Kamerstukken II* 1899/00, 188, 6, p. 33 en Kamerstukken II 1900/01, 24, 1-3, p. 3.
156 *Handelingen II* 1900/01, 16, p. 275.
157 Wet van 8 december 1900, houdende nadere wijziging van eenige bepalingen der Kieswet (Stb. 1900, 208).

werknemers gedurende ten minste twee achtereenvolgende uren gelegenheid konden hebben om te gaan stemmen – en de overheid kwam te vervallen met de invoering van de integraal gewijzigde Kieswet van 1951.[158] Daarbij werd ook de uitzondering op deze verplichting, die sinds 1929 in een algemene maatregel van bestuur was vastgelegd,[159] in de Kieswet opgenomen. De Kieswet van 1951 verplichtte werkgevers alleen om werknemers in de gelegenheid te stellen aan de stemming deel te nemen, als die in de gemeente waar zij werkten, of in een aangrenzende gemeente, hun stem konden uitbrengen. De werkgever hoefde geen medewerking te verlenen aan werknemers die verder moesten reizen om hun stem uit te brengen; ook al zouden deze hiertoe niet meer dan twee arbeidsuren moeten verzuimen. Die ongelijkheid tussen werknemers werd in 1956 opgeheven.[160]

In de jaren '50 deed de Stichting van de Arbeid het verzoek om de openingstijden van stembureaus te verruimen. Zij wees er daarbij op dat het verlof van werknemers om onder werktijd te gaan stemmen bij ondernemers tot grote productieverliezen leidde.[161] De stichting stelde daarom voor de stembureaus langer open te houden, zodat meer mensen buiten werktijd zouden kunnen gaan stemmen. Hoewel minister L.J.M. Beel van Binnenlandse Zaken in beide Kamers een meerderheid voor het voorstel vond om de sluitingstijd van stembureaus op te schuiven van vijf tot zeven uur 's avonds,[162] illustreert de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel mooi hoe de wetgever in de loop der tijd anders naar artikel J 10 van de Kieswet is gaan kijken. In 60 jaar tijd is de nadruk van de plicht van de werkgever verschoven naar het recht van de werknemer. In de 19e eeuw vond de wetgever de strafbepaling nog noodzakelijk als compensatie voor de beperkte openingstijden van

158 Kieswet (Stb. 1951, 290).
159 Besluit van 27 mei 1929, tot aanwijzing van de vrijstellingen, bedoeld in artikel 55 der Kieswet (Stb. 1929, 265).
160 Wet van 25 februari 1954, houdende een derde wijziging van de Kieswet (Stb. 1954, 68).
161 *Kamerstukken II* 1955/56, 4102, 6, p. 2.
162 *Kamerstukken II* 1955/56, 4102, 1-3.

het stembureau.[163] De strafbepaling moest werknemers helpen om toch te gaan stemmen, door de werkgever op zijn plicht te wijzen dergelijke verzoeken welwillend te behandelen. In de jaren '50 van de 20e eeuw werden de openingstijden van het stembureau verruimd, maar was er een niet onaanzienlijke groep Tweede Kamerleden[164] die daarop tegen was, uit angst dat werkgevers werknemers het recht zouden ontzeggen om binnen werktijd te gaan stemmen.[165] Heel kort is in die discussie destijds ook het bestaansrecht van de strafbepaling aan de orde geweest, want de minister gaf in de discussie met de Tweede Kamer aan dat een nog verdergaande verruiming van de openingstijden van stembureaus voor hem alleen bespreekbaar zou zijn, als de thans in artikel J 10 van de Kieswet neergelegde verplichting zou komen te vervallen en daarmee ook het huidige artikel Z 9.[166]

Na 1956 is de strafbepaling inhoudelijk niet meer gewijzigd. Met de inwerkingtreding van de Wet indeling geldboetecategorieën II is de geldboete van vijfenzeventig gulden die op overtreding van het huidige artikel Z 9 van de Kieswet stond, vervangen door een geldboete van de tweede categorie.[167] In die tijd was dat 5.000 gulden, oftewel 2.269 euro.[168] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de tweede categorie vastgesteld op 4.050 euro.[169] Alleen bij de totstandkoming van de laatste integrale herziening van de Kieswet – 1989[170] – is door het kabinet overwogen de verplichting van werkgevers om werknemers binnen de vastgestelde arbeidstijd de gelegenheid te bieden om te gaan stemmen, als dat daarbuiten

163 *Handelingen II* 1895/96, 73, p. 1412.
164 *Handelingen II* 1955/56, 32, p. 2332.
165 *Handelingen II* 1955/56, 32, p. 2320 en 2325.
166 *Handelingen II* 1955/56, 32, p. 2329.
167 Wet indeling geldboetecategorieën II (Stb. 1988, 77).
168 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
169 Art. 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
170 Kieswet (Stb. 1989, 423).

onmogelijk is, te schrappen. De bepaling bleef evenwel gehandhaafd, omdat het kabinet het belangrijk vond dat zoveel mogelijk kiezers in persoon zouden kunnen stemmen.[171] In de praktijk zal het om een zeer kleine groep kiezers gaan, want stembureaus zijn tegenwoordig van half acht 's ochtends tot negen uur 's avonds geopend,[172] de mobiliteit van de bevolking is toegenomen en de arbeidstijden zijn verkort.

Samengevat zou men kunnen zeggen dat de reikwijdte van de strafbepaling in artikel Z 9 in de loop der jaren stapsgewijs is uitgebreid. Interessanter is wellicht dat de manier waarop tegen de strafbepaling wordt aangekeken in de loop der tijd is veranderd: van een waarborg die kiezers stimuleert om onbetaald verlof te vragen om te kunnen gaan stemmen (1896) tot een recht om, onder bepaalde omstandigheden, onder werktijd te mogen gaan stemmen (2015). De belangrijkste conclusie is evenwel dat artikel Z 9 van de Kieswet een voorbeeld is van een strafbepaling waarvan de noodzaak min of meer is verdwenen door veranderingen in de Nederlandse samenleving – toegenomen mobiliteit, arbeidstijdsverkorting, enzovoorts – en het kiesrecht, zoals de ruimere openingstijden van stembureaus, de introductie van kiezerspassen en de volmachtregeling.

1.9 Conclusie

De Kieswet kent een aantal strafbepalingen. Sommige zijn al meer dan een eeuw oud, andere zijn van recentere datum. Het meest opvallend is wellicht nog dat er eigenlijk nooit een bezinning heeft plaatsgevonden op de noodzakelijkheid, reikwijdte en samenhang van deze bepalingen. Ook niet bij de integrale herzieningen van de Kieswet in 1951 en 1989. Voor een deel is dat verklaarbaar. Vóór de invoering van de geldboetecategorieën – eind jaren '80 – ontbrak er onderlinge samenhang tussen de strafbepalingen in de Kieswet. Het verband tussen de ernst van het delict, de mogelijke straf en de

171 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 126.
172 Art J 1 lid 2 Kieswet.

verhouding met omliggende strafbepalingen was nooit in de parlementaire behandeling betrokken en daardoor zoekgeraakt. In die tijd werd dan ook wel voor een integrale heroverweging gepleit. De introductie van de geldboetecategorieën leidde ertoe dat er meer onderlinge samenhang kwam tussen de strafmaten van de diverse strafbepalingen. De belangrijkste aanleiding om voor een heroverweging van de kiesrechtelijke strafbepalingen te pleiten, kwam daarmee te vervallen.

Opvallend is ook dat een aantal strafbepalingen vooral een symbolische waarde lijkt te hebben. De beoogde preventieve werking van sommige strafbepalingen – en de functie die zij in de voorlichting kunnen vervullen – is soms veel belangrijker dan de sanctionering van mogelijke overtredingen. Dat is in de wetsgeschiedenis goed terug te zien bij de artikelen Z 4 en Z 8a, maar ook in artikel Z 9 en tot op zekere hoogte in artikel Z 8. Bij de formulering van de laatstgenoemde bepaling heeft de wetgever destijds weliswaar bepaalde vormen van ronselen willen tegengaan, maar de strafbepaling zodanig geformuleerd dat bepaalde vormen van 'voorlichting' en 'hulp' bleven toegestaan. Mede gelet op de commotie die ontstond rond de casus Suna, die in de bijdrage van Jennifer Alspeer, Sekandar Atmar en Ron de Jong aan deze bundel besproken wordt, is het de vraag of de verschillende belangen die bij de totstandkoming van die strafbepaling een rol speelden, nu eenzelfde gewicht toegekend zouden krijgen.

Bijlage: Transponeringstabel

Om de leesbaarheid te vergroten, zijn in de lopende tekst zoveel mogelijk de huidige vindplaatsen van de strafbepalingen aangegeven. In de loop der jaren zijn de strafbepalingen echter een aantal keer binnen de Kieswet verplaatst. Dat is in ieder geval steeds het geval geweest bij integrale herzieningen, maar soms ook bij andere wijzigingen. Om rechtshistorisch onderzoek te vergemakkelijken, is in deze bijlage een transponeringstabel opgenomen. Daarin is per artikel aangegeven wanneer het voor het eerst in de Kieswet is opgenomen en op welke plaatsen het heeft gestaan.

Huidige Kieswet	1896[173]	1917[174]	1922[175]	1928[176]	1948[177]	1951[178]	1966[179]	1976[180]	1989[181]	1993[182]	1994[183]
Z 1	–	–	–	–	147	X 1	X 1	X 1	Y 1	Z 1	Z 1
Z 2	–	–	–	–	147a	X 2	X 2	X 2	Y 2	Z 2	Z 2
Z 3	–	–	–	–	147b	X 3	X 3	X 3	Y 3	Z 3	Z 3
Z 4	–	–	–	–	–	–	-	X 4	Y 4	Z 4	Z 4
Z 5	158	–[184]	–	–	147d	X 5	X 4	X 5	Y 5	Z 5	Z 5
Z 6	–	–	–	150a	150a	X 9	X 8	X 7	Y 6	Z 6	Z 6
Z 8	–	–	–	–	–	–	–	–	Y 8	Z 8	Z 8
Z 8a	–	–	–	–	–	–	-	–	–	–	Z 8a
Z 9	154	150	151	151	151	X 10	X 9	X 9	Y 9	Z 9	Z 9
Z 10	155	151	152	152	152	X 11	X 10	X 10	Y 10	Z 10	Z 10
Z 11	157	153	154	154	154	X 13	X 12	X 12	Y 11	Z 11	Z 11

173 Wet van 7 september 1896, tot regeling van het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1896, 145).
174 Tekst der Kieswet, zooals die wet laatstelijk is gewijzigd bij het additionele artikel VII der Grondwet (Stb. 1917, 694). Zie ook de Wet van 29 november 1917, tot verandering in de Additionele Artikelen der Grondwet (Stb. 1917, 662).
175 Besluit van 22 februari 1922 tot bekendmaking van de tekst der Kieswet, zooals die wet laatstelijk gewijzigd is bij de Wet van 24 december 1921 (Stb. nr. 1380) (Stb. 1922, 37).
176 Wet van 21 juli 1928, tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
177 Wet van 18 maart 1943, houdende aanvulling en wijziging van de kieswet, alsmede bijzondere voorzieningen met het oog op een in 1948 te houden verkiezing voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1948, I 110).
178 Kieswet (Stb. 1951, 290).
179 Wet van 25 november 1965, houdende wijziging van de Kieswet en van de gemeentewet (Stb. 1965, 547).
180 Wet van 27 oktober 1976 tot Wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X (Stb. 1976, 573).
181 Kieswet (Stb. 1989, 423).
182 Wet van 28 januari 1993 tot wijziging van de Kieswet in verband met opneming van de bepalingen betreffende de verkiezing van de leden van het Europese Parlement (Stb. 1993, 75).
183 Wet van 26 januari 1994 tot Wijziging van de Kieswet ter uitvoering van Richtlijn nr. 93/109. van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 december 1993, tot vaststelling van de wijze van uitoefening in de Lid-Staat van verblijf van het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europese Parlement (Stb. 1994, 58).
184 Artikel 158 van de Kieswet zoals deze in 1896 luidde, is bij deze wetswijziging komen te vervallen.

Edward Brüheim

2. Bescherming van het verkiezingsproces door het Wetboek van Strafrecht (1811-heden)

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de introductie en ontwikkeling van de strafbepalingen in de Kieswet. Ouder nog dan de in de Kieswet opgenomen strafbepalingen tot waarborging van een vrij en eerlijk verkiezingsproces, zijn de gerelateerde bepalingen die in de strafwetgeving te vinden zijn. Meer specifiek: de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 125 beoogt de vrijheid van de verkiezing te beschermen. De vier andere strafbepalingen – de artikelen 126, 127, 128 en 129 – zien op de zuiverheid van de verkiezing. In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van deze strafbepalingen centraal.

Omdat in de eerste Nederlandse Kieswet (1850) geen strafbepalingen waren opgenomen en het Wetboek van Strafrecht pas 36 jaar later in werking trad,[1] wordt in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan de relevante strafbepalingen uit de Code Pénal: het door de Franse overheerser in Nederland ingevoerde Wetboek van Strafrecht (§ 2.2). Daartoe bestaat eens te meer aanleiding, nu de wetgever bij het opstellen van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht "enkele goede bepalingen en juiste omschrijvingen" uit de Code Pénal heeft overgenomen.[2]

1 Artikel 2 van de Wet van 15 April 1986, houdende bepalingen, regelende het in werking treden van het bij de wet van 3 Maart 1881 (Staatsblad n° 35) vastgestelde Wetboek van Strafrecht en den overgang van de orde tot de nieuwe strafwetgeving, alsmede om overeenstemming te brengen tusschen de bestaande wetten en het nieuwe wetboek. (Stb. 1886, 64).

2 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 39.

Alvorens in te gaan op de wetsgeschiedenis van de individuele kiesrechtelijke strafbepalingen uit het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, wordt ingegaan op een onderwerp dat relevant is voor al deze wetsartikelen. Het betreft het antwoord op de vraag wat een "krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing" is (§ 2.3). Daarna wordt ingegaan op de totstandkoming en betekenis van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht (§ 2.4 t/m § 2.8), gevolgd door een korte conclusie (§ 2.9). Omdat er in dit hoofdstuk op meerdere plaatsen naar de tekst van de Code Pénal wordt verwezen en de vertalingen die in de negentiende eeuw van deze strafbepalingen zijn gemaakt[3] niet goed aansluiten bij het hedendaags taalgebruik, is in de bijlage bij dit hoofdstuk ook een moderne vertaling van enkele relevante artikelen uit het Franse Wetboek van Strafrecht opgenomen.

2.2 De Code Pénal (1811-1886)

Nederland werd in 1810 bij keizerlijk decreet door Napoleon Bonaparte ingelijfd bij Frankrijk.[4] Niet veel later, op 1 maart 1811, werd hier ook het Franse recht ingevoerd;[5] inclusief de Code Pénal. Na het vertrek van de Fransen uit Nederland in 1813, werd met het oog op de rechtszekerheid besloten het Franse Wetboek van Strafrecht te handhaven, totdat het door een Nederlands Wetboek van Strafrecht vervangen zou worden.[6] Tegelijkertijd werden er wel enkele veranderingen doorgevoerd. Zo verdween de dwangarbeid als straf en werd bepaald dat de doodstraf in het vervolg met de strop en het zwaard voltrokken zou worden, in plaats van met behulp van de guillotine. Aan de laatstgenoemde wijziging dankt het besluit van 11 december 1813 zijn bijnaam: het gesel- en worgbesluit.[7]

3 Vgl. bijv. Van Maanen 1854.
4 Kortmann 2008, p. 19.
5 Berkvens, Hallebeek & Sirks 2012, p. 162.
6 Art. 1 Besluit van den 11den December 1813, n° 1, houdende bepalingen ten aanzien van de Lijfstraffelijke Regtsoefening, in de Vereenigde Nederlanden (Stb. 1813, 10).
7 Verburg 1994, p. 95.

De Code Pénal bevatte vijf strafbepalingen die op een eerlijk verloop van de verkiezingen zagen. Artikel 109 stelde degene strafbaar die alleen, of samen met anderen, door geweld of bedreiging kiezers ervan weerhield om te gaan stemmen. Artikel 111 voorzag in een strafbaarstelling van frauderende stembureauleden en artikel 113 bevatte een verbod op het kopen en verkopen van stemmen. De overige twee strafbepalingen, de artikelen 110 en 112, bevatten afwijkende strafbedreigingen voor bijzondere situaties.

De straffen waarmee de misdrijven werden bedreigd waren divers. Stembureauleden die op fraude werden betrapt, werden bijvoorbeeld aan de schandpaal genageld, terwijl kiezers die hun stem hadden verkocht minimaal vijf jaar geen publieke functies meer mochten bekleden en een boete moesten betalen ter hoogte van tweemaal de waarde van hetgeen zij voor hun stem hadden ontvangen of toegezegd gekregen. Overtreding van enkele kiesrechtdelicten – de artikelen 109, 112 en 113 – werden ook bedreigd met (tijdelijke) ontzetting uit het kiesrecht, al bleek er in de juridische praktijk wel verschil van inzicht te bestaan over het moment waarop deze ontzetting in moest gaan. In 1854 schiep de wetgever daarover duidelijkheid en verklaarde dat de ontzetting aanving zodra het vonnis van de strafrechter kracht van gewijsde kreeg, dat wil zeggen: zodra het vonnis niet meer voor wijzigingen of vernietiging vatbaar was.[8] Voor zover het de ontzetting uit het kiesrecht betreft, is een soortgelijke bepaling ook nu nog terug te vinden in het Wetboek van Strafrecht: artikel 31, tweede lid.

2.3 De reikwijdte van de artikelen 125 t/m 129 Sr

Over de reikwijdte van de in de Kieswet opgenomen strafbepalingen kan geen twijfel bestaan. Deze zijn in beginsel alleen van toepassing op alle krachtens de Kieswet uitgeschreven verkiezingen. De reikwijdte van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht is lastiger aan te geven. Deze wordt

8 Artikel 21 Wet van 29 Juni 1854, houdende eenige veranderingen in de straffen op misdrijven gesteld (Stb. 1854, 102).

bepaald door de daarin voorkomende uitdrukking "krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing". Bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht is voor de uitleg van deze uitdrukking verwezen naar de toelichting bij artikel 28 van het wetboek.[9] Tot 1986 kwam daarin dezelfde uitdrukking voor.[10] Vanwege de onduidelijkheid over haar betekenis, is zij in die bepaling echter vervangen door een tekst waarin nu duidelijk tot uitdrukking komt dat de ontzetting uit het kiesrecht alleen ziet op verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen. Krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing[en] zijn dus in ieder geval bijna alle verkiezingen die hun grondslag in de Kieswet vinden: gemeenteraadsverkiezingen, provinciale statenverkiezingen, Tweede Kamerverkiezingen, Eerste Kamerverkiezingen en de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement.

Hoewel de uitdrukking "krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing" in artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht werd vervangen, bleef de uitdrukking in de artikelen 125 tot en met 129 gehandhaafd. En de totstandkomingsgeschiedenis van deze strafbepalingen maakt duidelijk dat de uitdrukking "krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing" meer omvat dan alleen de verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen. In de memorie van toelichting bij de strafbepaling, verklaarde de wetgever immers dat de uitdrukking ziet op alle publiekrechtelijke verkiezingen.[11] Daarbij is aansluiting gezocht bij de in het Duitse Wetboek van Strafrecht voorkomende term "öffentliche Angelegenheiten", hetgeen aangelegenheden van overheidswege betekent.[12] Een "krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing", is dus eigenlijk iedere verkiezing van

9 Art. 28 lid 1 onder 3° Sr gaf de rechter de bevoegdheid om de schuldige aan een delict, in de bij de wet bepaalde gevallen, uit het kiesrecht te ontzetten.
10 Wet van 27 maart 1986 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten, inzake de ontzetting van het kiesrecht (Stb. 1986, 139).
11 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3 p. 61.
12 Oppenhoff 1872, p. 72.

overheidswege verordonneerd,[13] inclusief verkiezingen die plaatsvinden op grond van gedelegeerde publiekrechtelijke regelgeving.[14] Andere voorbeelden van verkiezingen die onder de werking van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht vallen, zijn dus de verkiezing van de leden van bestuurscommissies in Amsterdam, stadskwartieren in Rotterdam, de algemene besturen van waterschappen – die immers geen algemeen vertegenwoordigende organen zijn[15] – en alle van overheidswege uitgeschreven referenda.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de reikwijdte van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht, ruimer is dan van de strafbepalingen in de Kieswet. Zij zijn niet alleen van toepassing op alle in de Kieswet geregelde verkiezingen, maar op alle verkiezingen die plaatsvinden op basis van een publiekrechtelijke regeling.

2.4 Art. 125 Sr.: Geweld bij verkiezingen

Hoewel artikel 125 van het Wetboek van Strafrecht geen vertaling is, is de strafbepaling wel duidelijk geïnspireerd op artikel 109 van de Code Pénal. De bepaling stelt degene strafbaar die door geweld of bedreiging met geweld opzettelijk iemand anders verhindert vrij en onbelemmerd zijn kiesrecht uit te oefenen bij een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing.

De term ‘geweld’ in de delictsomschrijving omvat een veelvoud aan dwangmiddelen en is vormvrij. Voorwaarde is wel dat het geweld een onmiddellijk gevaar voor lijf en leven moet opleveren.[16] De werkgever die een werknemer met ontslag dreigt als deze aan de stemming deelneemt, handelt immoreel maar pleegt dus niet het in artikel 125 beschreven misdrijf. Steeds zal de rechter ook moeten beoordelen of het gebruikte middel de reden kan zijn dat een kiezer

13 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, p. 61.
14 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, p. 66.
15 Koekkoek 2000, p. 84.
16 *Kamerstukken II* 1879/80, 47, 25, p. 120.

verhinderd was vrij en onbelemmerd van zijn kiesrecht gebruik te maken.[17] Bovendien zal de opzet van de dader ook op deze belemmering gericht moeten zijn.

Na de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht is de in artikel 125 opgenomen delictsomschrijving alleen in 1928 nog een keer gewijzigd. De wijziging vond plaats in het kader van de introductie van de schriftelijke volmacht in het kiesrecht.[18] Sindsdien wordt niet alleen de kiezer beschermd, maar ook de kiezer die als gevolmachtigde het stemrecht namens een ander uitoefent.[19]

Overtreding van artikel 125 van het Wetboek van Strafrecht wordt bedreigd met één jaar gevangenisstraf. Op het eerste gezicht lijkt dat veel minder dan de maximum twee jaar waarmee dit misdrijf onder de Code Pénal werd bedreigd, maar daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat Nederlandse rechters uit de 19e eeuw de in de Code Pénal voorgeschreven straffen te zwaar vonden en daarom veelal de minimumstraf oplegden.[20] Dat was voor dit misdrijf zes maanden gevangenisstraf. Sinds 1 mei 1984 kan de rechter overtreding van de strafbepaling ook bestraffen met een geldboete van de derde categorie.[21] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de derde categorie vastgesteld op 8.100 euro.[22]

17 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 86.
18 Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
19 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 3, p. 10.
20 Verburg 1994, p. 404.
21 Besluit van 21 april 1984, houdende inwerkingtreding van enige artikelen van de Wet van 10 maart 1984, Stb. 91, tot herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en van enkele andere wetten in verband met de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën (Wet indeling geldboetecategorieën) (Stb. 1984, 129).
22 Art 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).

2.5 Art. 126 Sr.: Omkoping bij verkiezingen

Artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht bevat een verbod om kiezers door middel van een gift of een toezegging om te kopen. Het is de eerste in een serie van vier strafbepalingen, die de zuiverheid van verkiezingen beoogt te beschermen. De strafbepaling kan worden gezien als de opvolger van artikel 113 van de Code Pénal, maar kent een ruimere reikwijdte. De Code Pénal zag op het kopen en verkopen van stemmen, terwijl artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht ook ziet op het omkopen van kiezers om juist niet aan de stemming deel te nemen. Voor de toepasbaarheid van de strafbepaling is het onbelangrijk of de kiezer aantoonbaar conform de wens van de omkoper heeft gehandeld. Evenmin is van belang of de "gift of belofte" waarmee de kiezer is omgekocht, voor de stemming is overgedragen of ingelost.[23]

De delictsomschrijving van de strafbepaling is alleen in 1928 nog een keer gewijzigd.[24] Sindsdien is het niet alleen verboden om een kiezer om te kopen, maar ook om de gevolmachtigde door middel van een gift of belofte ertoe te brengen de stem van de volmachtgever niet, of op een andere manier dan de volmachtgever bedoeld heeft, uit te brengen.[25]

De strafbedreiging heeft meer wijzigingen ondergaan. Overtreding van artikel 126 werd in 1886 bedreigd met ten hoogste zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van 300 gulden; circa 136 euro.[26] Omdat omkoping geen inbreuk maakt op de persoonlijke vrijheid van een kiezer,[27] is de gevangenisstraf lager dan in artikel 125. In 1954 is het maximale boetebedrag aangepast aan de prijsinflatie en

23 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 86.
24 Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
25 *Kamerstukken II* 1927/28, 311, 3, p. 10.
26 Verordening (EG) nr. 2866/98 van de Raad van 31 december 1998 betreffende de omrekeningskoersen tussen de euro en de munten van de lidstaten die de euro aannemen.
27 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 86.

verhoogd tot 600 gulden.[28] Daarna bleef het boetebedrag tot 1984 ongewijzigd. In dat jaar trad de Wet indeling geldboetecategorieën[29] in werking.[30] Sindsdien staat, naast de gevangenisstraf van maximaal zes maanden, op overtreding van artikel 126 een geldboete van de derde categorie.

2.6 Art. 127 Sr.: Bedrieglijke handeling bij verkiezingen

In Nederland worden de namen van alle kandidaten op het stembiljet afgedrukt. In het stemhokje kleuren kiezers het witte stipje voor de naam van de kandidaat waarop zij willen stemmen rood, waarna zij het stembiljet opvouwen en in de stembus deponeren. Maar zo is het niet altijd geweest. Er was een tijd dat kiezers de naam van de kandidaat op wie zij hun stem wilden uitbrengen, zelf op het stembriefje schreven.[31] Dat was minder eenvoudig dan het lijkt, want een schrijffoutje of onvolledigheid kon vervelende consequenties hebben. Hulp van anderen aanvaarden bracht echter ook de nodige risico's met zich mee, want wie garandeert de "argeloze en onwetende" kiezer dat zijn bedoeling wordt verwezenlijkt? In de memorie van toelichting bij het Wetboek van Strafrecht worden dan ook tal van mogelijkheden beschreven, waarop de kiezer misleid kan worden door degene tot wie hij zich voor hulp heeft gewend.[32] De kiezer kan onbedoeld blanco stemmen, een ongeldige stem uitbrengen of de voornamen van de gewenste kandidaat foutief spellen waardoor zijn stem niet aan deze kandidaat ten goede komt. Ook was het mogelijk dat stembriefjes werden verwisseld of dat degene die de kiezer behulpzaam was op het stembiljet een andere dan de door de kiezer opgegeven naam noteerde. Op al dit soort situaties ziet de in artikel 127 van het

28 Wet van 4 mei 1954 (Stb. 1954, 169).
29 Wet indeling geldboetecategorieën (Stb. 1984, 91).
30 Besluit van 21 april 1984, houdende inwerkingtreding van enige artikelen van de Wet van 10 maart 1984, Stb. 91, tot herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en van enkele andere wetten in verband met de indeling van strafbare feiten in geldboetecategorieën (Wet indeling geldboetecategorieën) (Stb. 1984, 129).
31 De Jong, Van der Kolk en Voerman 2011, p. 77-78.
32 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 86.

Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbepaling, die als opvolger van de artikelen 111 en 112 van de Code Pénal mag worden gezien.

De delictsomschrijving zelf is alleen in 1928 een keer gewijzigd, om te waarborgen dat een bedrieglijke handeling ten nadele van de gevolmachtigde kiezer even strafbaar is als dezelfde handeling ten opzichte van een kiezer die zijn eigen stem uitbrengt.[33]

Overtreding van artikel 127 werd tot 1984 alleen bedreigd met maximaal zes maanden gevangenisstraf. Sinds de inwerkingtreding van de Wet indeling geldboetecategorieën[34] kan de rechter de dader nu echter ook een geldboete van de derde categorie opleggen. Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de derde categorie vastgesteld op 8.100 euro.[35]

2.7 Art. 128 Sr.: Valselijk deelnemen aan verkiezingen

In het oorspronkelijke ontwerp voor het Wetboek van Strafrecht was een strafbaarstelling opgenomen voor degene die, wetende dat zijn naam niet op de lijst der kiezers stond vermeld, toch aan een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing deelneemt.[36] Dit voorstel ging de Commissie van Rapporteurs van de Tweede Kamer echter te ver. De Commissie wees er in haar verslag op dat de leden van het stembureau ervoor moeten waken dat alleen personen aan de stemming deelnemen die stemgerechtigd zijn. Men gaf daarom de voorkeur aan een strafbepaling die het onder een valse naam deelnemen aan verkiezingen strafbaar zou stellen.[37] Dit voorstel werd door de regering overgenomen en sindsdien is de delictsomschrijving onveranderd gebleven. Overtreding van artikel 128 van het Wetboek van Strafrecht werd bedreigd met een

33 Wet van 21 juli 1928 tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet (Stb. 1928, 288).
34 Wet indeling geldboetecategorieën (Stb. 1984, 91).
35 Art 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
36 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 2, p. 10.
37 *Kamerstukken II* 1879/80, 47, 25, p. 121.

gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. Sinds de inwerkingtreding van de Wet indeling geldboetecategorieën[38] kan de rechter de dader echter ook een geldboete van de derde categorie opleggen.

2.8 Art. 129 Sr.: Stemming verijdelen of uitslag vervalsen

Er zit een verband tussen artikel 127 en artikel 129 van het Wetboek van Strafrecht. De eerste ziet op de misleiding van individuele kiezers, terwijl de tweede ziet op de verkiezing als geheel. Er is nog een verschil. Artikel 127 ziet in de eerste plaats op het moment waarop de stem wordt uitgebracht, terwijl artikel 129 een strafbaarstelling bevat van degene die "een plaats gehad hebbende stemming verijdelt" of "enige bedrieglijke handeling pleegt waardoor aan de [plaats gehad hebbende] stemming een andere uitslag wordt gegeven". Dat laatste was ook al strafbaar onder de Code Pénal.[39] De strafbepaling komt nog uit een tijd dat men niet direct na het sluiten van de stembussen tot het tellen van de stemmen overging, zoals de Kieswet nu voorschrijft.[40] Zij is evenwel nog steeds relevant, zeker in gemeenten die experimenteren met centrale stemopneming.[41]

Van het verijdelen van de stemming is sprake wanneer iemand de stembus openbreekt of vernielt dan wel de stembiljetten onleesbaar maakt. Kortom: alles wat een stemming nietig maakt, valt onder het verijdelen van de stemming. Wordt een stemming daarentegen vervalst, dan wordt aan de stemming een andere uitslag gegeven. Dat kan bijvoorbeeld door vooraf ingevulde stembiljetten toe te voegen of juist ingevulde stembiljetten te laten verdwijnen. Voor de bewezenverklaring is het overigens irrelevant of de vervalsing invloed heeft gehad op de zetelverdeling of toewijzing van zetels.

38 Wet indeling geldboetecategorieën (Stb. 1984, 91).
39 Vgl. art. 111 en 112 Code Pénal.
40 Art. N 1 jo. N 3 Kieswet.
41 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 31142, 46.

Het gaat erom dat de vervalsing invloed heeft op de "volledige rechtstreekse uitkomst der verkiezing".[42]

Overtreding van artikel 129 wordt sinds de introductie van de strafbepaling bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar en zes maanden, maar sinds 1984 kan de rechter ook een geldboete van de vierde categorie opleggen.[43] Per 1 januari 2014 is het maximum boetebedrag van de vierde categorie vastgesteld op 20.250 euro.[44] Inhoudelijk is de delictsomschrijving, afgezien van een kleine tekstuele wijziging in 1989[45], onveranderd gebleven.

2.9 Conclusie

Veel van de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen bepalingen tot waarborging van een vrij en eerlijk verkiezingsproces, zijn geïnspireerd op de Code Pénal; het in 1811 door de Franse overheerser in Nederland ingevoerde Wetboek van Strafrecht. Anders dan de bepalingen aangaande het kiesrecht, zijn zij na hun totstandkoming nauwelijks gewijzigd. Desalniettemin zijn de kiesrechtelijke strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht nog altijd van belang om vrije en eerlijke verkiezingen te kunnen waarborgen. Zelfs artikel 127, waarvan men de reële toegevoegde waarde in het verkiezingsproces zou kunnen betwisten, kan door de recente kabinetsplannen voor een nieuw stembiljet weer aan betekenis winnen.[46]

42 *Kamerstukken II* 1878/79, 110, 3, p. 86.
43 Wet indeling geldboetecategorieën (Stb. 1984, 91).
44 Art 23 lid 4 Sr. Laatstelijk gewijzigd door het besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2013, 420).
45 Wet van 25 oktober 1989, houdende vervanging van de Wet Europese verkiezingen alsmede aanpassing van enige andere wetten in verband met de herziening van de Kieswet (Stb. 1989, 480).
46 *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 VII, 126.

Bijlage: Vertaling van de artikelen 109 t/m 113 van de Code Pénal

Het Franse Wetboek van Strafrecht, de Code Pénal, is tussen 1813 en 1886 in Nederland toegepast. De vertalingen van de wetteksten uit die tijd, sluiten onvoldoende aan bij het moderne taalgebruik. Daarom is in deze bijlage een moderne vertaling opgenomen van de strafbepalingen uit dit wetboek, voor zover deze vrije en eerlijke verkiezingen beogen te waarborgen.

Art.	Officiële tekst van 1811[47]	Vertaling:
109	Lorsque, par attroupement, voies de fait ou menaces, on aura empêché un ou plusieurs citoyens d'exercer leurs droits civiques, chacun des coupables sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.	Als, door samenscholing, geweld of bedreiging, men één of meer burgers ervan weerhoudt hun burgerrechten uit te oefenen, zal ieder van de schuldigen worden gestraft met een gevangenisstraf van minimaal zes maanden en maximaal twee jaar, alsmede met ontzetting uit het actief en passief kiesrecht gedurende minimaal vijf en maximaal tien jaar.
110	Si ce crime a été commis par suite d'un plan concerté pour être exécuté soit dans tout l'empire, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements communaux, la peine sera le bannissement.	Als dit misdrijf is gepleegd ten gevolge van een georganiseerd plan dat uitgevoerd wordt, hetzij in het hele keizerrijk, hetzij in één of meer departementen, hetzij in één of meer gemeenten, zal de straf verbanning zijn.

47 Code Pénal de 180, Édition originale en version intégrale, publiée sous le titre : Code des délits et des peines, http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_de_1810.htm (Laatst bezocht: 6 november 2014).

111	Tout citoyen qui, étant chargé, dans un scrutin, du dépouillement des billets contenant les suffrages des citoyens, sera surpris falsifiant ces billets ou en soustrayant de la masse, ou en y ajoutant, ou inscrivant sur les billets des votants non lettrés des noms autres que ceux qui lui auraient été déclarés, sera puni de la peine du carcan.	Iedere burger die belast is, bij een verkiezing, met het onderzoek van de stembiljetten bevattende de stem van de burgers, en betrapt wordt terwijl hij deze stembiljetten vervalst, of ontvreemdt uit de stapel, of daaraan toevoegt, of op de stembiljetten van niet-geletterde kiezers andere namen schrijft dan degene die hem zijn opgegeven, zal tot de schandpaal worden veroordeeld.
112	Toutes autres personnes coupables des faits énoncés dans l'article précédent, seront punies d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligibles pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.	Alle andere personen die schuldig zijn aan feiten genoemd in het vorige artikel, zullen worden gestraft met een gevangenisstraf van minimaal zes maanden en maximaal twee jaar, alsmede met ontzetting uit het actief en passief kiesrecht gedurende minimaal vijf en maximaal tien jaar.
113	Tout citoyen qui aura, dans les élections, acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque, sera puni d'interdiction des droits de citoyen et de toute fonction ou emploi public, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus. Seront en outre le vendeur et l'acheteur du suffrage, condamnés chacun à une amende double de la valeur des choses reçues ou promises.	Iedere burger die, tijdens verkiezingen, een stem heeft gekocht of verkocht, zal, ongeacht de prijs daarvoor, gestraft worden met een verbod zijn burgerrechten uit te oefenen en publieke functies te bekleden, gedurende minimaal vijf en maximaal tien jaar. Tevens zullen de verkoper en de koper van de stem elk worden veroordeeld tot een boete van tweemaal de waarde van hetgeen ontvangen of toegezegd is.

Jennifer Alspeer, Sekandar Atmar en Ron de Jong

3. Van aangifte tot gerechtelijke uitspraak. Strafbare feiten met betrekking tot het verkiezingsproces tussen 2002 en 2014

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de oriënterende en strafrechtelijke onderzoeken naar vermoedelijke strafbare feiten met betrekking tot het verkiezingsproces besproken, evenals de daaropvolgende sepots door het OM of gerechtelijke uitspraken. De opzet is casuïstisch, dat wil zeggen: we presenteren en bespreken een aantal zaken, brengen in kaart wat de overwegingen van het OM waren om al dan niet tot vervolging over te gaan evenals de overwegingen van de rechter om een veroordeling uit te spreken of tot vrijspraak over te gaan. Zoals in de inleiding is aangekondigd, betreft dit een kwalitatief en geen kwantitatief onderzoek. Dat betekent dat we zaken presenteren waarvan de overwegingen bekend zijn doordat ze, in het geval van gerechtelijke uitspraken, gepubliceerd zijn of doordat we de overwegingen van het OM om niet te vervolgen konden achterhalen. Incidenten waarvan geen aangifte is gedaan, laten we buiten beschouwing omdat OM noch rechtbank daar een opvatting over heeft geformuleerd. Het onderzoek beslaat de periode 2002-2014. Deze beperking is inhoudelijk gerechtvaardigd, omdat het uitgangspunt van dit hoofdstuk de constatering is dat op grond van de huidige strafbepalingen relatief veel aangiften niet tot vervolging leiden. Het is zodoende weinig zinvol om veel verder in de tijd terug te gaan.

In een aantal gevallen bleek het niet mogelijk om een goed beeld van een zaak te krijgen doordat het arrest niet is gepubliceerd en het niet lukte om het arrest op een andere wijze boven water te krijgen. Ook konden de overwegingen van het OM om in bepaalde gevallen

een aangifte te seponeren niet worden achterhaald. De hier gepresenteerde casussen geven naar onze mening echter voldoende inzicht in de werking van de strafbepalingen inzake het kiesrecht.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Na een aantal algemene opmerkingen in de volgende paragraaf over de gang van melding of aangifte naar sepot, veroordeling of vrijspraak, volgt in de derde paragraaf een bespreking van de casussen uit de periode tot en met 2012. In de vierde paragraaf wordt aan de hand van de meldingen en aangiften die betrekking hebben op de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 uitgebreider stilgestaan bij de overwegingen van het OM om al dan niet tot vervolging over te gaan. Deze zaken worden apart besproken, omdat hier naast schriftelijke stukken ook gebruik is gemaakt van interviews met betrokken personen. In de vijfde paragraaf wordt een zaak besproken die in 2014 nogal wat stof heeft doen opwaaien, namelijk de vermeende poging tot ronselen van volmachtstemmen bij de raadsverkiezingen door Osman Suna, de lijsttrekker van de PvdA te Soest. Hoewel veel betrokkenen van mening waren dat hier sprake was van ronselen, besliste de officier van justitie anders. We reconstrueren deze zaak en laten zien dat de beslissing om niet te vervolgen te begrijpen is in het licht van de delictomschrijving en de parlementaire behandeling van het betreffende wetsartikel. In de laatste paragraaf trekken we een aantal conclusies en doen we een aantal aanbevelingen ter verbetering.

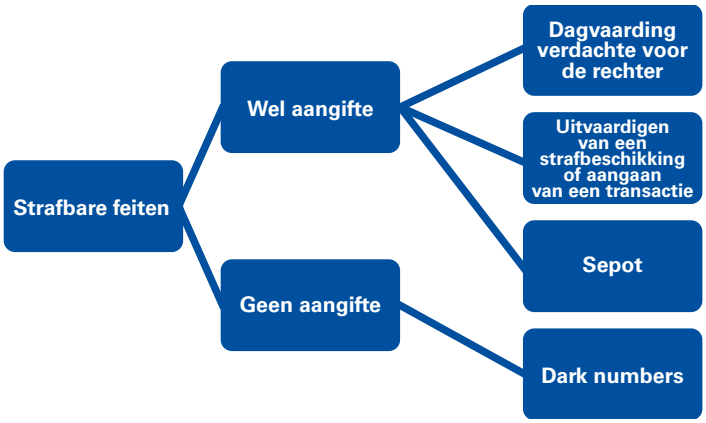
Een belangrijke bron voor dit onderzoek vormen de gepubliceerde uitspraken op de website www.rechtspraak.nl. Andere bronnen waren krantenberichten, internet en het Informatiepunt Verkiezingen.[1] Navraag leverde in enkele van deze zaken afschriften op van niet-gepubliceerde arresten. Van een aantal geseponeerde zaken zijn de officieren van justitie benaderd met vragen omtrent hun overwegingen.

1 Het Informatiepunt Verkiezingen wordt tijdens verkiezingen ingesteld door de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit eerder onderzoek is gebleken, dat een rechtsvergelijkende benadering van kiesrechtelijke delicten weinig oplevert omdat de aard van de delicten te sterk uiteenloopt. Zo is het Nederlandse stelsel van onderhandse volmachten binnen de Europese Unie uniek.[2] Om deze reden is van een rechtsvergelijking afgezien.

3.2 Van aangifte naar sepot, veroordeling of vrijspraak

Wanneer van een strafbaar feit aangifte wordt gedaan, heeft het OM de volgende mogelijkheden: sepot, uitvaardigen van een strafbeschikking of dagvaarding van de verdachte voor de rechter.



Bij een sepot kiest het OM ervoor af te zien van vervolging. In beginsel is het OM gebonden aan de sepotbeslissing en bestaat er daarna geen vervolgingsrecht meer. Sepot kan plaatsvinden op gronden ontleend aan het algemeen belang of omdat de officier van justitie van mening is dat vervolging niet tot een veroordeling zal leiden wegens bijvoorbeeld gebrek aan bewijs. In het laatste geval wordt gesproken van een 'technisch' sepot.

Wanneer een zaak niet wordt geseponeerd, kan het OM een strafbeschikking uitvaardigen. De zaak komt dan niet voor de rechter, omdat de officier van justitie een straf oplegt. Een

2 Van Eerden & De Jong 2008, p. 110-116, 128.

strafbeschikking is alleen mogelijk bij overtredingen en misdrijven waarop geen hogere gevangenisstraf dan zes jaar is gesteld. Alle huidige kiesrechtdelicten komen dus in beginsel in aanmerking voor een strafbeschikking. De officier van justitie kan geen gevangenisstraf opleggen, dat blijft voorbehouden aan de rechter. De verdachte kan tegen een strafbeschikking in verzet gaan. Als verzet wordt ingesteld, brengt de officier van justitie het verzetschrift en de processtukken ter kennis van de rechtbank en volgt er alsnog een rechterlijk vonnis. Het is in een dergelijk geval ook mogelijk dat de officier van justitie de strafbeschikking intrekt of wijzigt.

Een andere mogelijkheid is dat de officier van justitie de verdachte een transactie of schikkingsvoorstel aanbiedt. Net als bij een strafbeschikking kan een transactie alleen worden aangegaan bij overtredingen en misdrijven waarop geen hogere gevangenisstraf is gesteld dan zes jaar. Een belangrijk verschil tussen de strafbeschikking en de transactie is dat de eerste berust op een schuldvaststelling en dat de tweede het karakter van een vrijwillige overeenkomst heeft. De strafbeschikking is zodoende een vorm van vervolging, terwijl bij de transactie strafvervolging en bestraffing juist wordt uitgesloten.

Strafbeschikking en transactie bestaan naast elkaar. De mogelijkheid tot strafbeschikking is pas op 1 februari 2008 ingevoerd. In de periode daarvoor kwamen strafbare feiten met betrekking tot het kiesrecht dus alleen in aanmerking voor een transactie.

Hoewel alle huidige kiesrechtdelicten in aanmerking komen voor een strafbeschikking, geeft de praktijk van de laatste jaren geen aanleiding om te veronderstellen dat dit ook gebeurt. Zoals we later nog zullen zien, merken de officieren van justitie kiesrechtzaken tegenwoordig meestal aan als ‘gevoelige zaken’ die daarom bij voorkeur voor de rechter worden gebracht.

Zoals gezegd, heeft deze studie een kwalitatieve insteek. Toch willen we enige woorden wijden aan de zogenoemde dark numbers: mogelijk strafbare feiten waarvan geen aangifte is gedaan. Zijn de

hier gepresenteerde strafbare feiten slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg of worden de meeste strafbare feiten gemeld of aangegeven? Daarvan valt weinig met zekerheid te zeggen. In ieder geval kan op basis van de hier beschreven casussen geen uitspraak worden gedaan over de totale omvang van verkiezingsfraude. Daarvoor is een ander onderzoek nodig.

3.3 Mogelijke strafbare feiten, delicten en de registratie daarvan, 2002-2012

In deze paragraaf wordt een aantal zaken uit de periode 2002-2012 besproken. Bij elke zaak wordt kort aangegeven wat er is gebeurd, wie de zaak heeft gemeld of aangegeven, wat de overwegingen van de officier van justitie waren om te vervolgen of te seponeren en wat de overwegingen van de rechtbank waren voor haar vonnis. Waar mogelijk is aangegeven of het strafbare feit invloed kan hebben gehad op de verdeling van de zetels over partijen en kandidaten. Met andere woorden: kan het strafbare feit tot gevolg hebben gehad dat een kandidaat door middel van voorkeurstemmen een zetel heeft verkregen die hij anders niet zou hebben verworven of dat de partij een zetel heeft verkregen die anders bij een andere partij terecht zou zijn gekomen. De casussen zijn per strafbepaling gerangschikt. Bij elke strafbepaling wordt de inhoud kort toegelicht.

Artikel Z 4 Kieswet

Dit artikel stelt strafbaar het omkopen van een kiezer om zijn volmacht af te geven evenals het omkopen of dwingen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Het artikel stelt eveneens strafbaar het zich laten omkopen tot afgifte van zijn volmacht of tot ondertekening van een ondersteuningsverklaring. Het betreft een misdrijf met ten hoogste een gevangenisstraf van zes maanden of een geldboete van de derde categorie (€ 8100). Ontzetting uit het kiesrecht is niet mogelijk.

Casus 1. Omkopen van kiezers tot het afleggen van ondersteuningsverklaringen (Arnhem 2006)
Op 24 januari 2006 deed de burgemeester van Arnhem aangifte tegen de Gelderse Centrumdemocraten wegens het omkopen van kiezers om ondersteuningsverklaringen te ondertekenen voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen. De partij zou daklozen en verslaafden tien euro hebben betaald voor het plaatsen van hun handtekening.[3] Bij nader onderzoek bleek dat een groot aantal van de kiezers dat een ondersteuningsverklaring had getekend, bij gebrek aan een vaste verblijfplaats, de plaatselijke dagopvang voor daklozen en verslaafden als adres had opgegeven. Aangeklaagd werd de voorzitter van de Gelderse Centrumdemocraten, die op 13 december 2006 door de politierechter te Arnhem werd veroordeeld. De veroordeelde ging vervolgens in beroep en werd op 9 juli 2007 door het Hof in Arnhem veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier maanden waarvan twee maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar.[4] De verdachte stelde dat het OM niet ontvankelijk was, omdat wel de omkoper werd vervolgd, maar niet degenen die waren omgekocht terwijl artikel Z 4 deze personen ook strafbaar stelt. Het Hof was echter van mening, dat deze personen misleid waren.
De Gelderse Centrumdemocraten namen deel aan de gemeenteraadsverkiezingen in Arnhem, maar behaalden geen zetel.

Casus 2. Omkopen van kiezers tot het afgeven van hun stempas (Maasdriel 2006)
In 2006 werden er in Maasdriel stempassen gekocht in ruil voor champignons of geld. Een 74-jarige man had op deze wijze rond de 400 volmachtbewijzen verworven en zijn neef hiermee vermoedelijk aan een raadszetel geholpen. De man bekende en is veroordeeld tot een boete van € 300. De zaak kwam aan het licht doordat de burgemeester, nadat hem geruchten ter ore waren gekomen, het OM had verzocht een onderzoek in te stellen.[5]

Artikel Z 8 Kieswet

Dit artikel stelt strafbaar 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.' Deze

3 *Elsevier* 24 januari 2006.
4 Uitspraak Hof Arnhem 9 juli 2007, *LJN* BA9085.
5 Heemskerk 2010, p. 87.

gedraging, ook wel bekend als het ronselen van volmachtstemmen, kan worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de derde categorie (€ 8100). Ontzetting uit het kiesrecht is niet mogelijk.

Casus 1. Ronselen van volmachtstemmen (Oudewater 2002)
Op 12 december 2002 werd een raadslid van de ChristenUnie uit Oudewater door de kantonrechter van Utrecht veroordeeld tot een boete van € 450 wegens het stelselmatig verzamelen van stempassen die in een volmachtbewijs waren omgezet. Hij was daarvoor de deuren langsgegaan. De eis van de officier van justitie was een week voorwaardelijke gevangenisstraf en een boete van €2500. De burgemeester had de zaak bij het OM gemeld nadat er tijdens de zitting van het centraal stembureau opmerkingen waren gemaakt over de handelingen van de betreffende persoon.[6]
De ChristenUnie behaalde in Oudewater met één stem meer de laatste restzetel.

Casus 2. Ronselen volmachtstemmen (Weert 2006)
In 2006 vervolgde de officier van justitie een raadslid van de gemeente Weert wegens het stelselmatig ronselen van volmachten nadat de burgemeester van die gemeente aangifte had gedaan.[7] Het verdachte raadslid zou met zijn broer huis aan huis zijn gegaan bij met name mensen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap om oproepingskaarten (de voorganger van de huidige stempas) te vragen die omgezet waren in volmachtbewijzen. Verschillende getuigenissen, afgelegd tijdens het politieonderzoek, bevestigden deze gang van zaken. De verdediging voerde aan dat uit de verklaringen niet bleek dat de verdachte stelselmatig personen had bewogen tot afgifte van de oproepingskaart.

6 De Kiesraad heeft een afschrift van het arrest ontvangen; *Algemeen Dagblad/ Groene Hart* 22-12-2005; *Het Parool* 13-12-2002; *Rijn en Gouwe* 13-3-2002.

7 Website 'Binnenlands Bestuur', 13 oktober 2006. Website: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/vervolging-voor-stemfraude-weert.75532.lynkx>. Rechtbank Roermond (kanton) 16 februari 2007, *LJN* AZ8903, respectievelijk Hof 's-Hertogenbosch (straf) 09 april 2008, *LJN* BC8989.

Voordat de kantonrechter van de rechtbank Roermond zijn oordeel gaf, definieerde hij eerst de termen 'stelselmatig handelen' en 'aanspreken'. Het eerste begrip betekende volgens de kantonrechter:
"het gedurende enige tijd of gedurende een bepaalde periode met enige regelmaat dezelfde of nagenoeg dezelfde handelingen verrichten met het oogmerk een bepaald doel te bereiken of een bepaalde situatie te creëren of te laten voortduren." Het begrip 'aanspreken' betekende volgens de kantonrechter: "mondeling het woord richten tot iemand."

De meeste getuigen trokken hun verklaring afgelegd tijdens het politieverhoor bij de rechter-commissaris in. Zij veranderden hun verklaring in die zin, dat het initiatief tot het afgeven van het volmachtbewijs niet meer bij de verdachte lag, maar bij henzelf. De kantonrechter was echter van oordeel dat aan de verklaringen die als eerste waren afgelegd meer waarde kon worden gehecht dan aan de latere verklaringen, omdat de getuigen zich toen nog niet bewust waren van de belangstelling vanuit de media en de impact die hun verklaringen zouden hebben. Volgens de kantonrechter had het er alle "schijn van dat de getuigen in de periode gelegen tussen het politieverhoor en het verhoor door de rechter-commissaris ervaringen hebben ondervonden die ertoe hebben geleid dat zij hun eerder afgelegde belastende verklaringen hebben herroepen." De kantonrechter achtte het daarom wettig en overtuigend bewezen dat de verdachte stelselmatig personen had aangesproken om hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart in te vullen en deze aan verdachte te geven. De verdachte werd op 16 februari 2007 veroordeeld tot betaling van een geldboete van € 1000.

De verdachte stelde hoger beroep in. Het hof vernietigde het arrest en sprak de verdachte vrij. De belangrijkste reden hiervoor was dat het hof de onder ede afgelegde verklaringen bij de rechter-commissaris betrouwbaarder vond dan de verklaringen die tegenover de politie waren afgelegd. Die waren namelijk onder ede afgelegd met behulp van een tolk. Uit deze verklaringen bleek, zoals hierboven vermeld, dat het initiatief tot afgifte van de volmacht en de keuze omtrent de gevolmachtigde wel bij de volmachtgevers had gelegen.

Volgens het Hof was de kern van de zaak de interpretatie van het woord 'bewegen' in artikel Z 8. Op basis van de parlementaire stukken met betrekking tot de herziening van de Kieswet in 1989 omschreef het Hof het bestanddeel 'bewegen' als volgt: "het door middel van toespreken, argumenteren of gebruikmaking van concrete omstandigheden, daartoe leiden dat een ander een door de initiator beoogde gedraging of handeling verricht." Volgens het Hof beoogt artikel Z 8 het stemmen bij volmacht slechts in beperkte mate te openen, "namelijk in die zin dat het initiatief tot afgifte van een volmacht moet liggen bij de volmachtgever en dat de volmachtgever dient te bepalen welke persoon voor haar of hem als gevolmachtigde optreedt."

De verdachte kandidaat werd tot raadslid gekozen. Hij werd hangende het onderzoek door zijn partij uit de fractie gezet en keerde na zijn vrijspraak weer terug in de fractie.

Casus 3. Ronselen van volmachtstemmen (Radiostation Caz! 2006)

In november 2006 deed de Kiesraad aangifte tegen radiostation CAZ!. Het radiostation had luisteraars opgeroepen hun stempas aan CAZ! op te sturen als ze zelf niet gingen stemmen.[8] Volgens CAZ! was de actie bedoeld om een discussie los te maken en te kijken hoeveel mensen daadwerkelijk bereid waren hun stem af te staan.[9] Dat de actie een landelijke uitstraling had, woog mee in de beslissing van de Kiesraad om aangifte te doen.

Tijdens de radio-uitzendingen vertelden de dj's dat ze al 74 oproepingskaarten hadden ontvangen, waarvan ze 49 weer hadden verspreid. Tijdens het onderzoek door de officier van justitie beweerden ze dat ze geen oproepingskaarten hadden ontvangen. Naar eigen zeggen hadden ze alle luisteraars die hun oproepingskaart aanboden buiten de uitzending teruggebeld om ze ervan te weerhouden de oproepingskaart daadwerkelijk op te sturen. Het OM bood één van de verdachten een transactie van € 450 aan.[10]

Casus 4. Uitlokken van het ronselen van volmachtstemmen (Rotterdam 2010)

Op 16 februari 2010, in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van dat jaar, stuurde een kandidaat-raadslid een e-mail waarin hij stelde: "ongeveer vijftig betrouwbare Rotterdammers te hebben die bereid zijn om de overtollige volmachten in te leveren op het stembureau. Heb je dus volmachten die je zelf niet kwijt kunt bij familie of vrienden, graag direct contact opnemen […]."[11]

De Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven nam deze mail in haar onderzoek mee en concludeerde dat er geen aanleiding bestond om aangifte te doen. De Commissie kwam tot deze conclusie op historische gronden (parlementaire stukken Kieswetwijziging 1989) en juridische gronden. Volgens de Commissie was in dit geval sprake van een situatie die tijdens de parlementaire behandeling van de wijzigingen van de Kieswet in 1989 was besproken. Volgens de Commissie hadden de partijen zich toen uitgesproken "voorstander te blijven van oproepen aan kiezers om hun stemmen niet verloren te laten gaan en volmacht te verstrekken aan gemachtigden om hun stem op de politieke stroming van hun voorkeur uit te brengen."[12]

8 *De Volkskrant* 28 november 2006.
9 Van Eerden & De Jong 2008, p. 140-141
10 *Jaarverslag Kiesraad 2007; Algemeen Dagblad* 16-11-2006.
11 Website RTV Rijnmond
12 Waaruit die juridische gronden precies bestaan, wordt niet duidelijk gemaakt. Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven 2010, p. 5.10.

Naar aanleiding van berichten in diverse media voerde het arrondissementsparket Rotterdam een oriënterend feitenonderzoek uit. Volgens het OM zou de mail als uitlokking van het ronselen van volmachtstemmen kunnen worden beschouwd indien aan de oproep gevolg was gegeven. Louter een poging tot uitlokking is bij een overtreding immers niet strafbaar. Het OM betwijfelde echter of een dergelijk onderzoek wel praktisch uitvoerbaar was. Ook betwijfelde zij de opportuniteit van een vervolging, gelet op het oordeel van de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven. Het OM zag daarom af van een strafrechtelijk onderzoek.[13]

Casus 5. Ronselen van volmachtstemmen (Bergen op Zoom 2010)

Begin juli 2010 stelde het OM een oriënterend onderzoek in naar mogelijke fraude bij het verkrijgen van voorkeurstemmen in Bergen op Zoom tijdens de gemeenteraadsverkiezing van dat jaar.[14] Het onderzoek werd ingesteld nadat de burgemeester bij het OM melding had gemaakt van geruchten over ronselen van volmachten.

Artikel 128 Wetboek van Strafrecht

Dit artikel stelt strafbaar het deelnemen aan een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing en zich daarbij voor een ander uitgeven. Het betreft een misdrijf en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie (€ 8100). Ontzetting uit het kiesrecht is niet mogelijk.

Casus 1. Zich uitgeven voor een andere kiezer (Amsterdam 2007)

Tijdens de provinciale statenverkiezingen van 2007 had een verslaggever van Metro vijfmaal in de gemeente Amsterdam gestemd, waarvan viermaal in hetzelfde stembureau.[15] Het Bureau Verkiezingen in Amsterdam deed aangifte tegen de journalist. De officier van justitie besloot niet tot vervolging over te gaan wegens gebrek aan bewijs. De fraude bleek niet vast te stellen bij de stembureaus.[16]

13 Website RTV Rijnmond nieuwsbericht 6 april 2010; mededeling mr. E. Pols OM Rotterdam.
14 *De Telegraaf* 1 juli 2010.
15 *Metro* 8 maart 2007. Website: http://www.metronieuws.nl/nieuws/verslaggever-stemt-vijf-keer-controle-op-fraude-ontbreekt/dYBgch!n81758/
16 *De Volkskrant* 24 mei 2007.

Casus 2. Zich uitgeven voor een andere kiezer (Heusden 2007)
Bij de provinciale statenverkiezingen van 2007 stemde een jongen van 17 in de gemeente Heusden met de stempas van zijn 80-jarige opa. De burgemeester van Heusden deed aangifte bij het OM. De jongen werd vervolgd, maar werd ondanks zijn bekentenis door de kinderrechter vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs.[17]

Casus 3. Zich uitgeven voor een andere kiezer (Amsterdam 2012)
Bij de Tweede Kamerverkiezing van september 2012 bracht een verslaggever van het actualiteitenprogramma PowNews, gehuld in een boerka, zijn stem uit op naam van een andere kiezer.[18] Het Amsterdamse stembureau verzuimde de identiteit van de kiezer vast te stellen, zoals dat sinds 2010 is voorgeschreven. Het OM heeft een oriënterend onderzoek ingesteld, maar van een strafrechtelijk onderzoek afgezien wegens de grote vrijheid die journalisten volgens EHRM-jurisprudentie wordt gegeven om misstanden publiekelijk aan de orde te stellen.[19] De vrijheid van de journalist om een misstand aan de kaak te stellen woog zwaarder dan het begane strafbare feit.[20] Er was geen aangifte tegen de verslaggever gedaan.

Artikel 129 Wetboek van Strafrecht

Dit artikel stelt strafbaar degene die een verkiezing verhindert of een bedrieglijke handeling pleegt waardoor aan de stemming een andere uitslag wordt gegeven dan door de wettig uitgebrachte stemmen zou zijn verkregen. Dit artikel betreft een misdrijf en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste achttien maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 20.250). Ontzetting uit het kiesrecht is mogelijk.

Casus 1. Het uitbrengen van twee stemmen (Eindhoven 2011)
Bij de provinciale statenverkiezingen van 2011 bracht een kiezer twee stemmen uit: één in zijn oude woonplaats en één in zijn nieuwe. Voor de stemming had hij een lokaal dagblad op de hoogte gesteld dat filmopnamen van het dubbel stemmen maakte. Beide gemeenten deden aangifte. Het OM vervolgde de kiezer. De politierechter sprak een veroordeling uit, maar beperkte de straf tot een aantekening op het strafblad, omdat de verdachte een probleem aan de orde had willen stellen.[21]

17 *De Volkskrant* 9 maart 2007; www.omroepbrabant.nl
18 *Trouw* 13 september 2012.
19 Mededeling Amsterdamse hoofdofficier van Justitie aan de Kiesraad, Verslag Kiesraadvergadering 12-11-2012.
20 Interview Jennifer Alspeer met mr. H.C.D. Korvinus en mr. W. Bos, 8 mei 2014.
21 Nieuwsbericht ANP 11 april 2012; www.parlement.com/id/viykjpb0e8od/nieuws/geen straf voor stemfraude

Wanneer we de besproken casussen op een rijtje zetten, dan valt de belangrijke rol van de burgemeester op bij het melden of aangeven bij het OM. Vrijwel steeds is de burgemeester degene die signalen vanuit zijn omgeving oppikt en doorgeeft. Blijkbaar is het voor personen uit zijn (politieke) omgeving aantrekkelijker om de burgemeester in te schakelen dan zelf melding of aangifte te doen.

Bij de meeste strafbepalingen lijken zich geen bijzondere problemen voor te doen. Er is of geen beroep op gedaan door het OM (art. Z 1 – Z 3, Z 6, Z 8a – Z 9 Kieswet, art. 125-127 Wetboek van Strafrecht), of ze hebben een heldere delictomschrijving waardoor de bewijsvoering wordt vergemakkelijkt (art. Z 4 Kieswet), of er is alleen in bijzondere omstandigheden een beroep op gedaan waardoor een oordeel over de werking moeilijk valt te geven (art. 128-129 Wetboek van Strafrecht, tweemaal aan de kaak stellen van misstanden).

Het enige artikel dat wat betreft de delictomschrijving problemen oplevert, is het ronselen van volmachtstemmen (art. Z 8 Kieswet). In zaken waar het ronselen een 'klassieke' vorm aannam, dat wil zeggen: het langs de deuren gaan en om volmachten vragen (Oudewater 2002, Weert 2006), speelde dat probleem niet. Deze vorm voldoet aan de delictomschrijving. Wanneer het andere vormen van ronselen dan de klassieke betrof, lag dit anders (Rotterdam 2010; Soest 2014 paragraaf 3.5).

Verder is te constateren dat in een aantal zaken het OM en de rechtbank teruggrijpen op parlementaire stukken die betrekking hebben op het ronselen om na te gaan wat precies de strekking van artikel Z 8 is. Dat leidt tot verschillende interpretaties. Zo stelde het gerechtshof van 's-Hertogenbosch dat de volmachtgever dient te bepalen welke persoon voor haar of hem als gevolmachtigde optreedt (Weert 2006), terwijl het OM Rotterdam afzag van vervolging in een situatie waarin werd aangekondigd dat volmachten verspreid zouden worden over personen zonder dat de volmachtgevers daarvan op de hoogte waren. Dit in navolging van de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven, die in deze

oproep geen strijdigheid zag met de parlementaire geschiedenis van artikel Z 8.

3.4 Het Openbaar Ministerie

In de voorgaande paragraaf bleek dat relatief veel strafbare feiten betrekking hebben op het ronselen van volmachtstemmen. Ook bleek dat de bewijsvoering lastig is. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 hadden alle meldingen en aangiftes betrekking op het ronselen van volmachtstemmen. Al deze zaken, zeven in totaal, zijn geseponeerd. Om beter inzicht te verkrijgen in de overwegingen die tot een sepot leiden, zijn er gesprekken gevoerd met drie betrokken officieren van justitie.[22] Daarnaast is er met de hoofdofficier van het arrondissementsparket Den Haag, mr. H.C.D. Korvinus, en de persofficier van hetzelfde parket, mr. W. Bos, in meer algemene zin gesproken over het vervolgingsbeleid van strafbare feiten inzake het kiesrecht.[23] Deze gesprekken vormen de basis van deze paragraaf.

Casus 1. Aangifte van ronselen van volmachtstemmen (Zandvoort 2014)
In deze gemeente bestond de aangifte door de burgemeester uit de melding dat één kiesgerechtigde benaderd was om haar stempas af te geven. Het signalement leidde echter niet naar een persoon. Een buurtonderzoek door de politie leverde geen andere gevallen op. Om elke mogelijke fraude met volmachtstemmen uit te sluiten, werden vervolgens alle volmachtbewijzen onderzocht. Hierbij werd niets onregelmatigs geconstateerd. Het gevolg was, dat de aangifte geen vervolgbare zaak opleverde.

22 Dit zijn: mr. H.M. Gorter van het arrondissementsparket Midden-Nederland (28-10-2014) betreffende vermeend ronselen in Soest; mr. W. Veldhuis arrondissementsparket Noord-Holland (3-2-2015) betreffende vermeend ronselen in Zandvoort; mr. R. Schuurman arrondissementsparket Oost-Brabant (5-2-2015) betreffende vermeend ronselen in Heusden.

23 Interview Jennifer Alspeer met mr. H.C.D. Korvinus en mr. W. Bos, 8 mei 2014.

Casus 2. Aangifte tot omkoping teneinde een stempas af te geven én aangifte van ronselen van volmachtstemmen (Heusden 2014)
In deze gemeente was er feitelijk sprake van twee verschillende zaken die in één aangifte waren verwerkt. In één geval betrof het een poging tot omkoping. Een kiesgerechtigde was benaderd met de vraag of zij haar stempas voor € 25 wilde afstaan. Zij weigerde dit en vertelde het verhaal aan andere personen waarna het uiteindelijk de burgemeester ter ore kwam die vervolgens aangifte deed. Doordat de betreffende persoon echter niet mee wilde werken aan het onderzoek, was de zaak niet vervolgbaar. Het tweede geval betrof een kandidaat die families benaderde en de leden daarvan probeerde te bewegen tot het afgeven van hun stempas. Meerdere getuigen zijn gehoord, maar de meesten van hen wilden niet meewerken of bestempelden de verhalen als onzin. Uiteindelijk bleef slechts één getuige over. Hierdoor was er geen sprake meer van stelselmatigheid en dus ook niet meer van een strafbaar feit. Er volgde een technisch sepot.

Casus 3. Aangifte van het ronselen van volmachtstemmen (Soest 2014)
In deze gemeente betrof het een toespraak door de lijsttrekker van de PvdA, Osman Suna, tot de aanwezigen in een moskee om hun stempas in te leveren wanneer ze niet zouden stemmen. Tevens werd de aanwezigen voorgehouden, dat, wanneer ze buren hadden die niet wilden stemmen, ze de stempassen van die personen ook naar de moskee konden brengen. Het OM werd ingelicht door de burgemeester. Na een oriënterend feitenonderzoek seponeerde de officier van justitie de zaak. Daarbij speelden drie overwegingen een rol. Ten eerste was er geen sprake van stelselmatig ronselen van volmachtstemmen, maar van een eenmalige oproep. Ten tweede was niet gebleken dat er daadwerkelijk stempassen waren ingeleverd en voor een overtreding als het ronselen van volmachtstemmen is een begin van uitvoering niet voldoende voor een veroordeling. Ten derde was er geen sprake van uitlokking van de aanwezigen in de moskee tot het ronselen van volmachtstemmen, omdat ook voor een veroordeling wegens uitlokking de handeling voltooid moet zijn. In het onderzoek is niet gebleken dat de aanwezigen stempassen van buren of anderen hebben ingeleverd.
Deze casus wordt in de volgende paragraaf uitvoeriger behandeld.

In de besproken zaken uit 2014 merkte het OM de aangifte aan als ‘belangrijk’. Alle officieren van justitie wezen op het belang van integere verkiezingen en zagen verkiezingsfraude als een bedreiging voor de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat. Het gevolg was dat alle aangiften grondig werden onderzocht.

Alle aangiften waren het gevolg van de omstandigheid dat de strafbare feiten de burgemeester ter ore waren gekomen. In alle gevallen waren het politici die de burgemeester op de hoogte

stelden. Dit hangt ongetwijfeld samen met het feit dat het ronselen van volmachtstemmen een delict zonder slachtoffer is. Slechts weinig betrokkenen voelen zich benadeeld, ook vermoedelijk degenen die hun stempas niet wilden afgeven. Politici van concurrerende partijen voelen zich vermoedelijk wel benadeeld en dat zal dan ook wel de reden zijn dat de meeste meldingen bij de burgemeester van hen afkomstig zijn.

Op de vraag of de officieren van justitie behoefte hebben aan bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn de antwoorden niet eensluidend. Eén officier van justitie meent zonder te kunnen, maar volgens de andere twee zijn ze wenselijk. De meeste aangiften betroffen een vermoeden van ronselen van volmachtstemmen en aangezien dit delict geen misdrijf is met bedreiging van een gevangenisstraf van vier jaar of meer of ook niet op een andere wijze is aangewezen in artikel 67 Wetboek van Strafvordering, konden bijzondere opsporingsbevoegdheden als telefoontaps niet worden ingezet. Daarnaast hoeven getuigen niet mee te werken en behoort voorlopige hechtenis ook niet tot de mogelijkheden. Juist bij dit type overtredingen kan het ontbreken van bijzondere opsporingsbevoegdheden als een gemis worden ervaren, omdat er geen directe slachtoffers zijn die belang hebben bij een vervolging en daarom een getuigenis afleggen.

De overwegingen van de officieren van justitie sluiten in grote lijnen aan bij de opvattingen van de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Den Haag, H.C.D Korvinus, en de persofficier W. Bos. Zij zijn ook van mening dat het ontbreken van bijzondere opsporingsbevoegdheden een diepgaand onderzoek moeilijk maakt, terwijl dat bij een strafbaar feit als het ronselen van volmachtstemmen, dat kan zorgen voor publieke verontwaardiging, juist wel gewenst is.

Korvinus en Bos wijzen er verder op dat het ontbreken van een specifiek vervolgingsbeleid voor delicten gerelateerd aan de Kieswet logisch is, omdat speciale richtlijnen alleen voor veel voorkomende delicten worden opgesteld. Bij kiesrechtelijke delicten

wordt er zodoende telkens maatwerk geleverd. Dat wordt bevestigd door de gesprekken met de officieren van justitie. Elke officier van justitie die zich met een kiesrechtelijk strafbaar feit bezighield, zocht contact met een collega die een soortgelijke zaak onder zijn hoede had of daar in het verleden ervaring mee op had gedaan. Op de vraag of er behoefte bestond aan een database met interpretaties van strafbepalingen en overwegingen om al dan niet tot vervolging over te gaan, werd verschillend geantwoord. Niemand had zwaarwegende bezwaren, maar het ontbreken van een dergelijke database werd ook niet door iedereen als een ernstig gemis ervaren.

Naast het gemis aan bijzondere opsporingsbevoegdheden, waren de meeste officieren van justitie van mening dat de delictomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen duidelijker tot uitdrukking moet laten komen dat het initiatief bij de kiesgerechtigde ligt. Op de problemen die deze delictomschrijving oplevert, komen we in de volgende paragraaf terug.

3.5 De casus Osman Suna

Ruim een week voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 werd in het programma PowNews een opname uitgezonden waarin de lijsttrekker van de PvdA te Soest, Osman Suna, de aanwezigen in een moskee te Soest toesprak. In deze opname, die in het geheim was opgenomen, leek Suna de aanwezigen voor te houden dat, wanneer ze niet wilden stemmen, ze hun stempas aan het bestuur van de moskee konden geven. Het bestuur zou dan iemand anders vragen om voor hen te stemmen. Ook hield hij de aanwezigen voor, dat, wanneer ze buren hadden die niet wilden stemmen, ze de stempassen van die personen ook naar de moskee konden brengen.

Na de uitzending lichtte burgemeester Rob Metz van Soest het OM in over een mogelijk geval van ronselen van volmachtstemmen. Verder waren er verschillende negatieve reacties. Partijleider Diederik Samsom van de PvdA sprak openlijk zijn afkeuring uit over de op televisie getoonde beelden, evenals partijvoorzitter Hans Spekman. De laatste gaf bovendien aan dat hij de indruk had dat er sprake was van ronselen van volmachtstemmen.

De opname van PowNews leek een duidelijk geval van ronselen van volmachtstemmen waarbij kiesgerechtigden werden gevraagd hun stempas af te geven zodat andere kiezers voor hen konden stemmen. De mededeling van het OM op 5 juni 2014 dat het oriënterend feitenonderzoek niet had geleid tot een verdenking van enig strafbaar feit zal voor veel betrokkenen daarom een verrassing zijn geweest.

Naast de constatering dat de casus Osman Suna laat zien dat de juridische perceptie van ronselen blijkbaar afwijkt van wat velen, onder wie politici en journalisten, zich daarbij voorstellen, geeft het oordeel van het OM aanleiding om eens te bekijken wat ronselen van volmachtstemmen precies inhoudt. Eerst wordt in deze paragraaf bekeken wat de overwegingen van het OM, om van een strafrechtelijk onderzoek af te zien, zeggen over de reikwijdte van de delictomschrijving. Vervolgens wordt aan de hand van de laatste uitgebreide parlementaire behandeling bekeken wat de wetgever met het artikel heeft bedoeld.

Het begrip 'ronselen van volmachtstemmen' komt niet voor in de wet. Het begrip heeft betrekking op de handeling die in artikel Z 8 van de Kieswet strafbaar wordt gesteld: "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."

De relevante overwegingen van het OM om geen strafrechtelijk onderzoek naar de uitlatingen van Suna in te stellen, zijn de volgende[24]:

1. Er zijn geen aanwijzingen dat mensen stelselmatig zijn benaderd om volmachten af te geven;

24 Het OM had nog een vijfde overweging, die betrekking had op een voorval buiten de moskee. Aangezien dit voorval voor deze casus niet van belang is, wordt deze hier niet vermeld.

2. De uitlatingen door het betreffende PvdA-lid tijdens de bijeenkomst in de moskee kunnen niet worden gezien als het uitlokken van andere mensen om stelselmatig stempassen te verwerven;
3. Er is niet gebleken dat naar aanleiding van de oproep in de moskee daadwerkelijk volmachten zijn ingeleverd;
4. Er zijn geen aanwijzingen dat er bij deze verkiezingen in de gemeente Soest meer gebruik is gemaakt van volmachten dan bij eerdere verkiezingen in deze gemeente.[25]

Uit deze overwegingen zijn twee hoofdpunten af te leiden waarom het OM geen strafrechtelijk onderzoek heeft ingesteld. Er was geen sprake van stelselmatige benadering van de aanwezigen door Suna en ook lokte deze de aanwezige personen niet uit tot het stelselmatig verzamelen van stempassen. Verder zijn er volgens het OM geen aanwijzingen dat de woorden van Suna geleid hebben tot het inleveren van stempassen of tot een verhoogd aantal volmachtstemmen bij de verkiezing.

Om met de laatste overweging te beginnen: het meer of minder stemmen met volmachten in de gemeente Soest geeft geen bewijs of de woorden van Suna door daden zijn gevolgd. De overweging geeft samen met de derde overweging wel aan dat volgens de officier van justitie bij een delict als het ronselen van volmachtstemmen een begin van uitvoering alleen niet voldoende is voor een veroordeling. Er moet aan de oproep ook daadwerkelijk gevolg zijn gegeven. Het is het kenmerk van een overtreding als het ronselen van volmachtstemmen, dat alleen een begin van uitvoeringshandelingen niet strafbaar is.

De eerste overweging om niet tot strafrechtelijk onderzoek over te gaan, betreft de vraag of de handelingen van Suna als stelselmatig zijn te karakteriseren. Het begrip stelselmatig is juridisch geen

25 'Geen verdenking ronselen stemmen Soest', Persbericht 5 juni 2014 arrondissementsparket Midden-Nederland.

eenvoudig begrip. Het heeft betrekking op intensiteit, duur en/of frequentie. Van frequent aanspreken door Suna was geen sprake. Het was een eenmalige handeling. Bijzonder intens of langdurig was de handeling ook niet.

De uitspraak van Suna dat de stempassen van buren die niet willen stemmen ook ingeleverd konden worden, lijkt meer te voldoen aan het begrip stelselmatig. Het begrip buren is immers rekbaar zodat het gevolg zou kunnen zijn dat meerdere huishoudens benaderd worden. Uit de woorden van Suna valt echter niet op te maken dat hij daadwerkelijk oproept buren te benaderen. Hij constateert slechts dat de stempassen van die buren ook afgegeven kunnen worden, maar roept niet op actief na te gaan of de buren al dan niet willen stemmen. Bovendien is het voor een veroordeling wegens uitlokking noodzakelijk dat de handeling is voltooid. Met andere woorden: er moet aan de uitlokking gevolg zijn gegeven en dat is in het oriënterend feitenonderzoek niet gebleken. Daar komt de overweging bij of wel gebruik is gemaakt van één van de vereiste wettelijke uitlokkingsmiddelen[26] of dat hier sprake was van een simpele aansporing of suggestie. In het laatste geval is er geen sprake van uitlokking.

Van belang is vermoedelijk ook dat Suna in tamelijk algemene termen sprak. Hij deed geen expliciete oproep om, zoals de delictsomschrijving aangeeft, stempassen in te leveren waarin alleen het gedeelte was ingevuld en ondertekend dat bestemd is voor de volmachtverlener. Dat is vermoedelijk wel de bedoeling geweest, want wat had het bestuur met niet-ingevulde stempassen moeten doen, maar uit de opgenomen beelden blijkt dat niet.

Een ander lastig begrip in de delictomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen betreft het begrip 'bewegen'. In 2008 definieerde het hof in 's-Hertogenbosch het begrip als volgt: "het

26 Uitlokkingsmiddelen art. 47 Sr: giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, misleiding of verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen.

door middel van toespreken, argumenteren of gebruikmaking van concrete omstandigheden, daartoe leidend dat een ander een door de initiator beoogde gedraging of handeling verricht."[27] In de kern gaat het er in deze definitie om dat de kiezer wordt overgehaald om zijn stempas in een volmachtbewijs om te zetten. Dat is volgens het hof strafbaar, want het initiatief dient van de kiezer uit te gaan. Hieruit valt wellicht af te leiden dat het hof een passieve 'Ik bied mij aan' houding van de kant van de ronselaar niet strafbaar acht. Waar een passieve houding overgaat in een actieve is echter moeilijk precies aan te wijzen. Wellicht dat de parlementaire behandeling van het wetsartikel hier meer uitsluitsel over kan geven.

Bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 was de volgende redactie van het huidige artikel Z 8 opgenomen: "Degene die stelselmatig personen aanspreekt ten einde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven." Staatssecretaris D.IJ.W. de Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken had bij die gelegenheid toegezegd de nieuwe Kieswet na enkele jaren te evalueren. Eind 1992 kwam zij met een wetsvoorstel om enkele onderdelen van de Kieswet te herzien. Een van die onderdelen betrof het tegengaan van het ronselen van volmachtstemmen.[28]

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 hadden opnieuw in een aantal gemeenten tot problemen met het ronselen van volmachtstemmen geleid. De staatssecretaris wilde het ronselen met een aantal maatregelen tegengaan. Een daarvan betrof de uitbreiding van het artikel met de zinsnede "of anderszins persoonlijk benadert", waarmee ook een schriftelijke persoonlijke benadering om een ingevulde stempas af te staan strafbaar werd gesteld.[29]

27 Hof 's-Hertogenbosch 9 april 2008, *LJN* BC8989.
28 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972.
29 Voor een uitgebreidere geschiedenis van dit artikel zie de bijdrage van Edward Brüheim in deze bundel.

In het kader van de aanpassing van de wet vond een uitgebreide gedachtewisseling plaats over de vraag welke handelingen wel en niet onder het ronselen van volmachtstemmen vielen. Volgens de staatssecretaris was het voor partijen toegestaan kiezers als onderdeel van het collectief 'electoraat' te benaderen met het aanbod om te bemiddelen bij het vinden van een gemachtigde in het geval de kiezer zelf niemand kon vinden. Het feit dat die kiezer zelf contact moest opnemen met de partij, gaf volgens de staatssecretaris aan dat het initiatief bij de kiezer lag. Niet-persoonlijk gerichte oproepen en de vraag of het initiatief van de kiezer afkomstig is, waren volgens de staatssecretaris de beslissende criteria.[30] Dus wel advertenties in ongeadresseerde huis-aan-huisbladen of kranten, maar niet in persoonlijk geadresseerde folders of blaadjes. Wat verder precies onder "persoonlijk geadresseerd" begrepen moest worden, kon volgens de staatssecretaris aan het oordeel van de rechter worden overgelaten.[31]

Een algemene oproep aan het kiezerscorps in een niet-persoonlijk geadresseerd medium om in het geval van verhindering bij volmacht te stemmen in combinatie met het noemen van personen om contact op te nemen, viel volgens de staatssecretaris dus niet in de delictomschrijving. Deze uitleg gaf de SGP-fractie aanleiding om haar de volgende casus voor te leggen. Een partijafdeling neemt zich voor de volmachtmogelijkheden optimaal te benutten. De leden die dit coördineren halen volmachten op bij kiezers die, bijvoorbeeld in reactie op een oproep in een advertentie, te kennen hebben gegeven van deze mogelijkheid gebruik te willen maken. Als de leden die volmachten ophalen, geven zij meteen te kennen aan wie de volmacht wordt gegeven. Dit is van tevoren intern geregeld. De volmachtgever weet dus de naam van de persoon aan wie hij de

30 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 3, p. 2-3; nr. 7, p.7.
31 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 3, p. 3.

volmacht geeft, maar hoeft de gemachtigde niet persoonlijk te kennen.[32]

In haar antwoord bevestigde de staatssecretaris dat in de casus die de SGP had geschetst er geen sprake was van ronselen. De twee belangrijkste elementen van ronselen, de persoonlijke benadering van de kiezer en dat het initiatief tot contact bij de ronselaar ligt, kwamen daar immers niet in voor. Dat de kiezer in een later stadium werd verzocht tot afgifte van de stempas is volgens de staatssecretaris niet relevant, omdat het initiatief tot die afgifte bij de kiezer lag.[33]

Interessant is dat de staatssecretaris ook inging op een aspect dat door haar niet tot het ronselen van volmachtstemmen werd gerekend, maar wel van belang was voor het rechtsgeldig overdragen van de stempas door de volmachtgever. Dat betrof de eis dat de volmachtgever de gemachtigde zelf aanwijst. Dit vereiste staat expliciet in artikel L 10 betreffende het stemmen per schriftelijke volmacht, maar volgens de staatssecretaris ook in artikel L 14 betreffende het stemmen per onderhandse volmacht, zij het impliciet. In eerste instantie lijkt het erop dat de SGP-casus niet aan deze voorwaarde voldeed, omdat de partij de namen van de gemachtigde aan de volmachtgever opgaf, maar volgens de staatssecretaris was dat toch het geval. Vermoedelijk begreep de staatssecretaris onder 'aanwijzen' het instemmen door de volmachtgever met de door de partij opgegeven naam en/of met het door de volmachtgever invullen van de door de partij opgegeven naam.[34]

In de nota naar aanleiding van het eindverslag somde de staatssecretaris nog eens op door welke elementen de grens tussen

32 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 5, p. 8.
33 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 7, p. 7.
34 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 7, p. 7. De tekst in Memorie van Antwoord is ambivalent met betrekking tot de vraag of de staatssecretaris onder 'aanwijzen' instemmen, invullen of beide bedoelde.

het geven van algemene informatie over het stemmen bij volmacht, door onder andere politieke partijen, en het ronselen van volmachtstemmen werd overschreden.[35] Dat waren:

1. Het persoonlijk benaderen van kiezers door aanspreken of persoonlijk geadresseerd schriftelijk materiaal;
2. Het initiatief tot het stemmen bij volmacht ligt niet bij de kiezer;
3. Stelselmatig handelen.

Wanneer we de opvattingen van de staatssecretaris toepassen op de casus-Suna dan kunnen we concluderen dat Suna de aanwezigen in de moskee niet persoonlijk heeft aangesproken maar als een collectief. De staatssecretaris vatte 'persoonlijk' immers strikt op. Daarvoor was persoonlijk rechtstreeks aanspreken of een één-op-één gesprek noodzakelijk. Ook lag het initiatief tot het afgeven van een volmacht bij de kiezers. Zij beslisten zelf of ze op de oproep van Suna ingingen of niet. En van stelselmatig handelen was bij deze eenmalige oproep ook geen sprake: wat betreft intensiteit, duur noch frequentie.

Bij de oproep van Suna tot de aanwezigen om de stempassen van buren die niet wilden stemmen af te geven, was ook geen sprake van persoonlijk benaderen of stelselmatig handelen. Ook hier sprak hij eenmalig tot een collectief kiezers. Wel kan met betrekking tot het tweede punt gesteld worden, dat Suna de aanwezigen niet opriep de buren voorlichting te geven, maar de stempassen naar de moskee te brengen. Deze uitlating zou als het uitlokken van het ronselen van volmachtstemmen kunnen worden opgevat, maar zoals we eerder al constateerden, moet aan de uitlokking gevolg zijn gegeven voordat deze strafbaar is. Al met al kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het optreden van Suna binnen de grenzen lag die in 1993 door de staatssecretaris waren gesteld.

Dat de officier van justitie geen reden zag een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, is zodoende begrijpelijk. Tegelijk is ook

35 *Kamerstukken II* 1992-1993, 22972, 10, p. 3.

duidelijk dat de oproep van Suna niet tot doel had voorlichting te geven over het gebruik van volmachtstemmen, of om kiezers die verhinderd waren persoonlijk hun stem uit te brengen in contact te brengen met een potentiële gemachtigde. Blijkbaar zit er tussen de intentie om het ronselen van volmachtstemmen te bestrijden en de delictomschrijving zo veel ruimte dat er een grijs gebied is ontstaan waar het mogelijk is ingevulde stempassen te verzamelen op een manier die vermoedelijk niet in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen.

Er zijn twee oorzaken voor het bestaan van een grijs gebied. De eerste oorzaak is dat de delictomschrijving en de parlementaire interpretatie daarvan vooral over handelingen gaan; over de wijze waarop de kiezers worden benaderd én over de wijze waarop de volmachtstemmen bij partijen terechtkomen, maar veel minder over de inhoud. Wat er precies tegen de aanwezigen wordt gezegd, is, zoals de casus Suna laat zien, van ondergeschikt belang, zolang het maar niet persoonlijk is, het initiatief tot het afgeven van de stempas bij de kiezers blijft en het niet stelselmatig is. Het wordt hier ook duidelijk dat de delictomschrijving is toegesneden op een specifieke misstand uit het verleden: het langs de deuren ophalen van ondertekende stempassen en het onder druk zetten van kiezers door hen rechtstreeks aan te spreken op het afgeven van hun stempas. Tegenover andere vormen als het eenmalig toespreken van een groep staat de delictomschrijving betrekkelijk machteloos.

De tweede oorzaak wordt duidelijk door de SGP-casus. Die laat zien dat het aanwijzen van de gemachtigde door de volmachtgever geen vertrouwensband impliceert. De volmachtgever hoeft feitelijk niet meer te weten dan de naam van degene die namens hem stemt. Hij hoeft hem niet te kennen. Instemmen met een door een partij voorgedragen gemachtigde is voldoende. Het feit dat de volmachtgever de gemachtigde niet persoonlijk hoeft te kennen, geeft de organisator van het stemmen bij volmacht, hetzij een partij hetzij een persoon, ruime mogelijkheden tot het verspreiden van verkregen volmachtstemmen onder partijleden of persoonlijke aanhangers.

Het grijze gebied rond het ronselen van volmachtstemmen is een erfenis van drie afwegingen die in het verleden zijn gemaakt. De eerste is dat de delictomschrijving is toegeschreven op een specifieke vorm van het ronselen van volmachtstemmen. De tweede is dat de delictomschrijving meer op handelingen betrekking heeft en minder op uitlatingen. De derde is dat in het verleden bewust ruimte werd gelaten voor partijen om niet alleen voorlichting te geven over het stemmen bij volmacht, maar ook om een bemiddelende rol te spelen. Hierdoor werd het initiatief nemen door de volmachtgever nogal beperkt gedefinieerd en werden er lastig te definiëren begrippen als 'persoonlijk' en 'stelselmatig' in artikel Z 8 opgenomen. Door het aldus ontstane grijze gebied én doordat pas sprake is van een strafbaar feit wanneer de oproep door daden is gevolgd, is een effectieve bestrijding moeilijk.

3.6 Besluit

Het relatief grote aantal sepots bij vermeende strafbare feiten inzake het kiesrecht kan niet worden toegeschreven aan een lage prioriteitstelling door het OM. Integendeel, uit de gesprekken die met officieren van justitie zijn gevoerd over de aangiften bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, kan worden geconcludeerd dat het OM deze aangiften serieus heeft genomen.

Uit de besproken casussen blijkt dat de burgemeester in het proces van signaleren, melden en aangeven een spilfunctie vervult. Bij hem komen signalen over mogelijke strafbare feiten uit de bestuurlijke en politieke omgeving bijeen.

Bij het ronselen van volmachtstemmen valt op dat er geen eenduidige interpretatie van het artikel bestaat. Officieren van justitie grijpen terug op ervaringen van collega's met vergelijkbare zaken of op interpretaties van parlementaire stukken. Het laatste doet een enkele rechtbank evenzeer. Hoewel het raadplegen van parlementaire stukken niet ongewoon is, leidt het in dit geval tot uiteenlopende interpretaties van artikel Z 8.

De uiteenlopende interpretaties van artikel Z 8 zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op een onduidelijke delictomschrijving die het gevolg is van het hinken op twee gedachten: enerzijds het initiatief tot volmachtverlening bij de volmachtgever leggen en anderzijds (politieke) partijen en personen mogelijk maken bemiddeling aan te bieden bij het zoeken naar een gemachtigde. Ook is de delictomschrijving sterk gericht op de klassieke wijze van ronselen waardoor andere vormen moeilijk zijn aan te pakken.

Uit de gesprekken met de officieren van justitie komt naar voren, dat een effectieve bestrijding van het ronselen van volmachtstemmen wordt gehinderd doordat er geen bijzondere opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet en doordat getuigen niet hoeven mee te werken.

Een andere belemmering voor een effectieve bestrijding is dat bij een overtreding een begin van uitvoeringshandelingen niet strafbaar is. Dit is in de praktijk nauwelijks een probleem bij de klassieke vorm van ronselen, waarbij langs de deuren wordt gegaan en waar de vraag om een stempas direct positief of negatief wordt beantwoord en waar begin en voltooiing van het strafbare feit bijna gelijktijdig plaatsvindt. Dat ligt anders bij een oproep tot het inleveren van stempassen. Hier kan geruime tijd liggen tussen begin van uitvoering van het strafbare feit en de voltooiing daarvan wat de bewijsvoering aanzienlijk moeilijker maakt. Hetzelfde probleem speelt bij het uitlokken van ronselen. Ook hier is louter de uitlokking niet strafbaar en moet er eerst aan de oproep gevolg zijn gegeven en ook hier kan er veel tijdsverloop zijn tussen oproep en voltooiing.

Uit de ophef en verontwaardiging die het ronselen van volmachtstemmen oproept, kunnen we concluderen dat er een algemeen geaccepteerde norm bestaat die het ronselen beschouwt als een ondermijning van de integriteit van het verkiezingsproces waardoor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat in het geding kan komen. Dat het merendeel van de aangiften geseponeerd wordt, is daarom een slecht signaal. Om deze reden

zou het naast een verbeterde delictomschrijving ook aanbeveling verdienen om het ronselen van volmachtstemmen als een misdrijf te bestempelen en daarnaast bijzondere opsporingsmiddelen toe te staan zodat het OM meer armslag krijgt om het verschijnsel te bestrijden.

Melle Bakker

4. Uitsluiting van kiesrecht

4.1 Inleiding

In een bundel met artikelen over strafbepalingen in het verkiezingsproces mag een paragraaf over uitsluiting van kiesrecht niet ontbreken. Een onderwerp, dat breed dan wel beperkt kan worden benaderd. In ons land zijn personen die jonger zijn dan 18 jaar uitgesloten van het kiesrecht. Niet-Nederlanders komt slechts het kiesrecht toe voor gemeenteraadsverkiezingen, waterschapsverkiezingen en mogelijk – indien zij onderdaan zijn van een EU-lidstaat – voor verkiezingen van de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Voor alle overige verkiezingen zijn zij uitgesloten van het kiesrecht. Ook Nederlanders woonachtig in het buitenland hebben tot op heden een beperkt kiesrecht, namelijk voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement. In dit hoofdstuk wordt niet nader ingegaan op deze – meer algemene – vormen van 'uitsluiting', maar ligt de focus op specifieke uitsluitingen en meer in het bijzonder nog op de strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht: het door de strafrechter ontnemen van iemands kiesrecht. Civielrechtelijke uitsluitingsgronden komen in dit hoofdstuk slechts zijdelings aan de orde. Wel wordt wat dat aangaat stilgestaan bij de Grondwetswijziging van 2008, waarbij de laatste civielrechtelijke uitsluitingsgrond (onder curatele stelling als gevolg van geestelijke stoornis) kwam te vervallen.

Artikel 54, tweede lid, van de Grondwet biedt een grondslag voor het aan een kiezer ontnemen van zijn of haar kiesrecht: 'Van het kiesrecht is uitgesloten hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke

uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht.'[1]
Artikel 54, tweede lid, is nader uitgewerkt in artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht. In het eerste lid van dit artikel wordt een aantal rechten genoemd, waaruit iemand ontzet kan worden, waaronder het kiesrecht (1.3). In het derde lid van dit artikel wordt gesteld dat ontzetting van het kiesrecht alleen kan worden uitgesproken bij veroordeling tot gevangenisstraf van ten minste een jaar. De geschiedenis van dit artikel gaat direct terug tot artikel 28 van het Wetboek van 'Strafregt' van 3 maart 1881, *Stb.* 35.[2] Ter zijde zij opgemerkt dat in de loop der jaren wel is gediscussieerd over het karakter van ontzetting van kiesrecht: moet het worden gezien als een straf of is het meer een maatregel ter bescherming van de staat tegen 'onwaardigen'? Welk doel wordt beoogd met ontzetting van het kiesrecht? Is dat een van de gekende strafdoelen, zoals vergelding (leedtoebrenging) of preventie, dan kan van een straf worden gesproken. Met een maatregel wordt primair getracht de maatschappij te beschermen tegen het gevaar dat de normschending voor de gemeenschap oplevert. Hierbij domineert het preventieve aspect. Plaatsing van artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht in titel II 'Straffen' suggereert dat de wetgever vanaf het begin ontzetting van het kiesrecht primair heeft gezien als straf en niet als maatregel.[3]

1 In dit hoofdstuk is de enigszins gedateerde grondwettelijke terminologie "ontzetting van het kiesrecht" gevolgd. In de kamerstukken en literatuur wordt in dit verband ook vaak gesproken van "ontzetting uit het kiesrecht".

2 Eigenlijk gaat de geschiedenis nog verder terug gaat, namelijk tot de Code Pénal van 1810 (zie *http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_de_1810.htm*). Deze Franse strafwet kende – in artikel 42 – reeds ontzetting van het kiesrecht als straf (hoofdstraf zowel als bijkomende straf).

3 Zie echter ook Hazewinkel-Suringa/Remmelink1996, p. 707: "De bijkomende straf van ontzetting van bepaalde rechten ten slotte heeft eveneens dat tweeslachtige karakter, deels uiterst gevoelig leed en ook als zodanig bedoeld, deels beschermend bepaalde maatschappelijke belangen. Onder het laatste gezichtspunt valt de ontzetting uit (...) of om het actief en passief kiesrecht uit te oefenen. Deze immers beoogt eerder onwaardigen (...) uit het kiezerscorps of uit de volksvertegenwoordiging te weren, dan het aandoen aan de delinquent van een hem persoonlijk treffend leed."

Jörg, Kelk en Klip merken over bijkomende straffen onder meer het volgende op: "De wet bepaalt in welke gevallen bijkomende straffen kunnen worden opgelegd: deze kunnen zowel te zamen met hoofdstraffen als met andere bijkomende straffen, maar ook afzonderlijk worden opgelegd. Oorspronkelijk kon de bijkomende straf uitsluitend in combinatie met een hoofdstraf worden opgelegd, doch hierin is verandering gekomen (art. 9, lid 5 Sr)."[4] Deze passage behoeft voor wat betreft ontzetting van het kiesrecht in zoverre aanvulling, dat deze straf niet afzonderlijk kan worden opgelegd, doch slechts in combinatie met een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste en jaar.
Ook artikel B 5 van de Kieswet strekt ter uitwerking van voornoemd artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. In het eerste lid van deze bepaling wordt niet meer gezegd dan dat iemand van het kiesrecht is uitgesloten, wanneer hij of zij bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak van het kiesrecht is ontzet en dat de uitsluiting wordt beoordeeld naar de toestand op de dag van kandidaatstelling. Het tweede lid van dit artikel schetst de procedure die door de minister van Veiligheid en Justitie moet worden gevolgd voor het doorgeven van dergelijke rechterlijke uitspraken (zie hierna, paragraaf 4.10).

In deze paragraaf staat centraal de vraag of ons huidige (grond) wettelijk uitsluitingsregime nog wel in voldoende mate 'van deze tijd' is. Strafrechtelijke uitsluiting van kiesrecht komt heden ten dage in de praktijk niet of nauwelijks nog voor. Is dat terecht of is er reden voor heroverweging?

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt: eerst wordt stilgestaan bij de geschiedenis van de totstandkoming van de regeling inzake uitsluiting van kiesrecht in de Grondwet (paragrafen 4.2-5). Paragraaf 4.6 is gewijd aan de wijzigingen van de Kieswet en andere wetten uit 1986, die het gevolg waren van de grondwetswijziging van 1983. Het onderwerp 'ontzetting van kiesrecht' kwam medio jaren negentig in het parlement aan de orde in relatie

4 Jörg, Kelk & Klip 2010, p. 333.

tot zogenoemde uitingsdelicten. In paragraaf 4.7 wordt hierop ingegaan. In paragraaf 4.8 wordt een regeringsvoornemen van eind jaren negentig besproken om politieke ambtsdragers van het kiesrecht te ontzetten in geval van omkopingsdelicten. In paragraaf 4.9 staat centraal een advies van de Kiesraad uit 2007, waarin de regering in overweging werd gegeven om te komen tot een heroverweging van het grondwettelijk vereiste dat de maatregel van ontzetting van het kiesrecht alleen kan worden opgelegd, indien sprake is van veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar. De vraag hoe vaak strafrechtelijke uitsluiting van kiesrecht in de praktijk voorkomt, wordt besproken in paragraaf 4.10. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de administratieve verwerking daarvan. In paragraaf 4.11 staat de vraag centraal naar de relevantie van motief, oogmerk en gevolgen van strafrechtelijk handelen voor ontzetting van het kiesrecht. Paragraaf 4.12 is gewijd aan de situatie in enkele Europese landen. In paragraaf 4.13 wordt stilgestaan bij het onderwerp 'zetelontneming' en in paragraaf 4.14 – tenslotte – volgen enkele slotopmerkingen en conclusies.

4.2 Grondwetsherzieningen van 1848 en 1887: invoering direct kiesrecht en strafrechtelijke en civielrechtelijke uitsluitingsgronden

Direct kiesrecht werd in ons land ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1848. Aanvankelijk kende de Grondwet alleen categorale uitsluitingen: alle vrouwen en mannen die niet voor een bepaald bedrag in de directe belastingen waren aangeslagen, kwamen niet voor kiesrecht in aanmerking.

De grondwetsherziening van 1887 bracht voor het eerst een regeling inzake uitsluiting van kiesrecht gebaseerd op strafrechtelijke en civielrechtelijke gronden:"Van de uitoefening van het kiesregt zijn uitgesloten zij, wien dat regt bij regterlijke uitspraak is ontzegd; zij die in gevangenschap of hechtenis zijn; zij die bij regterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen hebben verloren; zij die in het burgerlijk jaar, voorafgaande aan de vaststelling der kiezerslijsten, van eene instelling van weldadigheid of van een gemeentebestuur onderstand hebben genoten en, voor zoover de kieswet, hetzij zeker bedrag van den aanslag in eene of

meer Rijks directe belastingen, hetzij het bezit van een of meer grondslagen van zoodanigen aanslag als vereischte van kiesbevoegdheid stelt, zij die hun aanslag in die belasting of belastingen niet hebben voldaan."[5]

4.3 Grondwetsherziening van 1917: invoering algemeen kiesrecht en uitbreiding uitsluitingsgronden

In 1917 werden door het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) de grondwettelijke beletselen voor toekenning van algemeen kiesrecht weggenomen. Eerst werd het algemeen mannenkiesrecht ingevoerd en in 1919 het algemeen vrouwenkiesrecht. De uitbreiding van de kring van kiesgerechtigden ging gepaard met een uitbreiding van het aantal uitsluitingsgronden inzake het kiesrecht. Artikel 80, derde lid, van de Grondwet kwam te luiden: "Van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten zij, wien dat regt bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is ontzegd; zij die rechtens van hunne vrijheid zijn beroofd; zij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of het beheer over hunne goederen hebben verloren en zij die van de ouderlijke macht of de voogdij over een of meer hunne kinderen ontzet zijn. Aan onherroepelijke veroordeling tot eene vrijheidsstraf van meer dan een jaar of wegens bedelarij of landlooperij, zoomede aan meer dan twee, binnen een door de wet te bepalen tijdperk vallende, onherroepelijke rechterlijke uitspraken openbare dronkenschap vaststellende, verbindt de wet tijdelijk of blijvend verlies van het kiesrecht." [6]

Elzinga c.s. merken over de uitsluitingsregeling van 1917 het volgende op: "Uit de wijze waarop aan het uitsluitingsregime vorm en inhoud werd gegeven, kan worden afgeleid dat het betrekkelijk 'elitaire' karakter van de kiesrechttoedeling uit de voorafgaande periode ook na 1917 nog in zekere mate bleef bestaan. In het

5 *De Grondwet 1987* 1994, p. 104 artikel 80, derde lid.
6 Ibidem.

uitsluitingsregime werd aan nogal ruime categorieën burgers tijdelijk of blijvend het kiesrecht ontzegd." [7]

Zij wijzen erop dat de handhaving van dit tamelijk stringente en ook nogal moralistisch getinte uitsluitingsregime de toekenning van het algemeen kiesrecht in 1917 relativeerde en dat de schrapping van de uitsluitingsmogelijkheid van minderbedeelden en van wanbetalers van belasting in 1917 en de afwijzing gefailleerden nog langer tot de uitgeslotenen te rekenen, aan deze relativering maar weinig afdeed. Bij de grondwetsherzieningen van 1922, 1938 en 1953 bleef de grondwettelijke regeling inzake uitsluiting kiesrecht ongewijzigd.

4.4 Grondwetsherziening van 1983: kiesrecht als grondrecht en inperking uitsluitingsgronden

De Grondwetsherziening van 1983[8] bracht een fundamentele wijziging van de regeling betreffende uitsluiting van kiesrecht. Kiesrecht werd, in aansluiting op de voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner[9], als grondrecht gezien, waardoor het uitsluitingsregime in de sfeer van de grondrechtenbeperking werd gebracht. De op dat moment geldende grondwettelijke regeling inzake uitsluiting van het kiesrecht werd door de regering als een te grote inbreuk op dat grondrecht gezien: "Het recht van de burgers om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen heeft zich in de loop der tijd steeds meer ontwikkeld tot een fundamenteel recht dat een wezensvoorwaarde is voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. (…) Bij deze ontwikkeling sluit aan dat in de herziene Grondwet het kiesrecht als een recht van iedere Nederlander onder de grondrechten wordt vermeld. Dit brengt met zich mee dat voor het aanbrengen van beperkingen op dit recht zeer goede gronden

7 Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012, p. 7-8.
8 Wet van 19 januari 1983, Stb. 15-51, alsmede Wet van 17 februari 1983, *Stb.* 70 (tekstplaatsing).
9 Eindrapport Staatscommissie-Cals/Donner, d.d. 29 maart 1971: Parlement en Politiek, *http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlywz/staatscommissie_cals_donner.*

moeten worden aangevoerd en dat eventuele beperkingen binnen nauwe, welomschreven grenzen dienen te blijven."[10]

Over de vraag hoe de regeling gewijzigd zou moeten worden, waren de meningen verdeeld. Twee mogelijkheden werden gezien: uitdunning van de uitsluitingsgronden dan wel het geheel schrappen ervan. De aanvankelijk voorkeur van de minister van Binnenlandse Zaken, De Gaay Fortman, ging uit naar laatstgenoemde optie. In zijn adviesaanvraag aan de Kiesraad bekritiseerde hij het voorstel van de staatscommissie om de mogelijkheid te behouden om aan bepaalde vrijheidsstraffen ontneming van het kiesrecht te verbinden. Deze mogelijkheid paste volgens de minister in een traditie waarin ontzetting van het kiesrecht gebaseerd was op zedelijke tekortkomingen en paste volgens hem niet meer in een strafrechtspleging "die eerder tracht de banden tussen de gestrafte en de samenleving te handhaven dan deze door te snijden."

De Kiesraad betwijfelde of strafrechtelijke uitsluitingen wel gegrond waren op zedelijke tekortkomingen. Volgens de Raad waren deze vooral bedoeld voor personen "die zich hebben schuldig gemaakt aan een zodanig delict, dat zij daarmee blijk hebben gegeven van een gezindheid, die met een richtige uitoefening van het kiesrecht kwalijk verenigbaar is".[11]

De Kiesraad adviseerde de minister om in te stemmen met de door de staatscommissie- Cals/Donner voorgestelde beperkte handhaving van de mogelijkheid tot uitsluiting van kiesrecht. Dat standpunt nam de regering over, waarbij zij aantekende dat in haar ogen het daadwerkelijke verschil tussen het geheel en al schrappen van de uitsluitingsgronden en het voorstel van de staatscommissie niet groot zou zijn, omdat van de bestaande ruime

10 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 6, p. 9.
11 Advies Kiesraad van 10 juni 1975; zie ook het eerdere advies van de Raad van 6 maart 1972.

uitsluitingsmogelijkheden door de rechter op dat moment al nauwelijks meer gebruik werd gemaakt.[12]

De regering diende vervolgens een wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet in met daarin het volgende artikel (3.1.5.2.): "Van het kiesrecht is uitgesloten:

a. hij die bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en daarbij tevens is ontzet van het kiesrecht en
b. hij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten."[13]

Met dit artikel werd in het regeringsontwerp ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf mogelijk bij *iedere* strafrechtelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar, ongeacht de aard van het betreffende delict. De regering motiveerde het voorstel met het argument dat bij dergelijke gedragingen sprake was van een zodanig tegen de rechtsorde indruisend gedrag, dat de rechter de mogelijkheid zou moeten hebben om plegers ervan als bijkomende straf tijdelijk van het kiesrecht uit te sluiten[14]: "Het aanduiden van de aard van de delicten die tot uitsluiting kunnen leiden, is in de Grondwet niet goed mogelijk. Dat zal aan de wetgever moeten worden overgelaten. Dat het om ernstige delicten moet gaan, kan echter door een vrijheidsstraf van een jaar als ondergrens op te nemen op eenvoudige wijze worden aangegeven. Dat deze grens enigermate willekeurig is, achten wij geen overwegend bezwaar."[15]

De Raad van State adviseerde om de lengte van de gevangenisstraf als criterium bij de kiesrechtuitsluiting te schrappen, omdat in zijn ogen de uitsluiting meer met de aard dan met de zwaarte van het

12 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 2, p.12.
13 *Kamerstukken II* 1976/1977, 14223, 2, p. 2.
14 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 6, p. 9.
15 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 6, p. 10.

delict diende samen te hangen.[16] De regering nam dit advies niet over en koos voor het uitgangspunt "aard en ernst van het delict".[17]

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bleek dat een enkele fractie sympathiek stond ten opzichte van de suggestie van de Raad van State.[18] De regering hield evenwel voet bij stuk. De grens van een jaar gevangenisstraf was noodzakelijk om te waarborgen dat het om een ernstig delict moest gaan. Erkend werd dat weliswaar de mogelijkheid bestond dat er ook met die ondergrens bij bepaalde delicten ontzetting kon worden uitgesproken waar dat gezien de aard van die delicten niet voor de hand lag, maar dan was daar altijd nog de vrijheid van de rechter om van die ontzetting af te zien.[19] De rechterlijke beoordelingsruimte werd uiteindelijk, bij nota van wijziging[20], flink ingeperkt door in het betreffende grondwetsartikel te bepalen dat ontzetting van het kiesrecht slechts kan worden opgelegd bij die delicten, waarbij de wetgever de oplegging van deze bijkomende straf uitdrukkelijk mogelijk heeft willen maken.
De Tweede Kamer aanvaardde met algemene stemmen een motie-Patijn, De Kwaadsteniet, Kappeyne van de Coppello en Waltmans, waarin de regering werd gevraagd om bij het aanwijzen van delicten waarbij nog ontzetting van het kiesrecht zou kunnen worden opgelegd de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten.[21]

Vermelding verdient dat de grondwetgever van 1983 tevens aandacht besteedde aan de vraag welke op dat moment bestaande uitsluitingen gehandhaafd dienden te blijven. Dit resulteerde in een additioneel artikel XV, dat de beantwoording van die vraag opdroeg

16 *Kamerstukken II* 1976/1977, 14223, 4, Bijlage I bij de MvT, p. 26.
17 *Kamerstukken II* 1976/1977, 14223, 4, Bijlage II bij de MvT, p. 31.
18 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 9, p. 5.
19 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 6, p. 10.
20 *Kamerstukken II* 1978/1979, 14223, 7 (herdruk); zie ook 6, p. 10.
21 *Kamerstukken II* 1979/1980, 14223, 29, en *Handelingen II*, 12 februari 1980, p. 2876.

aan de wetgever.[22] Deze beantwoording vond plaats bij de wijziging van de Kieswet in 1986. Alvorens deze nader te bespreken, wordt in de navolgende paragraaf eerst aandacht besteed aan de afschaffing van de laatste nog resterende civiele uitsluitingsgrond, te weten onder curatele stelling.

4.5 Grondwetsherziening van 2008: einde uitsluiting curandi

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 oktober 2003[23] vormde de aanleiding voor wijziging van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. In een zaak aangespannen door een wegens een geestelijke stoornis onder curatele gestelde jongeman – Martijn G. – oordeelde de Afdeling dat categoriale uitsluiting van het kiesrecht van onder curatele gestelde personen (de zogenoemde curandi) in zijn algemeenheid weliswaar niet strijdig is met het Internationaal Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), maar dat in een concreet geval deze uitsluiting wel onredelijk kan zijn. De Afdeling oordeelde vervolgens dat niet de rechter, maar de wetgever, tot een oordeel moest komen over de wijze waarop moet worden vastgesteld of van onredelijke beperking sprake is en aan welk orgaan ter zake bevoegdheid toekomt.

Naar aanleiding van deze uitspraak benaderde de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, De Graaf, de Kiesraad met de vraag hoe aan deze uitspraak uitvoering te geven. De Kiesraad was van oordeel dat, gelet op de ontwikkelingen in maatschappelijke opvattingen, wetgeving en jurisprudentie, de algemene kiesrechtuitsluiting van curandi niet langer te handhaven was.[24] Onder aanhaling van jurisprudentie van de Hoge Raad oordeelde de Kiesraad het ongerijmd personen die onder curatele zijn gesteld wegens een geestelijke stoornis nog

22 Het additionele artikel XV is naderhand komen te vervallen bij de wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404.
23 ABvRvS 29 oktober 2003, AB 2003, 463, met noot van PJS (kiesrecht Martijn).
24 Advies Kiesraad van 19 juli 2004.

langer het kiesrecht te ontzeggen en overige personen met een vergelijkbare geestelijke gesteldheid niet.[25]
Over de wijze waarop een en ander het beste vorm kon worden gegeven, had de Kiesraad geen eenduidig oordeel. Een deel van de Raad had een voorkeur voor de constructie waarbij ondercuratelestelling uitsluiting van het kiesrecht zou blijven inhouden, behoudens opheffing daarvan door de rechter in individuele gevallen, en een ander deel voelde voor het geheel en al laten vervallen van de kiesrechtuitsluiting voor curandi.
De regering koos voor laatstgenoemd standpunt, zich beroepend op veranderende opvattingen over het kiesrecht als zodanig en de maatschappelijke positie van curandi.[26]
Blijkens de memorie van toelichting zijn destijds door de regering verschillende methoden bezien om uitvoering te geven aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

1. Het toekennen van kiesrecht aan alle curandi;
2. Het toekennen van kiesrecht aan alle curandi, maar uitsluiting mogelijk maken op individuele basis door de rechter a. uit eigen beweging door de rechter bij de ondercuratelestelling dan wel b. op verzoek van een betrokken derde (curator, naaste familie);
3. Het handhaven van de algemene uitsluiting van curandi, maar toekenning van het kiesrecht op individuele basis door de rechter mogelijk maken a. uit eigen beweging door de rechter bij ondercuratelestelling dan wel b. op verzoek van de curandus of een betrokken derde (curator, naaste familie).

In de nota naar aanleiding van het verslag besteedde de regering aandacht aan de vraag naar de mogelijke gevolgen van toekenning van kiesrecht aan curandi. De regering merkte op dat bij

25 Een omstandigheid die in de kamerstukken is aangeduid met de paradox van het kiesrecht: de paradoxale situatie dat de kleinere groep personen met een minder zware stoornis, vanwege hun ondercuratelestelling, uitgesloten wordt van het kiesrecht, terwijl de vele malen grotere groep zwaarder gestoorde personen wél het kiesrecht toekomt.
26 *Kamerstukken II* 2005/2006, 30471, 3.

verruimingen van het kiesrecht in het verleden – of dat nu ging om bijvoorbeeld afschaffing van het censuskiesrecht of toekenning van het kiesrecht aan vrouwen – altijd de vraag is gesteld of de desbetreffende nieuwe groep kiezers wel in staat zou zijn tot verantwoorde uitoefening van het kiesrecht. Daarnaast waren er ook altijd personen die vreesden dat het functioneren van de staatsinstellingen zou worden aangetast als de desbetreffende groep het kiesrecht zou krijgen. In de praktijk is nooit gebleken dat dergelijke zorgen terecht waren, aldus de regering.[27]

Bij de wet van 25 september 2008, Stb. 405, ter uitvoering van de grondwetswijziging van 2008, werden curandi in het kiesrecht hersteld. Sinds deze grondwetswijziging en de wetgeving ter uitvoering daarvan, komt hen derhalve het recht toe op deelname aan verkiezingen. Een recht, dat zij voor het eerst konden uitoefenen bij de verkiezing voor het Europees parlement in 2009, althans indien en voor zover zij in staat zijn hun wil zelfstandig te uiten, blijkend uit het feitelijk zelfstandig, zonder hulp, kunnen afronden van het stemproces: het uitbrengen van de stem. Ondersteuning van de hier bedoelde personen in het stembureau is wettelijk namelijk niet toegestaan. Artikel J 28 van de Kieswet biedt die mogelijkheid slechts aan kiezers met een fysieke beperking.[28]

4.6 Wijziging Kieswet en Wetboek van Strafrecht 1986 ter uitwerking van de grondwetsherziening 1983

Eerder in dit hoofdstuk – in paragraaf 4.4 – is aangegeven dat de herziening van de Grondwet van 1983 noodzaakte tot wijziging van de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht. De wijzigingen werden neergelegd in twee afzonderlijke wetsvoorstellen.[29] De twee

27 *Kamerstukken II* 2005/2006, 30471, 5.
28 Interessant in dit verband is dat in artikel 29 van het VN-Gehandicaptenverdrag (Tractatenblad 2007, nr. 169) geen onderscheid wordt gemaakt tussen bijstand aan kiezers met een fysieke dan wel een geestelijke beperking. In het voorstel van rijkswet tot ratificatie van dit verdrag (Kamerstukken II 2013-2014, 33992-(R2034), nr. 2, is er voor gekozen om deze strijdigheid tussen wet en verdrag weg te schrijven door middel van een zgn. interpretatieve verklaring inzake genoemd artikel 29.
29 *Kamerstukken II* 1984/1985, 18973, 2 en 4.

wetsvoorstellen leidden uiteindelijk tot de wetten van 27 maart 1986, resp. Stb. 138 en 139.

Bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet merkte de regering op dat niet meer na te gaan viel welk criterium ooit tot leidraad had gediend bij de keuze van de strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht waarbij ontzetting van het kiesrecht mogelijk werd gemaakt. In ieder geval achtte zij die keuze niet meer in overeenstemming met de gewijzigde opvattingen omtrent het kiesrecht. Volgens haar was dat ook de oorzaak dat ontzetting sinds 1945, afgezien van de toepassing in het kader van de bijzondere rechtspleging van in de Tweede Wereldoorlog 'foute' Nederlanders[30], vrijwel niet meer was uitgesproken.[31]

Het criterium bij de heroverweging van de wettelijke mogelijkheden tot strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht formuleerde de regering als volgt: "Naar ons oordeel kan als algemeen criterium worden aangenomen dat ontzetting uit het kiesrecht alleen mogelijk dient te zijn ten aanzien van strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel betekenen."[32]

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht is uitgebreid gedebatteerd over het van regeringszijde gehanteerde criterium en de daaraan gegeven nadere invulling. Een enkele fractie kwam terug op de eerder door de Raad van State gedane suggestie, om niet de lengte van de straf beslissend te laten zijn, maar de aard van het delict, maar dit bleef zonder nadere gevolgen voor de tekst van het wetsvoorstel.

30 In de periode mei 1945 – eind 1950 zijn in het kader van de bijzondere rechtspleging in totaal zo'n 16.000 zaken afgehandeld door het bijzonder gerechtshof en ca. 50.000 zaken door tribunalen. Vgl. Romijn 2002 en Belinfante 1978.
31 *Kamerstukken II* 1984/1985, 18973, 5, p. 22.
32 *Kamerstukken II* 1984/1985, 18973, 3, p. 7.

De fractie van de PvdA in de Tweede Kamer gaf aan dat de voorgestelde formulering miskende dat bij tal van commune delicten sprake kan zijn van een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel. De fractie van de SGP vroeg of het niet juister zou zijn om de ontzetting door de rechter steeds mogelijk te maken wanneer zou blijken dat een strafbare gedraging begaan wordt met politieke motieven.[33]

De regering voelde niet voor deze beide benaderingen, omdat die zouden impliceren dat de wetgever dan vrijwel alle commune delicten zou moeten aanwijzen als zijnde geschikt om bij een veroordeling ter zake mede door ontzetting van het kiesrecht bestraft te worden: "Een onderscheid tussen strafbare gedragingen waarbij ontzetting wel en strafbare gedragingen waarbij dit niet mogelijk is, is dan niet langer mogelijk, omdat dit onderscheid niet in de aard van de strafbare gedragingen, maar in de motivatie waarmee deze gepleegd zijn, gezocht moeten worden."[34] Een eerste consequentie hiervan zou volgens de regering zijn dat alsdan geen uitvoering zou worden gegeven aan de motie-Patijn c.s., waarin juist was gevraagd om de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten bij het aanwijzen van delicten (zie paragraaf 4.4). Voorts achtte de regering het in strijd met de gedachte van de grondwetgever, zij het wellicht niet met de letter van artikel 54, tweede lid, onder a, Grondwet, om niet de wetgever, maar de rechter het orgaan te laten zijn dat in feite het beleid bepaalt met betrekking tot ontzetting van het kiesrecht. Dat zou, aldus de regering, niet slechts een opmerkelijke afwijking vormen van het tot nu toe geldende systeem van het strafrecht, maar het zou ook een aanzienlijke verzwaring voor de taak van de rechter betekenen.[35]

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht kwam ook de vraag aan de

33 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 7, p. 10.
34 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 7, p. 10.
35 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 7, p. 11.

orde waarom de artikelen 137c en 137d niet door de regering waren aangewezen als zijnde delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht zou kunnen worden opgelegd. In artikel 137c is strafbaar gesteld het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en in artikel 137d het aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. De leden van de fractie van de PvdA achtten het tegengaan van discriminatie in een democratische rechtsstaat van zo grote waarde, dat zij met nadruk aandacht van de regering voor die mogelijkheid vroegen. De regering onderstreepte dat de ingevolge deze artikelen verboden strafbare gedragingen niet per definitie een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel vormen: "Het is mogelijk dat bedoelde discriminatoire handelingen plaatsvinden met politieke oogmerken of gericht zijn op het beperken van de politieke vrijheden van anderen; zij kunnen alsdan zeer wel een aantasting van de grondslagen van het staatsbestel impliceren. Zij kunnen evenwel ook zeer wel los van dergelijke politieke motieven staan. In dat opzicht onderscheiden zij zich niet van tal van andere strafbare gedragingen."[36] Zie in dit verband voorts hierna, paragraaf 4.7.

Over het wel of niet handhaven van de op dat moment bestaande kieswettelijke uitsluitingsgronden (artikelen X 1-X 4; thans: Z 1-Z 4) merkte de regering op dat enkel de delicten genoemd in de artikelen X 1-X 3 voldeden aan de door de Grondwet vereiste vrijheidsstraf van ten minste een jaar, alsmede aan het criterium "ernstige

36 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 7, p. 12.

aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel".[37] Dit laatste overigens zonder nadere toelichting.

Interessant in dit verband is ook hetgeen de regering opmerkte over het wel of niet handhaven van de mogelijkheid tot ontzetting van het kiesrecht bij het plegen van de strafbare feiten, omschreven in de artikelen 125-129 Wetboek van Strafrecht. Bepalingen, gericht op het tegengaan van fraude en verstoringen bij verkiezingen: "Dat het functioneren van de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad tot de fundamenten van de democratie behoren behoeft geen betoog; aantasting daarvan dient ook in de toekomst met ontzetting van het kiesrecht te kunnen worden bestraft."[38] Een ongestoord verloop van de verkiezingen behoort hiertoe, aldus de regering, maar een individueel geval van fraude of verstoring tast die basis niet wezenlijk aan. Dat was in de ogen van de regering alleen anders bij het delict, omschreven in artikel 129 van het Wetboek van Strafrecht.

Aan de hand van voornoemd criterium bracht de wet van 27 maart 1986, Stb. 139, een aanmerkelijke beperking van het aantal gevallen waarin de rechter nog ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf kan opleggen. Ontzetting kon vanaf dat moment door de rechter nog slechts worden opgelegd bij veroordeling voor een van de navolgende delicten:

- *artikelen Z 1 – Z 3 Kieswet:* het namaken of vervalsen van stembiljetten, het opzettelijk gebruiken van vervalste stembiljetten en het voorhanden hebben van stembiljetten met het oogmerk deze wederrechtelijk te gebruiken;
- *artikelen 92-103 en 105 Wetboek van Strafrecht:* het plegen van een aanslag tegen de Koning of de regent, tegen de Staat of tegen de regeringsvorm, het plegen van geweld tegen de ministerraad, het bevorderen van oorlog tegen Nederland, het verlenen van steun

37 *Kamerstukken II* 1984/1985, 18973, 3, p. 15.
38 *Kamerstukken II* 1984/1985, 18973, 5, p. 27.

aan een omwenteling, het schenden van staatsgeheimen, het verlenen van steun aan een potentiële of daadwerkelijke vijand van Nederland en het oplichten van de krijgsmacht in tijd van oorlog;
- *artikelen 108-110 Wetboek van Strafrecht:* het plegen van een aanslag op de echtgenoot van de Koning, op de vermoedelijke troonopvolger of op diens echtgenoot, alsmede andere feitelijke aanrandingen van de Koning, de regent en de genoemde andere leden van de Koninklijke familie;
- *artikelen 115 en 116 Wetboek van Strafrecht:* het plegen van een aanslag op of feitelijke aanranding van de persoon van een bevriend staatshoofd;
- *artikel 121 Wetboek van Strafrecht:* het door geweld of bedreiging met geweld uiteen jagen van een vergadering van de beide kamers der Staten-Generaal of van een van deze of tot het nemen of niet nemen van enig besluit dwingen, het verwijderen van een lid, een minister of een staatssecretaris uit die vergadering of het opzettelijk verhinderen die bij te wonen of daarin vrij en onbelemmerd zijn plicht te vervullen;
- *artikel 122 Wetboek van Strafrecht:* het samenspannen tot het in artikel 121 Wetboek van Strafrecht omschreven misdrijf;
- *artikelen 123 en 124 Wetboek van Strafrecht:* als 121 Wetboek van Strafrecht, maar dan toegespitst op de provincie onderscheidenlijk de gemeente;
- *artikel 129 Wetboek van Strafrecht:* het verijdelen van een plaatsgehad hebbende stemming of het plegen van een bedrieglijke handeling waardoor aan de stemming een andere uitslag wordt gegeven dan door de wettig uitgebrachte stemmen zou zijn verkregen;
- *artikel 355 Wetboek van Strafrecht:* het opzettelijk door de hoogste daarvoor verantwoordelijke ambtsdragers geen of onjuiste uitvoering geven aan de wetten en regels dan wel verlenen van medewerking aan de totstandkoming van met de Grondwet of de wet strijdige besluiten en beschikkingen;
- *artikel 357 Wetboek van Strafrecht:* het door de bevelhebber van de gewapende macht weigeren of opzettelijk nalaten op de wettige

vordering van het bevoegde burgerlijk gezag de onder zijn bevel staande macht aan te wenden;
- *artikel 358 Wetboek van Strafrecht:* het door een ambtenaar inroepen van de bijstand van de gewapende macht tegen de uitvoering van wettelijke voorschriften, van wettige bevelen van het openbaar gezag of van rechterlijke uitspraken of bevelschriften;
- *artikel 14 Wet Internationale Misdrijven:* het plegen van een in deze wet omschreven misdrijf, zoals onder meer genocide.

Bij de wet van 27 maart 1986, Stb. 139, werden onder meer de navolgende delicten, genoemd in het Wetboek van Strafrecht, geschrapt als uitsluitingsgrond: artikel 177 (omkoping van een ambtenaar), artikel 178 (omkoping van een rechter), artikel 207 (meineed), artikel 237 (bigamie), artikel 251 (misdrijven tegen de zeden), artikel 286 (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid), artikel 299 (misdrijven tegen het leven gericht), artikel 315 (gekwalificeerde stroperij) en artikel 417 (heling). Geschrapt werden ook alle delicten uit de Wet op de economische delicten.

Bij de wet van 13 december 2000 (herziening corruptie-wetgeving), Stb. 616, kwam omkoping van een ambtenaar weer in beeld als delict waarbij ontzetting van het kiesrecht door de rechter als bijkomende straf kan worden opgelegd:
- artikel 177 Wetboek van Strafrecht: het omkopen van een (aankomend) ambtenaar om hem, in strijd met zijn ambtsplicht, iets te laten doen of na te laten respectievelijk te belonen voor iets wat hij in het verleden heeft gedaan dan wel nagelaten;
- artikel 177a Wetboek van Strafrecht: idem, maar dan zonder dat de ambtenaar in kwestie daarbij in strijd handelde met zijn ambtsplicht.[39]

39 Bij de wet van 19 november 2014 (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit), *Stb.* 445, is art. 177a Wetboek van Strafrecht ingaande 1 januari 2015 komen te vervallen. Deze wet maakte een einde aan het tot dat moment gemaakte wettelijke onderscheid tussen handelen in strijd met de ambtsplicht en handelen dat niet strijdig is met de ambtsplicht.

De duur van de door de rechter opgelegde bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht is geregeld in artikel 31 van het Wetboek van Strafrecht:
"Wanneer ontzetting van rechten wordt uitgesproken, bepaalt de rechter de duur als volgt:
1°. bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf, voor het leven;
2°. bij veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf of tot hechtenis, voor een tijd de duur van de hoofdstraf ten minste twee en ten hoogste vijf jaren te boven gaande;
3°. bij veroordeling tot geldboete, voor een tijd van ten minste twee en ten hoogste vijf jaren; 4°. bij afzonderlijke oplegging, voor een tijd van ten minste twee en ten hoogste vijf jaren." Ontzetting gaat in op de dag dat de veroordeling onherroepelijk is geworden.

De wet van 27 maart 1986, Stb. 138, regelde, als gezegd, ook welke op dat moment van kracht zijnde feitelijke uitsluitingen gehandhaafd dienden te blijven. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen door de rechter uitgesproken uitsluitingen en uitsluitingen van rechtswege. Eerstbedoelde uitsluitingen bleven gehandhaafd: "Wij menen daarmee bovendien de gevoelens van de Tweede Kamer met betrekking tot de oorlogsdelinquenten te volgen. De categorie kiezers die door de rechter van het kiesrecht is ontzet, bestaat namelijk praktisch geheel uit de thans nog uitgesloten oorlogsdelinquenten. Ten aanzien van deze categorie blijft het mogelijk om in bijzondere gevallen door middel van (individuele) gratieverlening herstel in het kiesrecht te doen plaatsvinden, zoals dat ook thans wel geschiedt."[40]

Ten aanzien van de uitsluitingen van rechtswege stelde de regering voor deze deels te handhaven en deels op te heffen. Gehandhaafd dienden te worden uitsluitingen samenhangend met veroordeling tot gevangenisstraf van ten minste een jaar wegens het plegen van een delict ter zake waarvan ook onder de nieuwe wetgeving

40 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 3, p. 8.

uitsluiting kon worden opgelegd. Mogelijk heeft de rechter namelijk in die gevallen afgezien van oplegging van ontzetting van het kiesrecht, omdat de uitsluiting al van rechtswege gold, aldus de regering. Zij benadrukte in dit verband dat de hier bedoelde categorie overigens uit een zeer gering aantal personen zal bestaan, namelijk enkel nog uit diegenen, die op grond van het Besluit Buitengewoon Strafrecht (Stb. 1943, D61) waren veroordeeld.[41]

Beide wetsvoorstellen werden uiteindelijk op 27 februari 1986 zonder stemming door de Tweede Kamer aangenomen en vervolgens op 26 maart, eveneens zonder stemming, door de Eerste Kamer. De wetten traden op 7 april 1986 in werking, net nog tijdig vóór de Tweede Kamerverkiezing van 21 mei van dat jaar.[42]

4.7 Ontzetting van het kiesrecht bij uitingsdelicten

In een ingezonden artikel in de Volkskrant van 3 januari 1996 bepleitten Thom de Graaf en Simone Vincken, op dat moment respectievelijk Kamerlid en beleidsmedewerker van de fractie van D66 in de Tweede Kamer, kiesrechtontneming mogelijk te maken in geval van systematisch en opzettelijk discrimineren en aanzetten tot rassen- of vreemdelingenhaat: "Natuurlijk kan tegen deze gedachte worden opgeworpen dat het kiesrecht een fundamenteel grondrecht is dat in beginsel aan iedere Nederlander (en bij gemeenteraadsverkiezingen ook aan ingezetenen die niet-Nederlander zijn) toekomt, ongeacht diens strafblad. De grondwetgever heeft echter terecht erin voorzien dat dit recht niet onder alle omstandigheden altijd door iedereen mag worden uitgeoefend. Wie nadrukkelijk door zijn handelingen de democratische rechtsstaat wil aantasten en misbruiken, loopt daarmee het risico zijn recht te verspelen om de democratische vertegenwoordiging mee te bepalen of daarvan deel uit te maken."[43]

41 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 3, p. 8-9.
42 Wetten van 27 maart 1986, Stb. 138 en 139.
43 Zie *De Volkskrant*: *http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/bewust-racisme-is-onverenigbaar-met-passief-kiesrecht.*

Naar aanleiding van een brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Dijkstal, van 5 juni 1996, inzake de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het betogingsrecht[44], vroeg de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken de minister om een notitie waarin enkele onderwerpen in het kader van het optreden tegen extremistische groeperingen in samenhang met elkaar werden behandeld.

Minister Dijkstal kwam met de gevraagde notitie bij brief van 17 september 1996.[45] Hierin werd in het bijzonder de vraag besproken of de artikelen 137c en d van het Wetboek van Strafrecht (discriminatoire uitingen) zouden moeten worden toegevoegd aan de delicten waarbij als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht zou kunnen worden opgelegd. Een vraag, die al eerder in het parlement aan de orde was geweest, namelijk in het kader van de wetgeving ter uitvoering van de Grondwetsherziening 1983 (zie vorige paragraaf). De minister merkte op dat dit zou kunnen worden overwogen, maar hij wees tegelijkertijd wel op een drietal hieraan klevende bezwaren:

"1. Strafbare discriminatoire uitingen behoren niet tot de hiervoor aangegeven categorie misdrijven (zware delicten, waarvan het begaan kan worden beschouwd als een ernstige aantasting van de grondslagen van het staatsbestel - MB). Het verband tussen het gepleegde delict en de opgelegde bijkomende straf zou daardoor in feite komen te vervallen. Aanwijzing van deze delicten, neergelegd in 137c en d Sr, als delicten waarbij de rechter als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht kan opleggen, zou de in 1983 gekozen consistente lijn derhalve doorbreken;

2. De maximale straf voor strafbare discriminatoire uitingen is een jaar vrijheidsstraf. De uitsluiting van het kiesrecht zou dus slechts bij een maximale strafoplegging kunnen worden opgelegd. Een maximale strafoplegging komt uiterst zelden voor. Aanwijzing

44 *Kamerstukken II* 1995/1996, 24400 VII, 45.
45 *Kamerstukken II* 1996/1997, 25033, 1.

van deze delicten zou derhalve overwegend een symbolische waarde hebben en weinig effectief zijn;
3. Bijkomende straffen dienen in verband te staan met het gepleegde delict. Uitgaande van dit gegeven zou de ongerijmde situatie ontstaan dat discriminatie die zich in woord en geschrift uit wel kan leiden tot ontzetting van het kiesrecht en discriminatie die zich uit in zwaardere delicten, zoals brandstichting en mishandeling, niet."

De minister achtte deze bezwaren doorslaggevend en vond het onwenselijk om aan de delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf kan worden opgelegd de delicten van de artikelen 137c en d van het Wetboek van Strafrecht toe te voegen. Op 23 oktober 1996 vond hierover in de Tweede Kamer een algemeen overleg plaats.[46] De Graaf merkte op dat hij bij de beoordeling van maatregelen tegen extremistische groeperingen, in het bijzonder tegen extreem rechts, onder meer het uitgangspunt huldigt dat de democratische rechtsstaat dient te beschikken over mogelijkheden om zichzelf te beschermen tegen extremisme dat het democratisch rechtsbestel van binnen uit wil uithollen. De traditie van tolerantie verdient bescherming, maar de democratische rechtsstaat moet zijn eigen waarden kunnen beschermen en daar niet aan ten onder gaan, aldus De Graaf. Hij vroeg zich in dat verband af of de strafrechtelijke sancties op discriminatoire uitingen wel naar waarde zijn geschat en, meer specifiek, of de delicten 137c en volgende van het Wetboek van Strafrecht niet veel zwaarder zouden moeten worden geclassificeerd: "Het gaat dan niet om een incidentele enkelvoudige racistische opmerking, maar om het stelselmatig in woord, gebaar, geschrift en gedrag discrimineren en het aanzetten tot vreemdelingenhaat. Waarom wordt een dergelijk stelselmatig gedrag niet beschouwd als een strafverzwarende omstandigheid? Die verzwarende omstandigheid zou dan ook tot een zwaardere maximumstraf moeten leiden, bijvoorbeeld twee jaar in plaats van een jaar. Dan ook bestaat er veel meer reden en ruimte

46 *Kamerstukken II* 1996/1997, 25033, 2.

om de mogelijkheid van de bijkomende straf, ontzetting uit het passief en actief kiesrecht, serieus te overwegen."[47]

Toen minister Dijkstal niet bereid bleek om met een wetsvoorstel te komen, kondigde De Graaf een initiatiefwetsvoorstel aan om de mogelijkheid van ontzetting van het kiesrecht te openen in geval van structurele, stelselmatige discriminatie of het aanzetten tot rassenhaat.[48]

In het NRC van 4 november 1997 merkte Eerste Kamerlid Erik Jurgens op dat hij er niet aan twijfelde, dat het pleidooi van De Graaf was ingegeven door oprechte bezorgdheid over de kwaliteit van de democratie, maar de democratie loopt juist gevaar wanneer de burger zijn grondwettelijke rechten worden ontnomen, aldus Jurgens: "Dan snoeren wij hun eenvoudig bij voorbaat de mond met gebruik van machtsmiddelen. Wij sluiten hen buiten het openbare debat. Terwijl democratie er van uit gaat dat een ieder kan deelnemen aan dat debat, en dat de kiezers uitmaken wie gelijk krijgt. Daarom verwerpen wij ook elke censuur op de pers. Een ieder is vrij om zijn mening te uiten, en is daarvoor moreel – maar ook straf- en civielrechtelijk – verantwoordelijk. Pas achteraf kan iemand wegens specifiek strafbaar gestelde of civiele onrechtmatige uitlatingen daarvan de gevolgen ondervinden. Waarom stellen wij die scherpe grens? Omdat, zoals de vermaarde rechtsfilosoof Ronald Dworkin ons voorhoudt, het van essentiële betekenis is voor de democratie dat alle stemmen kunnen worden gehoord, ook van mensen met marginale, achterlijke, onzinnige en zelfs misdadige opvattingen. Zij moeten nooit kunnen zeggen dat hun de mond is

47 De door De Graaf bepleitte ophoging van de maximale strafmaat voor de delicten genoemd in de artikelen 137c en d van het Wetboek van Strafrecht van één naar twee jaar teneinde ontzetting van het kiesrecht mogelijk te maken, vond met name zijn reden in het feit dat artikel 54, tweede lid, van de Grondwet voor het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar vereist en de ervaring leert dat oplegging van de maximaal mogelijke gevangenisstraf door rechters slechts sporadisch voorkomt.

48 Zie *NRC Handelsblad: http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1997/oktober/30/d66er-thom-de-graaf-komt-met-initiatief-wetsvoorstel-7373973.*

gesnoerd. Met hen moet bij voorkeur langs politieke weg worden afgerekend, doordat de kiezers hen massaal afwijzen."[49]
Ontneming van burgerrechten vanwege een uitingsdelict is vanuit democratisch standpunt een verkeerde keuze, aldus Jurgens. Hij ontraadde De Graaf dan ook om met het door hem aangekondigde initiatiefwetsvoorstel te komen.

Hiertoe kwam het ook niet, maar wel werd ter uitvoering van het Regeerakkoord 1998[50] op 11 juni 2001 van regeringszijde een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met een verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie (artikelen 137c-g) en tot het ter zake van deze delicten mogelijk maken van voorlopige hechtenis.[51] In het licht van de stellingname van De Graaf – D66 maakte deel uit van het Kabinet Kok II – is het opmerkelijk dat in de memorie van toelichting met geen woord werd gerept over aanwijzing van deze delicten als zijnde delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht mogelijk is. Even opmerkelijk is dat dit punt ook tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel op geen enkel moment aan de orde is gekomen. Mogelijk heeft in de boezem van het kabinet en in de Kamerfractie van D66, al dan niet geïnspireerd door Jurgens, nadere gedachtevorming plaatsgevonden over de wenselijkheid van ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf bij uitingsdelicten van extremisten. Mogelijk heeft ook een nadere doordenking van positie en rol van de rechter in dat verband plaatsgevonden. Bestudering van de relevante kamerstukken laat ons in het ongewisse hierover. Het wetsvoorstel werd vervolgens door beide Kamers aanvaard en leidde tot de wet van 20 november 2003,
Stb. 480), die op 1 februari 2004 in werking trad.

49 Zie *NRC Handelsblad: http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1997/november/04/kiesrecht-mag-niemand-worden-afgepakt-7374540.*
50 *Kamerstukken II* 1997/1998, 26024, 10, p. 70.
51 *Kamerstukken II* 2000/2001, 27792, 1-3.

4.8 Ontzetting van het kiesrecht bij omkopingsdelicten

Op 10 april 1999 werd bij de Tweede Kamer ingediend het voorstel van wet herziening corruptie-wetgeving.[52] Dit wetsvoorstel introduceerde niet alleen de in de artikelen 177 en 177a van het Wetboek van Strafrecht genoemde delicten (actieve omkoping van een ambtenaar) als wettelijke grondslag voor eventuele ontzetting van het kiesrecht (zie ook paragraaf 4.6), maar ook – in artikel 380 – de delicten genoemd in de artikelen 362 en 363 (passieve omkoping van een ambtenaar) van het Wetboek van Strafrecht, althans voor zover begaan door een in het artikel vermelde politieke ambtsdrager. Dit voorstel werd in de memorie van toelichting als volgt toegelicht: "Extra kwalijk zijn die gevallen waarin sprake is van misbruik van macht die aan een openbaar ambt verbonden is, en waarbij van het ambt een bijzondere voorbeeldfunctie uitgaat. Hiertoe worden gerekend de functies van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. De bijzondere, openbare functies die dergelijke personen bekleden, rechtvaardigen – wanneer een veroordeling volgt ter zake van en omkopingsdelict – een bijkomende straf. Daarom worden krachtens dit wetsvoorstel feiten waarbij sprake is van een verband tussen enerzijds de gedraging waardoor de bestuurlijke integriteit wordt aangetast, en anderzijds de voorbeeldfunctie waarin dat gebeurt, aangewezen als delicten waarvoor ten aanzien van de veroordeelden (de hiervoor genoemde ambtsdragers) als bijkomende straf ontzetting uit het kiesrecht kan worden uitgesproken."[53]

Dit laatste voorstel haalde de eindstreep niet door aanvaarding van een amendement van de Tweede Kamerleden Niederer en Duijkers.[54] Aan de toelichting hierop is het volgende ontleend: "Voorgesteld wordt om de strafmaat te verhogen voor politieke

52 *Kamerstukken II* 1998/1999, 26469, 1-3.
53 *Kamerstukken II* 1998/1999, 26469, 3, p. 9.
54 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26469, 13.

ambtsdragers die ter zake van omkoping worden veroordeeld. Door verhoging van de maximale gevangenisstraf met twee jaar wordt, nu de gevangenisstraf een hoofdstraf is, beter uitdrukking gegeven aan het laakbare van corruptief gedrag van politieke ambtsdragers dan wanneer zij de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht krijgen opgelegd. Voorgesteld wordt dan ook om deze bijkomende straf te schrappen ten gunste van verhoging van de maximale gevangenisstraf."

De toenmalige minister van Justitie, Korthals, liet het oordeel over het amendement aan de Kamer over en dat werd vervolgens op 27 juni 2000 met steun van de SP, de PvdA en de VVD aangenomen.[55] Hierbij zij aangetekend, dat de aanvaarding van dit amendement tevens leidde tot intrekking van het op dezelfde materie betrekking hebbende en deels overlappende initiatiefvoorstel van de leden Van Oven en Van Heemst.[56] Ook zij hadden een voorkeur voor verhoging van de strafmaat boven ontzetting van het kiesrecht in geval van het zich laten omkopen (passieve omkoping) door politieke ambtsdragers: "De door ons voorgestelde verzwaring van het strafmaximum geeft beter aan dat politieke ambtsdragers in deze een zwaardere verantwoordelijkheid (voorbeeldfunctie) toekomt en bovendien mag in de Nederlandse verhoudingen gevoeglijk worden aangenomen dat een eenmaal door de strafrechter in verband met omkoping veroordeelde politieke ambtsdrager niet opnieuw tot het dragen van een politiek ambt geroepen zal worden. De in het regeringsontwerp genoemde bijkomende straf zal dus in de praktijk weinig betekenis hebben."[57] Het regeringsontwerp leidde uiteindelijk tot de wet van 13-12-2000, Stb. 616.

55 *Handelingen II* 27 juni 2000, p. 93-6099.
56 *Kamerstukken II* 1998/1999, 26002, 1-3. Intrekking van het wetsvoorstel geschiedde bij brief van 29 september 2000, *Kamerstukken II* 2000/2001, 26002, 5.
57 *Kamerstukken II* 1998/1999, 26002, 4

4.9 Ontzetting van het kiesrecht bij kiesrechtdelicten

In zijn advies van 15 oktober 2007[58] pleitte de Kiesraad voor het creëren van de mogelijkheid van ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf voor alle kiesrechtdelicten. De Raad wees er in dat verband op dat de bestaande eis van veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar een willekeurige grens is en geen rekening houdt met het feit dat het alleszins in de rede kan liggen om een strafbaar feit dat in zijn algemeenheid niet als zwaar delict wordt beschouwd, toch ook voor een bepaalde periode te bestraffen met ontzetting van het kiesrecht. Kiesrechtdelicten behoren hiertoe, aldus de Raad.

Op zich ware het ook denkbaar geweest om dit te realiseren – en zelfs zonder grondwetswijziging – door verhoging van de strafmaat voor kiesrechtdelicten. De Kiesraad voelde hier evenwel niet voor. In zijn ogen diende bij het bepalen van de strafmaat de ernst van de gedraging leidend te zijn en de ernst van kiesrechtdelicten als ronselen van volmachten rechtvaardigde in de ogen van de Raad niet een dergelijke verhoging.

De Kiesraad ging in zijn advies niet expliciet in op de vraag of kiesrechtdelicten wel zijn te beschouwen als delicten waarbij sprake is van “een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel” of van “een aantasting van de fundamenten van de democratie” (vgl. paragraaf 4.6).

Een enkele maal klinkt de zienswijze van de Kiesraad ook door in de strafrechtpleging. Zo blijkt uit het vonnis van het gerechtshof te ‘s-Hertogenbosch in de zaak-Landerd in 2008 (vgl. in hoofdstuk 3 van deze bundel het gestelde onder artikel 127 Wetboek van Strafrecht) dat het hof het passend had gevonden de fraude door een lid van een stembureau met een stemcomputer ook met ontzetting van het (passief) kiesrecht te bestraffen. Het hof

58 Zie voor advies Kiesraad: *https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_Ronselen_0.pdf.*

oordeelde dat de fraudeur het belang van eerlijke verkiezingen in gevaar had gebracht en in dat verband had oplegging van deze straf in de rede gelegen. Aangezien de wetgeving hiervoor geen basis bood, besloot het hof tot een extra (werk)strafoplegging.[59] In cassatie vernietigde de Hoge Raad dit vonnis van het hof, althans voor wat betreft deze extra strafoplegging.[60]

In zijn advies uit 2007 stond de Kiesraad tevens stil bij de vraag of het bij ontzetting van het kiesrecht wenselijk zou zijn om een onderscheid te maken tussen actief en passief kiesrecht. Tot 1922 was het mogelijk dat een persoon wel van het actief, maar niet ook van het passief kiesrecht werd ontzet. Bij de grondwetswijziging van 1922 werd bepaald dat degenen die van het actief kiesrecht waren uitgesloten, ook tevens uitgesloten waren van de verkiesbaarheid. Daarmee werd de uitsluiting van actief en passief kiesrecht gekoppeld. Voor één categorie bleef het wel mogelijk om alleen van het actief kiesrecht te worden ontzet. Dat betrof veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar anders dan wegens bedelarij en landloperij. In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 werd hieraan opnieuw aandacht besteed. Op advies van de staatscommissie-Cals/Donner werd in 1983 ook voor deze groep uitsluiting van actief en passief kiesrecht gekoppeld: "Wij achten het juist dat aan degenen die van overheidswege van het recht om te kiezen worden uitgesloten, eveneens de mogelijkheid onthouden wordt om gekozen te worden. Dit gezichtspunt is voor ons meer beslissend dan de vrees van de Kiesraad voor het optreden van negatieve figuren in vertegenwoordigende lichamen. Dat te voorkomen of althans tot de hoge uitzonderingen te laten behoren, zal toch in de allereerste plaats de verantwoordelijkheid van de kiezers en de politieke partijen blijven en de praktijk heeft ook bewezen dat daarop in voldoende mate kan worden vertrouwd."[61]

59 Hof 's-Hertogenbosch 18 januari 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC2171.
60 Hoge Raad 30 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK9221.
61 *Kamerstukken II* 1976/1977, 14223, 3, p. 16.

In zijn advies van 10 juni 1975 had de Kiesraad zijn zorg uitgesproken over de gedachte dat de beoordeling van de geschiktheid voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam (met name gemeenteraden en provinciale staten) aan de kandidaatstellende partijen en aan de kiezers kon worden overgelaten en dat aan beperkende voorschriften van de wetgever geen behoefte zou bestaan: "Dat zich ontevredenen zouden kristalliseren rondom een negatieve figuur als hier bedoeld, schijnt de Kiesraad, gegeven de ervaringen in het verleden bij bepaalde gemeenteraadsverkiezingen opgedaan, allerminst uitgesloten. En dan worden ongewild de mogelijkheden geopend om stemming te maken tegen een democratische rechtsorde als zodanig."
In zijn latere advisering kwam de Kiesraad hier niet meer op terug. In zijn reeds genoemde advies van 2007[62] oordeelde de Raad de argumenten die in 1983 aanleiding waren om in de Grondwet de koppeling tussen uitsluiting uit het actief en passief kiesrecht te leggen nog steeds valide. De Raad zag dan ook geen reden om voor beide categorieën verschillende uitsluitingsgronden vast te stellen.

Op 2 juli 2008 verzocht de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bijleveld-Schouten, de Kiesraad advies uit te brengen over het voorstel van Wet inrichting verkiezingsproces. In de memorie van toelichting werd aangekondigd dat het voorstel van de Kiesraad, om de aard van het delict als uitgangspunt te nemen voor een eventuele uitsluiting uit het kiesrecht (in plaats van nu de lengte van de op te leggen gevangenisstraf), zou worden meegenomen in de beoordeling van de staatscommissie-Thomassen die de herziening van de Grondwet tot opdracht kreeg. In zijn advies van 4 november 2008 gaf de Kiesraad aan dit voornemen toe te juichen en de beoordeling met belangstelling tegemoet te zien.[63] Dit kabinetsvoornemen is evenwel

62 Zie voor advies Kiesraad: *https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_Ronselen_0.pdf.*
63 Zie voor advies Kiesraad: *https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_inzake_wetsvoorstel_Wet_inrichting_verkiezingsproces.pdf.*

nooit gerealiseerd. Ook werd het wetsvoorstel nooit ingediend. Bestudering van het uiteindelijk wel in de Staatscourant openbaar gemaakte wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting[64] leert dat de regering het bij nader inzien toch wenselijk oordeelde om het bestaande grondwettelijke kader als uitgangspunt te blijven hanteren. De memorie van toelichting zegt hierover: "De regering ziet vooralsnog geen reden om nu op dit punt te komen met een apart voorstel tot herziening van de Grondwet." De reden voor deze 'ommezwaai' is mogelijk hierin gelegen dat, naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de concept-taakopdracht van de staatscommissie-Thomassen en debatten met het parlement hierover, uiteindelijk (juli 2009) werd besloten tot een beperktere taakopdracht voor de staatscommissie dan aanvankelijk beoogd.[65] Zo oordeelde de Raad van State dat over sommige onderdelen al zoveel materiaal beschikbaar is dat het kabinet daarover zelf een beslissing kon nemen. Andere onderwerpen, bijvoorbeeld het waarborgniveau van de Grondwet ter zake van de grondrechten[66], waren in de ogen van de Raad nog niet voldoende doordacht om al door een staatscommissie te kunnen worden behandeld.[67] Het voorstel van de Kiesraad, om nog slechts de aard van delicten tot uitgangspunt te nemen voor een eventuele uitsluiting van het kiesrecht, is mogelijk in de context hiervan gesneuveld. In zijn advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 januari 2011 inzake regeling passief kiesrecht[68] vroeg de Kiesraad opnieuw aandacht voor deze kwestie, maar daarop is van regeringswege niet meer teruggekomen.

64 Staatscourant d.d. 8 december 2010, nr. 19451.
65 Staatscourant d.d. 9 juli 2009, nr. 10354.
66 De Raad van State adviseerde te onderzoeken of het aanbeveling verdient het waarborgkarakter van de Grondwet te versterken, bij voorbeeld door de beperkingsmogelijkheden van grondrechten meer materieel te omschrijven of door ongeschreven constitutionele beginselen in de vorm van concrete, bindende bepalingen in de Grondwet vast te leggen (*Kamerstukken II* 2007/2008, 31570, 3, par. 4.2).
67 *Kamerstukken II* 2007/2008, 31570, 3, par. 4.3.1.
68 Zie voor advies Kiesraad: https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Adviezen_2011-Advies_passief_kiesrecht.pdf.

4.10 Ontzetting van het kiesrecht in de praktijk

Strafrechtelijke uitsluiting van kiesrecht dient – uiteraard – te worden doorgevoerd in de registratie van de kiesgerechtigden, al sinds de invoering van het direct kiesrecht in 1848 een gemeentelijke verantwoordelijkheid. In het geval van ontzetting van het kiesrecht wordt hiervan een aantekening gemaakt bij de desbetreffende persoon. Tegenwoordig gebeurt dat in rubriek 13 van de Basisregistratie Personen (BRP).

Omdat het van belang is dat de gemeenten geïnformeerd worden over ontzetting van het kiesrecht, werd de minister van Justitie in 1896 verantwoordelijk voor het jaarlijks aan de gemeenten doorgeven van deze gegevens. In 1946 kwam aan deze werkwijze een einde. De minister vond het doelmatiger dat de griffies van de rechtbanken de gemeenten rechtstreeks informeerden. Deze gewijzigde werkwijze neemt niet weg dat de minister van (thans) Veiligheid en Justitie onverminderd verantwoordelijk blijft voor het doorgeven van kiesrechtuitsluitingen door de rechter.[69]

Interessant is de vraag voor hoeveel personen geldt dat zij zijn uitgesloten van het kiesrecht. In het kader van de grondwetsherziening 1983 merkte de regering in dit verband het volgende op: "Het lijkt ons verantwoord te veronderstellen dat strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht onder de voorgestelde grondwetsbepaling slechts incidenteel zal plaatsvinden en dat het totale aantal van strafrechtelijk uitgeslotenen bij een verkiezing dus ook altijd klein zal zijn."[70]

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel, dat uiteindelijk leidde tot de wet van 27 maart 1986, Stb. 138, schatte de regering het totaal aantal uitgeslotenen op circa 30.000 personen (waarvan

69 Zie artikel B 5, tweede lid, van de Kieswet.
70 *Kamerstukken II* 1979/1980, 14223, 9, p. 6.

circa 20.000 als gevolg van ondercuratelestelling en 2.000 à 3.000 als gevolg van strafrechtelijke ontzetting door de rechter).[71]

In het kader van het onderhavige onderzoek is contact opgenomen met de gemeente 's-Gravenhage, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (voorheen het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten) met de vraag naar het aantal personen dat op dit moment is uitgesloten van het kiesrecht.

Bij de gemeente 's-Gravenhage zijn drie in het buitenland woonachtige personen bekend die zijn uitgesloten van het kiesrecht. Deze uitsluitingen hangen samen met het oorlogsverleden van betrokkenen. Mochten zij een verzoek indienen om als kiezer in het buitenland te worden geregistreerd voor een Tweede Kamerverkiezing of een verkiezing voor het Europees Parlement, dan zal dat verzoek worden afgewezen.[72] Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn geen gevallen bekend van op Aruba, Curaçao of Sint Maarten wonende Nederlanders die door de rechter zijn uitgesloten van het kiesrecht (voor de verkiezingen van de Tweede Kamer dan wel het Europees Parlement).

Bevraging van de gemeentelijke Basisregistratie Personen door de Rijksdienst leverde in eerste instantie (eind 2014) een totaal aantal op van 746 (!) personen. Nader onderzoek en overleg met betrokken (circa 200) gemeenten leerde dat het hierbij voor een belangrijk deel ging om personen die ofwel reeds in 1986 (uitvoering Grondwetswijziging 1983; zie paragraaf 4.4) ofwel in 2008 (uitvoering Grondwetswijziging 2008; zie paragraaf 4.5) formeel-juridisch hun kiesrecht hadden teruggekregen. Echter, de gemeenten in kwestie hadden verzuimd de kiezersregistratie aan te

71 *Kamerstukken II* 1985/1986, 18973, 7, p. 8.
72 Overigens is deze regeling niet sluitend. Indien betrokkenen zich inmiddels in Nederland zouden hebben gevestigd, is niet uit te sluiten dat hun ontzetting van het kiesrecht door de gemeente van vestiging niet is geregistreerd om de eenvoudige reden dat dit bij die gemeente niet bekend was.

passen aan de gewijzigde (grond)wetgeving. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeerde bij brief van 26 februari 2015 de Tweede Kamer hierover.[73] In zijn brief stelde hij dat de betreffende gemeenten alsnog vóór de provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen van 18 maart van zoveel mogelijk personen zekerheid dienden te verkrijgen of de uitsluiting terecht was. Lukte dat niet, dan dienden betrokkenen toch te worden toegelaten tot de verkiezingen, aldus de minister: "Ten eerste, omdat is gebleken dat het merendeel van de geregistreerden onterecht was uitgesloten. Ten tweede, omdat het zeer bezwaarlijk is als kiezers wegens een administratieve fout ten onrechte niet kunnen deelnemen aan de verkiezingen van de provinciale staten en de waterschappen." Minister Plasterk achtte het van belang hierop één uitzondering te maken, namelijk voor personen die op 5 mei 1945 18 jaar of ouder waren. Hiervan moeten gemeenten zich zonder meer actief vergewissen dat het hier geen personen betreft die vanwege gedrag in de Tweede Wereldoorlog van het kiesrecht zijn uitgesloten, aldus de minister.

Op 18 maart 2015 heeft door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens nogmaals een BRP-bevraging plaatsgevonden. Daaruit bleek dat voornoemd aantal van 746 (in circa 200 gemeenten) na controle door de gemeenten inmiddels was gedaald tot 169 (in 56 gemeenten). Evaluatieonderzoek na afloop van de verkiezingen van 18 maart zal duidelijk moeten maken hoeveel van deze personen alsnog, conform voornoemde 'instructie' van minister Plasterk, een stempas is toegezonden voor de provinciale statenverkiezingen en de waterschapsverkiezingen van 18 maart jl. en hoeveel van deze personen uiteindelijk structureel zijn hersteld in het kiesrecht. Pas dan zal ook echt antwoord kunnen worden gegeven op de vraag hoeveel personen in ons land nog rechtmatig, dat wil zeggen door de strafrechter, van hun kiesrecht zijn ontzet. Het zou verbazing wekken, indien dit aantal niet fors lager zal zijn dan voornoemd aantal van 169.

73 *Kamerstukken II* 2014/2015, 27859, 75.

Ontzetting van kiesrecht wordt hoogst zelden door het openbaar ministerie geëist.[74] Ik verwijs wat dit aangaat naar de hiervóór reeds besproken zaak-Landerd (fraude met stemmachine) uit 2008. Voorts kan in dit verband de strafzaak naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh worden genoemd. De officier van justitie vorderde dat verdachte zou worden veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf en als bijkomende straf tot ontzetting van het kiesrecht. Grondslag voor het opleggen van deze bijkomende straf vormde artikel 121 van het Wetboek van Strafrecht (vgl. paragraaf 4.6). Op 26 juli 2005 wees de rechtbank die eis af: "De rechtbank volgt de officier van justitie niet in zijn vordering tot ontzetting van verdachte van het actief en passief kiesrecht. Ontzetting van het kiesrecht is een bijkomende straf die tot doel heeft een veroordeelde uit te sluiten van het democratisch proces. De gedachte van de officier van justitie achter zijn vordering is dat verdachte ook op deze wijze uit de maatschappij wordt geplaatst."[75] 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 Allah 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.

Een opmerkelijke uitspraak, ogenschijnlijk slechts verklaarbaar vanuit de gedachte dat voor het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting van kiesrecht slechts dan reden is, indien dit door betrokkene ook daadwerkelijk als straf (strafdoel: vergelding/ leedtoebrenging) wordt ervaren. Dat kan in deze casus misschien inderdaad worden betwijfeld. Met de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht kunnen evenwel ook andere strafdoelen

74 De eveneens in art. 28 van het Wetboek van Strafrecht geregelde mogelijkheid van ontzetting van beroep of ambt komt in de praktijk vaker voor en binnen deze categorie komen ontzettingen van beroep veel vaker voor dan uit het ambt. Blijkens een onderzoek van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) speelde dat in de periode 1995-2008 in ongeveer 123 zaken; Malsch, Alberts, De Keijser & Nijboer 2009.

75 Rechtbank Amsterdam 27 juli 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AU0025.

worden gediend en bovendien draagt deze bijkomende straf ook onmiskenbaar een element in zich van een maatregel ter bescherming van de maatschappij tegen het gevaar dat de normschending voor de gemeenschap oplevert. Kortheidshalve wordt wat dit aangaat ook verwezen naar hetgeen hierover eerder, in paragraaf 1, is opgemerkt. Wat hiervan ook zij, geconstateerd kan worden dat het openbaar ministerie in beroep had kunnen gaan tegen dit onderdeel van het vonnis en dat is niet gebeurd.
In de Groene Amsterdammer van 27 januari 2006 verklaarde de Nijmeegse hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht, Ybo Buruma, dat, als hij de moordenaar van Theo van Gogh had moeten berechten, hij de man niet alleen levenslang gegeven zou hebben, maar hem ook het actief en passief kiesrecht zou hebben ontnomen: "Daarmee had ik, juist bij deze man die onze rechtsstaat niet accepteert, onderstreept dat het politiek burgerschap iets waard is."[76]

Tjalling van der Goot, van Anker & Anker strafrechtadvocaten, was een andere mening toegedaan. In een interview in de Volkskrant van 28 juli 2005 kwalificeerde hij het ontnemen van het kiesrecht als een zwaktebod.[77]

Vermeldenswaard in dit verband is tot slot de veroordeling van een voormalig Syriëganger door de rechtbank te 's-Gravenhage op 1 december 2014.[78] Blijkens het vonnis is de opgelegde straf – drie jaar gevangenisstraf – gegrond op de artikelen 57, 83, 83a, 96, tweede lid, 132, derde lid, 288a, 289 en 289a, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Nu is in dit verband artikel 96, tweede lid, – als enige – een delict, waarbij de rechter ontzetting van het kiesrecht had kunnen opleggen. In casu is dat niet gebeurd om de eenvoudige reden dat dat ook niet door het openbaar ministerie was gevorderd. De reden daarvan is niet bekend.

76 Zie D*e Groene Amsterdammer: http://www.groene.nl/artikel/dit-kabinet-blaast-angstgevoelens-op.*
77 Zie *De Volkskrant: http://www.volkskrant.nl/binnenland/kiesrecht-ontnemen-is-een-zwaktebod~a688518.*
78 Rechtbank 's-Gravenhage 1 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:14652.

4.11 Relevantie van motief, oogmerk en gevolgen van strafbaar handelen

Eerder in dit hoofdstuk, in paragraaf 4.6, kwam reeds naar voren dat de vraag of het motief waarmee een bepaald delict is gepleegd niet op de een of andere manier een rol zou moeten kunnen spelen bij de beslissing om wel of niet tot ontzetting van het kiesrecht te besluiten, in het verleden in het overleg tussen regering en parlement aan de orde is geweest en toen ontkennend is beantwoord.

Toch kan de vraag worden gesteld of het in dezen, anders dan voor het bepalen van de hoogte van de straf, als geheel irrelevant ter zijde schuiven van het motief van de pleger van een strafbaar feit en de gevolgen daarvan wel zo terecht is. Moet een moord vanuit een direct (absoluut) politiek motief anders worden beoordeeld dan het opzettelijk verhinderen dat een Kamerlid, een minister of een staatssecretaris een vergadering van de Tweede Kamer bijwoont of daarin vrij en onbelemmerd zijn plicht vervult? Dit laatste is een delict – art. 121 Wetboek van Strafrecht – waarbij ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf wél kan worden opgelegd en dat kennelijk medio jaren tachtig in de ogen van de wetgever wel de toets aan het criterium van 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' heeft kunnen doorstaan. Is een moord vanuit politiek motief op een Kamerlid niet juist te beschouwen als de ultieme verhindering tot het verrichten van diens werkzaamheden?

Neem de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002, midden in de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezing van 15 mei van dat jaar. Het gerechtshof te Amsterdam merkte over het motief van de pleger van de moord het volgende op: "De verdachte zag in dit slachtoffer en diens gedachtegoed een gevaar voor de democratische samenleving en in het bijzonder voor de zwakkeren in deze samenleving en was van mening dat hem, dr. Fortuijn, het zwijgen moest worden opgelegd."[79] Het hof oordeelde dat de aanslag op een lijsttrekker van een politieke partij de rechtsorde en,

79 Gerechtshof Amsterdam 18 juli 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:A10123.

meer algemeen, de gehele Nederlandse samenleving ernstig had geschokt en van grote invloed is geweest op het verloop van de verkiezingen en sprak in dit verband ook van het per definitie toebrengen van onherstelbare schade aan het democratische proces. Was er niet veel voor te zeggen geweest om de pleger van deze politieke moord tijdelijk – ten minste voor de duur van zijn vrijheidsstraf – van het kiesrecht te ontzetten? Niet, omdat de grondslagen van ons staatsbestel door de moord ernstig werden aangetast – onze staatsorganen zijn gewoon blijven functioneren – , maar wel, omdat het hierbij ging om een moord uit politieke motieven met ernstige schade voor het democratische proces van de verkiezingen en daarmee voor de democratische rechtsstaat als zodanig.

Ook een ander aspect dient in dit verband te worden besproken, te weten het oogmerk waarmee een delict wordt gepleegd.[80] De Wet terroristische misdrijven[81] introduceerde in 2004 in het Wetboek van Strafrecht het begrip 'terroristisch oogmerk' (artikel 83a) en daarmee het delict 'terroristisch misdrijf' (artikel 83). Bij veroordeling wegens een aantal van de terroristische misdrijven, genoemd in het Wetboek van Strafrecht, kan de rechter als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht opleggen[82], maar die bevoegdheid had de rechter al in relatie tot deze delicten voordat ze het predicaat 'terroristische misdrijf' kregen. Bij een groot aantal andere terroristische misdrijven[83] kan de rechter dit evenwel niet. Of hierbij het criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het staatsbestel' voor de wetgever van betekenis is geweest, blijkt niet uit de parlementaire behandeling van bedoeld wetsvoorstel. Kijkend naar de in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht gegeven definitie van 'terroristisch oogmerk' is er reden voor twijfel dienaangaande: "het oogmerk om de bevolking vrees aan te jagen

80 Zie voor het onderscheid tussen motief en oogmerk Van der Wint 2003.
81 Wet van 24 juni 2004, Stb. 290.
82 De terroristische misdrijven omschreven in de artikelen 92 tot en met 96, 108, tweede lid, 115, tweede lid, 121 en 122 van het Wetboek van Strafrecht.
83 De overige in artikel 83 genoemde terroristische misdrijven.

dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land, of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen". Mogelijk, maar dat is speculatie, heeft hierin een rol gespeeld dat het bij de Wet terroristische misdrijven in essentie ging om uitvoering van het in het verband van de Europese Unie op 13 juni 2002 tot stand gekomen kaderbesluit terrorismebestrijding en in dit kaderbesluit is met geen woord gerept over ontzetting van kiesrecht. Dat neemt niet weg dat de regering ervoor had kunnen kiezen om dit aspect ook zonder Europeesrechtelijke grondslag wel mee te nemen in de implementatiewetgeving. Wat hiervan ook zij, aan de hoogte van de strafmaat van terroristische misdrijven kan het in ieder geval niet hebben gelegen; deze overschrijdt in alle gevallen ruimschoots de grondwettelijke eis van vrijheidsstraf van ten minste een jaar.

Hierop aansluitend: op 3 februari 2006 boden de CDA-Kamerleden Van Haersma Buma en Koopmans, de Tweede Kamer een notitie aan, getiteld 'Alles van waarde is weerbaar; vrijheid is een verantwoordelijkheid'.[84] In deze notitie stelde de fractie onder meer voor om bij wet te regelen dat een persoon die wordt veroordeeld voor een terroristisch misdrijf automatisch het actief en passief kiesrecht wordt ontnomen, evenals het recht om met een politieke partij aan verkiezingen deel te nemen of als bestuurder aan een partij verbonden te zijn: "De vraag moet worden gesteld of de Nederlandse rechtsstaat op dit moment in staat is om zich met voldoende kracht te weer te stellen tegen de bedreigingen van extremisme en terrorisme door gebruikmaking van de ruimte die de democratie biedt, bijvoorbeeld door het verwerven van invloed in deelraden, gemeenteraden of de landelijke politiek. De democratie moet enerzijds ruimte bieden voor allerlei groeperingen om aan het besluitvormingsproces deel te nemen, maar mag anderzijds geen

84 *Kamerstukken II* 2005/2006, 30449, 1.

ruimte bieden voor infiltratie van extremistische of terroristische ideeën in de samenleving."[85]

Op dit voorstel kwam de nodige kritiek. Zo beoordeelde hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht Ybo Buruma ontzetting van kiesrecht van rechtswege in de Groene Amsterdammer van 27 januari 2006 als 'echt dommigheid'. Buruma zag het voorstel als het bewijs dat de politiek de rechter niet vertrouwt. Het aanwakkeren van wantrouwen vindt Buruma kwalijk: "Als het CDA vindt dat de rechter moet letten op dat actief en passief kiesrecht, dan moet het dat een paar keer met veel poeha roepen. Dan krijgt de rechter een signaal uit de samenleving en kan hij denken: die maatregel moet ik misschien vaker opleggen."

De CDA-notitie leidde tot een schriftelijke gedachtewisseling tussen de Tweede Kamer en de opstellers.[86] Een enkele fractie gaf aan zich te kunnen vinden in een mogelijke uitbreiding van de rechten waaruit een persoon kan worden ontzet in geval van het plegen van een terroristisch misdrijf. Breed werd de kritiek van Buruma gedeeld en werd gepleit voor het blijvend in handen van de rechter leggen van de bevoegdheid tot het opleggen van bijkomende straffen als ontzetting van kiesrecht. Een enkele fractie vroeg zich af of de stellers van de notitie met hun voorstellen niet in plaats van de rechtsstaat weerbaar te maken, deze aan het uithollen waren.

Van Haersma Buma en Koopmans waren van mening dat hun voorstel tot het automatisch ontnemen van het actief en passief kiesrecht in geval van veroordeling wegens het plegen van een terroristisch misdrijf slechts in zeer geringe mate een beperking inhield van de beoordelingsvrijheid van de rechter: "Deze blijft immers vrij in het al dan niet komen tot een veroordeling en het bepalen van de strafmaat. Bij het bepalen van de strafmaat kan de rechter alle relevante feiten en omstandigheden meewegen.

85 *Kamerstukken II* 2005/2006, 30449, 1, Probleemstelling, p. 5.
86 *Kamerstukken II* 2006/2007, 30449, 2.

Daarnaast kan hij zelf bepalen of er nog ontzettingen uit andere rechten[87] geboden zijn."

Geconstateerd moet worden dat de voorstellen die in de CDA-notitie zijn gedaan op het punt van ontzetting van kiesrecht en deelname aan verkiezingen tot op heden niet zijn gerealiseerd. Motief, oogmerk en gevolgen van strafbaar handelen kunnen tot op de dag van vandaag een rol spelen voor wat betreft de hoogte van de straf, maar niet voor wat betreft de strafsoort.

4.12 Internationaal

Sprekend over strafrechtelijke ontzetting van het kiesrecht is het interessant te zien hoe op dit punt de situatie is in andere Europese landen. Om hier een beeld van te krijgen, is vanuit het secretariaat van de Kiesraad navraag gedaan bij zusterorganisaties binnen de EU. Hoewel niet uit alle landen een reactie werd ontvangen, waardoor het overzicht niet compleet is, laten de wel ontvangen reacties het volgende beeld zien:

Ierland, Finland, Zweden, Litouwen, Slovakije, Slovenië en Bosnië en Herzegovina

Deze landen kennen niet de mogelijkheid van strafrechtelijke ontzetting van het kiesrecht door de rechter.

Denemarken

In Denemarken bestaat wel de grondwettelijke mogelijkheid om wetgeving tot stand te brengen inzake uitsluiting van kiesrecht, maar deze is er tot op heden niet gekomen.

87 In de notitie van het CDA was voorgesteld om artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht ook uit te breiden met een aantal andere rechten waaruit men ontzet kon worden. Gepleit werd voor mogelijkheden voor het opleggen van beroepsverboden, verboden om bestuurder te zijn in een rechtspersoon en de intrekking van het paspoort en rijbewijs (reisverbod).

België

In 2009 werd de wettelijke regeling inzake ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf grondig herzien.[88] De oude regeling, waarbij ontzetting uit het kiesrecht van rechtswege plaatsvond bij bepaalde delicten, werd in dat jaar vervangen door een regeling, waarbij het aan de beoordeling van de rechter is overgelaten om deze straf als bijkomende straf op te leggen, wanneer hij daartoe reden ziet. De duur van de uitsluiting kan variëren van vijf tot dertig jaar.

Frankrijk

Net als in ons land kan de rechter in Frankrijk als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht (als een van de 'droits civiques') opleggen bij wettelijk[89] daartoe aangewezen delicten. De lengte van een door de strafrechter opgelegde ontzetting van het kiesrecht correspondeert met de lengte van de opgelegde gevangenisstraf, waarbij een maximum geldt van tien jaar[90] in geval van een 'crime' (de categorie zwaarste misdrijven) en vijf jaar voor een 'délit' (lichtere misdrijven). Wanneer iemand door de strafrechter van het kiesrecht is ontzet, kan hij of zij voor de duur van die ontzetting geen publieke functie uitoefenen.[91] Ontzetting van het passief kiesrecht (in de zin van niet kandidaat kunnen staan dan wel toegelaten kunnen worden) kan door de 'juge de l'élection' dan wel de 'Conseil constitutionel' worden opgelegd voor een maximale periode van drie jaar, bijvoorbeeld in geval van fraude bij verkiezingen of een handelen van betrokkene in strijd met de wettelijke bepalingen aangaande partijfinanciering. In totaal zijn in Frankrijk ca. 41.560 personen uitgesloten van het kiesrecht. Hiervan behoort het grootste deel tot de categorie handelingsonbekwamen (curandi) (vgl. paragraaf 4.5).

88 Belgisch Staatsblad van 15 april 2009, derde editie, p. 30493.
89 In de Code Pénal (actief kiesrecht) en in de Code électoral (passief kiesrecht).
90 De Code Pénal biedt in art. 131-26-1 de mogelijkheid van een langere duur van de ontzetting van het kiesrecht dan 10 jaar wanneer sprake is van een persoon "exercant une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits".
91 Vgl. artikel 131-26 Code Pénal.

Duitsland

Duitsland kent eveneens de mogelijkheid dat de rechter uitsluiting van het kiesrecht – als bijkomende straf – oplegt. Echter, anders dan in België, uitsluitend in gevallen waarin de wet daarin voorziet. In algemene zin is dat het geval bij misdrijven tegen de staat dan wel democratische instituties. Uitsluiting kan worden opgelegd voor een periode van twee tot vijf jaar.

Oostenrijk

Oostenrijk kent eveneens de mogelijkheid van strafrechtelijke uitsluiting van kiesrecht. De rechter kan uitsluiting opleggen in twee categorieën gevallen:

- bij veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar voor het plegen van een delict 'mit Link zu Staat und Demokratie'

en

- bij veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar.

De duur van de uitsluiting correspondeert met de lengte van de opgelegde vrijheidsstraf.

Luxemburg

Ook Luxemburg kent een stelsel waarin uitsluiting van kiesrecht mogelijk is. Wanneer een persoon wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf tussen vijf en tien jaar kan de rechter uitsluiting van kiesrecht opleggen voor een periode tussen de tien en twintig jaar. Indien sprake is van veroordeling tot gevangenisstraf van meer dan tien jaar, heeft de rechter de plicht om uitsluiting op te leggen (en alsdan voor het leven).

Griekenland

Ook Griekenland kent de mogelijkheid dat de rechter uitsluiting van kiesrecht als bijkomende straf oplegt. Echter, op voorwaarde dat de strafwet dit mogelijk maakt. Veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf betekent eveneens levenslange uitsluiting van kiesrecht. In andere gevallen bedraagt de maximale termijn van uitsluiting tien jaar.

Spanje

Spanje kent de mogelijkheid van strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht. Echter, alleen in relatie tot het passief kiesrecht. Bijzonder voor dit land is dat uitsluiting van kiesrecht kan worden opgelegd als bijkomende straf, maar ook als zelfstandige straf. De lengte van de strafmaat is tevens bepalend voor de lengte van de uitsluiting.

Het Verenigd Koninkrijk

In het VK leidt veroordeling tot een gevangenisstraf van rechtswege tot ontzetting van het kiesrecht voor de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. Voorts kent het VK wetgeving op grond waarvan bepaalde gedragingen – wederom van rechtswege – worden bestraft met uitsluiting van het passief kiesrecht voor bepaalde verkiezingen. Opgemerkt zij dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn uitspraak van 6 oktober 2005 in de zaak Hirst – Verenigd Koninkrijk [92] de praktijk van ontzetting van kiesrecht van rechtswege bij veroordeling tot gevangenisstraf strijdig heeft geoordeeld met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.[93]

92 Zie: *http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2005/681.html.*

93 Volgens het EHRM kunnen lidstaten aan de uitoefening van het in dit artikel neergelegde kiesrecht beperkingen stellen, mits deze beperkingen een legitiem doel nastreven en evenredig zijn. De Britse wetgeving die gedetineerden automatisch en ongedifferentieerd het kiesrecht ontzegt,voldoet niet aan deze voorwaarden, aldus het EHRM. In het Greens-arrest van 24 november 2010 oordeelde het EHRM opnieuw dat het door het VK categorisch uitsluiten van gedetineerden van het kiesrecht in strijd is met artikel 3 van het Eerste Protocol. In dat arrest ging het EHRM zelfs nog een stap verder, door de regering te bevelen om binnen zes maanden een wetsvoorstel in te dienen waarmee de wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met het EVRM. De Britse regering diende uiteindelijk, een dag voor het verstrijken van deze termijn, alsnog een wetsvoorstel in. Tot op heden heeft dit evenwel nog altijd niet geleid tot daadwerkelijke wetswijziging. In het wetgevingsprogramma van de huidige Britse regering is het betreffende wetsvoorstel inmiddels niet meer opgenomen (vgl. the Queen's Speech 2014, 4 juni 2014, (*https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2014*). Vermelding verdient voorts nog dat het Britse Supreme Court op 16 oktober 2013 in een zaak aangespannen door twee Britse gevangenen (Chester en McGeogh) oordeelde dat het VK de rechtspraak van het EHRM weliswaar moet volgen, maar dat die rechtspraak niet kan leiden tot toekenning van het kiesrecht aan beide heren.

Het vorenstaande laat een divers beeld zien. Van de landen waar de mogelijkheid van uitsluiting van kiesrecht bestaat, zijn er enkele waar – net als in ons land – de wetgever de delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht kan worden uitgesproken, dient aan te wijzen, maar er zijn ook landen waar dat niet het geval is en waar de rechter meer oordeelsvrijheid toekomt, zoals in België en in Spanje.

4.13 Zetelontneming

Een enkele keer is in onze parlementaire geschiedenis stilgestaan bij het onderwerp 'zetelontneming'. In de jaren dertig is getracht langs de weg van grondwetswijziging te komen tot het in bepaalde gevallen ontnemen van een zetel aan leden van vertegenwoordigende organen. In 1934 deed de staatscommissie-Koolen dat en in 1936 kwam de staatscommissie-De Wilde met een nadere uitwerking van dat voorstel. Beide voorstellen hadden betrekking op zogenoemde 'revolutionaire volksvertegenwoordigers', maar de facto werd op dat moment vooral gedoeld op nationaal-socialisten en communisten. Laatstbedoeld voorstel werd door de regering goeddeels overgenomen in een wetsvoorstel dat op 1 augustus 1936 werd ingediend[94] en waarin werd voorgesteld artikel 80 van de Grondwet als volgt te laten luiden: "De leden der Tweede Kamer worden gekozen voor vier jaren. Zij treden tegelijk af en zijn dadelijk herkiesbaar. Zij kunnen tusschentijds door de Tweede Kamer[95] van hun lidmaatschap vervallen worden verklaard, indien zij een streven tot uitdrukking brengen, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing of bevordering van onwettige middelen; een voorstel tot vervallenverklaring kan niet worden aangenomen

94 *Kamerstukken II* 1935/1936, 477, 10 en 11. Zie ook Van der Hulle 2014, p. 634-640.

95 Waar de staatscommissie-Koolen had voorgesteld de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State de bevoegdheid tot zetelontneming te geven en de staatscommisie-De Wilde aan de voltallige Raad van State dacht, stelde de regering voor de vertegenwoordigende organen zelf hiermee te belasten. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd dit voor wat betreft de Tweede Kamer, door aanvaarding van een daartoe strekkend amendement-De Geer, vervolgens gewijzigd in een bij wet in stellen college, waarvan de leden op voordracht van de Kamer door de Koning zouden worden benoemd (*Kamerstukken II* 1936-1937, *Handelingen II* 3 februari 1937, 105, p. 1445).

dan met de stemmen van twee derden van het aantal leden waaruit de Kamer bestaat. De wet regelt de rechtspleging en de gevolgen van vervallenverklaring; de gevolgen kunnen mede het lidmaatschap betreffen van de andere vertegenwoordigende lichamen in de Grondwet genoemd. De plaats van het vervallenverklaarde lid blijft gedurende de loopende periode onbezet." Een vergelijkbaar voorstel werd gedaan ter zake van leden van de Eerste Kamer (artikel 92 Grondwet).

In zijn befaamde toespraak 'De democratische Staat en de niet-democratische partijen'[96], bij gelegenheid van de aanvaarding van het hoogleraarsambt aan de Universiteit van Amsterdam in 1936, liet Van den Bergh zich kritisch uit over het regeringsvoornemen. Hij was van mening dat de vraag welke maatregelen de democratische staat mag en moet nemen tegenover 'revolutionaire partijen' of hun vertegenwoordigers niet de kern van het probleem raakte en in beginsel niet bijzonder belangwekkend was: "Politieke partijen en personen, die openlijk erkennen of door hun houding tonen de bestaande rechtsorde met onwettige middelen te bestrijden, of, zodra het hun belieft, te zullen bestrijden, kunnen niet anders verwachten, dan dat zij door de Staat als vijanden worden beschouwd en dienovereenkomstig worden behandeld." Het werkelijke probleem werd volgens Van den Bergh gevormd door partijen die met wettige middelen, door propaganda en deelneming aan verkiezingen, aan de democratie een einde willen maken. Het wetsvoorstel behaalde uiteindelijk in tweede lezing in de Tweede Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid.

Een tweede moment waarop in het parlement het onderwerp 'zetelontneming' aan de orde kwam – zij het in een andere context – was in de jaren negentig bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet inzake het tegengaan van het

96 De oratie van mr. dr. G. van den Bergh is in 2014 door Elsevier opnieuw uitgegeven onder de titel "Wat te doen met anti-democratische partijen?", ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur.

ronselen van volmachtstemmen en enige andere wijzigingen[97]. Bij die gelegenheid vroeg de PvdA-fractie aandacht voor de gedachte van zetelontneming aan een lid van een gemeenteraad dan wel provinciale staten dat zich schuldig heeft gemaakt aan het ronselen van volmachtstemmen.[98]

In reactie hierop merkte de regering op dat, hoewel de gedachte aanspreekt dat voor iemand die bij verkiezingen frauduleus heeft gehandeld, geen plaats is in het op basis van die verkiezingen gevormde vertegenwoordigend orgaan, hieraan toch grondwettelijke bezwaren kleven. In dat verband wees zij erop dat de strafmaat voor ronselen van volmachten te laag is om te kunnen voldoen aan de in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet gestelde eis voor ontneming van kiesrecht, te weten veroordeling tot gevangenisstraf van ten minste een jaar.

In de discussie werd ook nog een andere grondwetsbepaling betrokken, te weten artikel 129, vijfde lid, luidende: "De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden." De regering zag het in dezen eventueel gebruikmaken van dit grondwetsartikel niet als een reële mogelijkheid. In dit verband wees zij erop dat dit artikel ziet op het tegengaan van activiteiten tijdens de vervulling van het lidmaatschap die met een goede vervulling van dat lidmaatschap onverenigbaar zijn, terwijl het bij zetelontneming als gevolg van ronselpraktijken gaat om het verbinden van gevolgen voor het lidmaatschap aan een strafrechtelijke veroordeling wegens voorafgaand aan het lidmaatschap gepleegde daden. Het gebruikmaken van artikel 129, vijfde lid, om ronselaars van

97 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22972, 1-3.
98 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22972, 5, p. 6.

volmachtstemmen aan te pakken, zag de regering als een omzeiling van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet.[99]

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wees de regering er voorts nog op dat, als het ronselen van volmachtstemmen al bij deze handelingen ondergebracht zou kunnen worden, wat werd betwijfeld, dat toch alleen zou betekenen dat voorzien kon worden in vervallenverklaring van het lidmaatschap van de oude raad waarin de betrokkene zitting heeft. Dat lidmaatschap zal echter, wanneer het tot een veroordeling komt, al lang een einde genomen hebben, aldus de regering, die daar nog aan toevoegde dat het aannemen van een ruimere strekking van de bepaling bovendien zou betekenen dat de grondwettelijke bepalingen inzake het passief kiesrecht voor de gemeenteraad niet consistent zouden zijn: "Artikel 129, eerste lid, in samenhang met artikel 56, geeft limitatief aan wat de vereisten voor het lidmaatschap zijn. Daaraan kan de wetgever niets toevoegen. Een persoon die op een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen staat en veroordeeld is wegens ronselen kan dus, als hij in aanmerking komt voor het vervullen van een vacature, niet door de wetgever van toelating tot het raadslidmaatschap worden uitgesloten. Daartegenover zou iemand die op het tijdstip van veroordeling al raadslid is, van zijn lidmaatschap vervallen kunnen worden verklaard. Een dergelijk verschil is moeilijk te rechtvaardigen."[100]

Tijdens de mondelinge behandeling van het betreffende wetsvoorstel, dienden de Kamerleden Van Otterloo, Willems en Scheltema-de Nie een motie in waarin zij stelden dat het plegen van frauduleuze handelingen in dit geval het ronselen van volmachtstemmen het vertrouwen in de gekozenen schaadt. De regering werd gevraagd om, na onderzoek, met een notitie te komen met daarin een overzicht van alle grondwettelijke

99 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22972, 7, p. 12.
100 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22972, 10, p. 5-6.

belemmeringen die 'een hardere aanpak' in de weg staan.[101] Deze motie werd uiteindelijk slechts gesteund door de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks en werd daarmee verworpen.

Op 24 april 2006 vroeg de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Nicolaï, de Kiesraad om advies over mogelijkheden ter voorkoming en sanctionering van ronselen van ondersteuningsverklaringen en volmachten. Aanleiding vormde berichtgeving in de media rond mogelijke onregelmatigheden ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006.

In zijn in paragraaf 4.9 reeds genoemde advies uit 2007 merkte de Kiesraad op dat een mogelijke sanctie zou kunnen zijn het ontnemen van een zetel aan een volksvertegenwoordiger die met behulp van ronselpraktijken die zetel heeft behaald.[102] De betrouwbaarheid van verkiezingen dient gewaarborgd te zijn en daar waar handelingen zijn verricht die de integriteit van het verkiezingsproces aantasten, moeten adequate maatregelen kunnen worden getroffen, aldus de Raad. Ontneming van kiesrecht zou daartoe een mogelijkheid kunnen zijn, omdat daarmee een van de vereisten voor het lidmaatschap zou komen te vervallen. Geconstateerd moet worden dat dit advies van de Kiesraad niet is opgevolgd.

Hierna is beperking van het passief kiesrecht door ontzetting van kiesrecht nog eenmaal in het parlement aan de orde geweest, namelijk in het kader van de beantwoording van schriftelijke vragen van de Tweede Kamerleden Heijnen en Dijsselbloem. Zij vroegen op 16 december 2011 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de minister van Veiligheid en Justitie of zij de mening deelden dat ontzetting van het recht om verkozen te worden, vanwege de voorbeeldfunctie van een volksvertegenwoordiger, ook mogelijk zou moeten zijn in geval van een

101 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22972, 13.
102 Zie voor advies Kiesraad: *https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_Ronselen_0.pdf.*

veroordeling tot een gevangenisstraf korter dan een jaar. Zo de ministers deze vraag bevestigend zouden beantwoorden, werd gevraagd naar aanpassing van wetgeving. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Donner, liet mede namens zijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie weten dat de wetgever heeft willen voorkomen dat bij het begaan van lichte delicten het kiesrecht kan worden ontnomen. Een standpunt, dat minister Donner onverminderd juist leek en voor wetswijziging zag hij dan ook geen reden.[103]

4.14 Slotopmerkingen en conclusies

Uit de voorgaande paragrafen moge blijken dat het onderwerp 'ontzetting van het kiesrecht' een onderwerp is dat met zekere regelmaat is besproken tussen regering en parlement. Het meest fundamentele debat vond plaats bij gelegenheid van de grondwetsherziening van 1983 en de wetgeving ter uitvoering daarvan (wijziging van de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht). Regering en parlement waren eensgezind van oordeel dat het kiesrecht als grondrecht centraal diende te staan en dat grote terughoudendheid op zijn plaats was wat betreft uitsluiting daarvan. Het aantal delicten waarbij uitsluiting van het kiesrecht nog als bijkomende straf kan worden opgelegd, werd drastisch teruggebracht. Als leidend criterium daarbij werd gehanteerd: uitsluiting van kiesrecht alleen nog in geval van een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel. De regering stelde zich op het standpunt dat aard én zwaarte (tot uitdrukking komend in de strafmaat: vrijheidsstraf van ten minste een jaar) van het delict bepalend dienden te zijn voor de vraag of uitsluiting van het kiesrecht kan worden opgelegd. De Raad van State en een enkele fractie uit de Tweede Kamer pleitten ervoor om enkel de aard van het delict bepalend te laten zijn. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat uiteindelijk

103 *Kamerstukken II* 2011/2012, Aanhangsel Handelingen, nr. 951. Zie ook: *NRC Handelsblad, http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/19/veroordeelde-politici-mogen-blijven.*

leidde tot de wet van 27 maart 1986, Stb. 139, werd er vanuit de Tweede Kamer ook voor gepleit om in dezen betekenis toe te kennen aan het motief waarmee de strafbare gedraging was gepleegd en om de rechter een ruimere oordeelsmarge toe te kennen. Al deze pogingen strandden.

In de jaren hierna is het onderwerp nog slechts sporadisch aan de orde geweest. In een advies uit 2007 bepleitte de Kiesraad, in navolging van onder meer de Raad van State, heroverweging van de grondwettelijke vereiste dat ontzetting van het kiesrecht slechts kan worden opgelegd bij veroordeling van betrokkene tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Geconstateerd moet worden dat dit voorstel van de Kiesraad tot dusver weinig tot geen weerklank heeft gevonden, noch in de politiek, noch daarbuiten. De vraag dient te worden bezien of er thans – anno 2015 – redenen zijn voor hernieuwde agendering van het onderwerp en zo ja, met welk doel.

Er zou wat dit aangaat reden kunnen zijn voor enige twijfel. Het voorstel van de Kiesraad betekent een uitbreiding van het aantal delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd en dat kan in zekere zin worden betiteld als 'roeien tegen de stroom in'. Immers, het aantal delicten waarbij dit mogelijk is, is in 1986 drastisch verminderd, waarbij zelfs het geheel schrappen van de mogelijkheid als optie nadrukkelijk in beeld is geweest. Mede in dit verband zou de vraag kunnen opkomen of kiesrechtdelicten wel zijn te beschouwen als delicten, waarbij sprake is van 'een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel'. Zoals in paragraaf 4.6 is opgemerkt, oordeelde de toenmalige regering in 1984 dat een ongestoord verloop van de verkiezingen zeker behoort tot de fundamenten van de democratie, maar dat een individueel geval van fraude of verstoring die basis niet snel zal aantasten. Bij kiesrechtdelicten zal het echter in veel gevallen juist wel gaan om het handelen van een individu. Een mogelijke reden voor twijfel zou ook kunnen zijn gelegen in het feit dat kiesrechtdelicten tot op heden slechts zelden voor de rechter worden gebracht, waardoor de praktische betekenis van aanwijzing van deze delicten wel eens niet heel groot zou kunnen zijn en dat

terwijl het voorstel niet slechts wetswijziging vergt, maar zelfs wijziging van de Grondwet. Voorts zijn vragen te stellen ten aanzien van de politieke opportuniteit van het voorstel van de Kiesraad. Immers, eerdere pogingen van de Kiesraad en van de Raad van State zijn tot op heden steeds vruchteloos gebleken. Ook valt in dit verband te wijzen op het feit dat in 2000 een voorstel van de regering, om voor passieve omkoping van een ambtenaar, begaan door een politieke ambtsdrager, de mogelijkheid te openen van ontzetting van kiesrecht, het niet haalde in de Tweede Kamer en door middel van amendering werd 'ingeruild' voor strafverzwaring (vgl. par. 4.8). Voorts liet de regering nog niet zo heel lang geleden – in 2011 – aan de Tweede Kamer weten geen reden te zien voor aanpassing van ons huidige uitsluitingsregime (zie paragraaf 4.13). Een standpunt, dat vanuit de Kamer niet nader ter discussie is gesteld.

Er zijn echter wel degelijk ook zwaarwegende argumenten aan te voeren om juist wél te komen tot een nieuwe beoordeling van ons huidige (grond)wettelijke uitsluitingenregime, bijvoorbeeld wat betreft de thans – in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet – opgenomen voorwaarde voor ontzetting van kiesrecht, te weten strafrechtelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Deze voorwaarde verhindert op dit moment ontzetting van het kiesrecht in geval van het plegen van een aantal kiesrechtdelicten, waar dat gelet op de aard van die delicten wel in de rede zou liggen. Betrouwbaarheid en integriteit zijn essentiële elementen van het verkiezingsproces en behoren daarmee tot de fundamenten van onze democratische rechtsstaat en wat ligt er meer voor de hand dan dat iemand die frauduleuze handelingen heeft gepleegd met betrekking tot kiesrecht en verkiezingen ook juist op dat punt wordt gestraft? Dat was ook het oordeel van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch in 2008 in de zaak-Landerd (zie paragraaf 4.9). Dit zou mijns inziens ook meer dan ons huidige (grond)wettelijke uitsluitingsregime in overeenstemming zijn 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".[104]

Een belangrijke vervolgvraag in dezen is of ontzetting van het kiesrecht zou moeten gelden voor alle kiesrechtdelicten, genoemd in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht. Ook zou ik de vraag willen opwerpen of de volledige gelijkstelling van actief en passief kiesrecht die wij sinds de grondwetsherziening van 1983 kennen alsdan onverkort gehandhaafd zou moeten blijven dan wel of hierin nader zou kunnen worden genuanceerd, zoals in enkele landen in Europa – Frankrijk en Spanje, zie paragraaf 4.12 – het geval is. Gelet op de grote diversiteit aan kiesrechtdelicten en kijkend ook naar aard en ernst van die delicten zou ik menen dat het proportionaliteitsbeginsel vereist dat voor sommige ervan (bijvoorbeeld de artikelen Z 4 en Z 8 van de Kieswet en 125 t/m 128 van het Wetboek van Strafrecht) ontzetting van het kiesrecht meer voor de hand ligt dan voor andere. Ook ben ik van oordeel dat in de grote diversiteit aan kiesrechtdelicten 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 op dit punt in een concreet geval te komen tot 'strafoplegging op maat'.

Een aspect dat in dit verband ook aandacht verdient, is de vraag naar de effectiviteit van een door de rechter uitgesproken ontzetting van het (actief en/of passief) kiesrecht. Ontzetting van het kiesrecht zal eerst daadwerkelijk kunnen ingaan op het moment van onherroepelijk worden van het vonnis en daarmee kan geruime tijd zijn gemoeid. Al die tijd zal betrokkene zijn kiesrecht 'gewoon' kunnen blijven uitoefenen. Hij of zij kan blijven stemmen en een lid van een vertegenwoordigend orgaan kan al die tijd 'gewoon'

104 Uitspraak EHRM in de zaak "Hirst v. the United Kingdom", 6 oktober 2005, pnt. 71, (*http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2005/681.html*).

aanblijven als lid. Het zou zelfs zo kunnen zijn, dat laatstbedoelde persoon al geen lid meer is van het betreffende vertegenwoordigend orgaan op het moment van onherroepelijk worden van het vonnis, van rechtswege leidend tot verlies van het lidmaatschap. Gesteld kan worden dat een rechterlijk vonnis waarbij iemand van het kiesrecht wordt ontzet in veel gevallen geen direct effect zal hebben. Afgezien van het feit dat de recente geschiedenis ook voorbeelden laat zien van politieke partijen die interne maatregelen hebben getroffen tegen personen die in opspraak zijn geraakt, ook zonder dat reeds sprake was van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling, is dit juist. Mijns inziens is dat evenwel een te accepteren gevolg van het feit dat straffen nu eenmaal niet eerder ten uitvoer kunnen worden gelegd dan bij onherroepelijk worden van een vonnis.

Pleit er aldus veel voor om ook voor (in ieder geval een aantal) kiesrechtdelicten de mogelijkheid van ontzetting van het kiesrecht te openen, eerder in dit hoofdstuk hebben we kunnen zien dat discussie mogelijk is ter zake van de vraag of niet ook anderszins – buiten de sfeer van het kiesrecht en de verkiezingen – uitbreiding wenselijk is van het aantal delicten dat – bijkomend – kan worden bestraft met ontzetting van het kiesrecht.

Zo bepleitte De Graaf medio jaren negentig kiesrechtontneming in geval van systematisch en opzettelijk discrimineren en aanzetten tot rassen- of vreemdelingenhaat. Op dit voorstel kwam veel kritiek (vgl. paragraaf 4.7). Mijns inziens terecht. Ook ik kan niet goed inzien dat ontzetting van kiesrecht een proportionele straf zou kunnen zijn bij uitingsdelicten. Ik roep wat dit aangaat in herinnering de strafrechtelijke veroordelingen van Janmaat (Centrumdemocraten) in de jaren 1994-1997 voor uitlatingen als “vol is vol”, “Nederland voor de Nederlanders” en “Wij schaffen, zodra we de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af”. Van recentere datum (18 december 2014) dateert de beslissing van het OM om over te gaan tot vervolging van Wilders (PVV) voor belediging van een groep mensen op grond van ras en het aanzetten tot discriminatie en haat (“minder

Marokkanen"). Zouden dit soort uitingen moeten kunnen leiden tot ontzetting van het kiesrecht door de rechter (en daarmee voor betrokkenen mogelijk zelfs tot verlies van het lidmaatschap van de Tweede Kamer)? Nee, het zou in mijn ogen zeer onwenselijk zijn de rechter in dergelijke gevallen als het ware in de politieke arena te laten interveniëren. Dat te doen zou de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – en daarmee de legitimiteit van de rechtspraak – in gevaar kunnen brengen.

Wat mij evenmin wenselijk lijkt, is het toekennen van betekenis aan het (politieke) motief van de pleger van een strafbare gedraging in relatie tot een eventuele ontzetting van het kiesrecht.
Op het eerste gezicht lijkt dit geen onredelijke gedachte. Toch meen ik dat dit om een aantal redenen geen goede zaak zou zijn. Dit zou namelijk impliceren dat dan in feite afgestapt zou moeten worden van het huidige grondwettelijke systeem dat ontzetting uit het kiesrecht slechts mogelijk is bij hiertoe door de wetgever aangewezen delicten. Immers, gedrag – ieder gedrag – kan in de praktijk door tal van (ook politieke) motieven zijn ingegeven. Het alternatief hiervoor zou in theorie kunnen zijn aanwijzing van *alle* strafrechtdelicten, maar ook dat moet als onwenselijk van de hand worden gewezen.[105] Het zou bovendien strijdig zijn met de in de jaren tachtig door regering en parlement uitgesproken wens om het aantal hiervoor in aanmerking komende delicten beperkt te houden. In de tweede plaats zou dit een aanzienlijke taakverzwaring voor de rechterlijke macht betekenen. Staande en zittende magistratuur hebben dan niet slechts te oordelen over strafwaardig gedrag, maar ook nog eens over het daaraan ten grondslag liggende motief.[106]

In het kader van de beantwoording van de vraag of niet mogelijkerwijs ook andere dan de huidige delicten zich ervoor lenen om – bijkomend – te worden bestraft met ontzetting van het

105 Vgl. par. 4.4, aanvaarding motie-Patijn e.a..
106 Zie ter zake van de relevantie van het motief in het strafrecht Hoge Raad 18 november 1975, ECLI:NL:HR:1975:AB5233. Zie ook Van der Wint 2003.

kiesrecht, is ook een relevante vraag of en in hoeverre de strafwetgever het in de jaren tachtig voor de aanwijzing van delicten geformuleerde criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het staatsbestel' in de loop der jaren op een consequente wijze heeft toegepast.

Neem de Wet terroristische misdrijven.[107] Had de wetgever, kijkend naar de definitie van 'terroristisch oogmerk' in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht[108], niet alle terroristische misdrijven moeten aanwijzen als zijnde delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd? Vormen de hier bedoelde terroristische misdrijven niet wel haast per definitie een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel? In navolging van de in paragraaf 4.11 besproken CDA-notitie 'Alles van waarde is weerbaar; vrijheid is een verantwoordelijkheid', zou ik deze vraag bevestigend willen beantwoorden. Ook ik zie ontzetting van het kiesrecht als een op zijn minst door de rechter te overwegen strafrechtelijke sanctie in geval van het plegen van terroristische misdrijven. Als straf voor de pleger ervan, maar zeker ook ter bescherming van onze democratische rechtsstaat.

Ik zou in dit verband de voormalige minister van Veiligheid en Justitie, Opstelten, willen citeren, die in het kader van de Cleveringa-lezing op 24 november 2014 het volgende opmerkte: "In Nederland is haast onbegrensde ruimte voor verschillende ideologieën, denkbeelden en levensovertuigingen. Dat is vastgelegd in grondrechten, die gelden voor ons allemaal. Als minister ben ik verantwoordelijk voor het beschermen van die grondrechten. Maar deze belangrijke principes rusten natuurlijk op de schouders van velen. De politieagent op straat. De officier van justitie die vervolgt.

107 Wet van 24 juni 2004, Stb. 290.
108 Art. 83a Wetboek van Strafrecht: Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

En de rechter die recht spreekt. Allemaal zijn zij toegewijd aan de rechtsstaat én is hun handelen door diezelfde rechtsstaat begrensd. Toch mag de vrijheid die onze grondrechten bieden nooit gebruikt worden om het voortbestaan ervan te ondermijnen. Onze vrijheid, onze rechtsstaat en onze democratie – een erfenis die teruggaat tot Thorbecke - zijn ononderhandelbaar! Daarom moeten wij optreden tegen diegenen die de rechtsstaat aanvallen. Een dure plicht, die elke generatie met zich meedraagt."[109]

Woorden, die een opvallende overeenkomst vertonen met die van Van den Bergh tijdens diens oratie op 28 september 1936, bij gelegenheid van zijn aanvaarding van het hoogleraarsambt aan de Universiteit van Amsterdam: "Mocht door de ongunst der tijden de geestelijke en zedelijke verwildering nog toenemen, dan behoeven wij, goede Nederlandse burgers, niet weerloos te gedogen, dat ons gemeenschappelijk cultuurbezit wordt aangetast, dat onze rechtsstaat ineenstort en dat de tyranny ons hart doorwondt. Dan zullen wij ons niet alleen met de wapenen van de geest, maar ook met de wettige machtsmiddelen van de Staat tegen de belagers van onze beste goederen verdedigen."[110] De omstandigheid dat Van den Bergh het oog had op een andere bedreiging – namelijk op die van het opkomend nationaal-socialisme en fascisme – dan die waarop oud-minister Opstelten doelde – het internationaal jihadisme – doet niet af aan het pleidooi van beiden voor de weerbare democratie. Bovendien laat Cliteur zien dat er belangrijke parallellen zijn te trekken tussen beide soorten van bedreiging.[111]

Laat ik nog enkele voorbeelden noemen, waaruit mijns inziens blijkt dat de wetgever het criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel' door de jaren heen niet steeds even consequent heeft toegepast noch doordacht. Artikel 121 van

109 Zie: *http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/11/24/cleveringa-lezing.html.*
110 De oratie van mr. dr. G. van den Bergh is in 2014 opnieuw uitgegeven onder de titel "Wat te doen met anti-democratische partijen?".
111 Nawoord van Paul Cliteur bij de in de vorige voetnoot bedoelde uitgave.

het Wetboek van Strafrecht stelt strafbaar het door geweld of bedreiging met geweld uiteen jagen van een vergadering van de beide Kamers der Staten-Generaal of van een van deze of tot het nemen of niet nemen van enig besluit dwingen, het verwijderen van een lid, een minister of een staatssecretaris uit die vergadering of het opzettelijk verhinderen die bij te wonen of daarin vrij en onbelemmerd zijn plicht te vervullen. De artikelen 123 en 124 van het Wetboek van Strafrecht stellen strafbaar vergelijkbare handelingen in relatie tot onderscheidenlijk provinciale staten en de gemeenteraad. Ontzetting van het kiesrecht bij het plegen van deze delicten heeft de wetgever mogelijk gemaakt, maar wanneer iemand eenzelfde handeling verricht in relatie tot een vergadering van een commissie van de Eerste of Tweede Kamer, provinciale staten of een gemeenteraad, dan behoort ontzetting van het kiesrecht niet tot de mogelijkheden (vgl. de artikelen 121a, 123a en 124a van het Wetboek van Strafrecht). Nu bestaat er natuurlijk een verschil tussen beide soorten vergaderingen, maar het is de vraag of dat verschil zodanig fundamenteel is dat het een rechtvaardiging zou kunnen vormen voor het in het ene geval wel en in het andere niet kunnen opleggen van de bijkomende straf van ontzetting van het kiesrecht.

Nog een voorbeeld van meer recente datum. Op 29 augustus 2014 zond het kabinet het actieprogramma 'Integrale Aanpak Jihadisme' aan de Tweede Kamer. Het actieprogramma[112] heeft tot doel het beschermen van de democratische rechtsstaat, bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland, en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering. Aan de begeleidende brief wordt het volgende ontleend: "Een vitale democratie is gebouwd op de waarden van de rechtsstaat, eerbiediging van ieders fundamentele rechten en wederzijds respect. Dat vereist een blijvende inzet voor de weerbaarheid van de samenleving en een gesprek met elkaar over de waarden van de rechtsstaat. In Nederland is ruimte voor verschillende ideologieën,

112 *Kamerstukken II* 2013/2014, 29754, bijlage bij 253.

denkbeelden en levensovertuigingen. De vrijheden van de democratische rechtsstaat mogen echter niet worden misbruikt om het voortbestaan ervan te ondermijnen."[113]

In het Actieprogramma werd een aanscherping van de Rijkswet op het Nederlanderschap aangekondigd met als doel het Nederlanderschap in te trekken van (1) jihadgangers die zich hebben aangesloten bij een terroristische strijdgroep, zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling en (2) personen die een opleiding volgen in een terroristisch trainingskamp of daar als instructeur aan meewerken om vaardigheden en kennis over te dragen, bijvoorbeeld aan jihadistische strijders.

Een hiertoe strekkend wetsvoorstel ligt inmiddels bij de Tweede Kamer.[114] Indien dit wetsvoorstel wordt verheven tot wet zullen betrokken personen in beginsel, namelijk tenzij zij hierdoor staatloos zouden worden (vgl. artikel 14, zesde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap), ook het kiesrecht verliezen voor de verkiezingen van provinciale staten, de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Voor personen met enkel de Nederlandse nationaliteit ligt dit evenwel anders. Zij zullen naar de huidige stand

113 Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 29 augustus 2014, *Kamerstukken II* 2013/2014, 253.
114 *Kamerstukken II* 2014/2015, 34016-(R2036), 1-3.

van het recht[115] hun Nederlanderschap blijven behouden en daarmee ook hun actief en passief kiesrecht. De vraag kan worden gesteld of die consequentie wel voldoende is doordacht.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat er veel vragen zijn te stellen en opmerkingen te maken in relatie tot het huidige (grond)wettelijk kader voor ontzetting van kiesrecht en de daaraan door de wetgever in de loop der jaren gegeven nadere uitwerking. Vragen en opmerkingen, die mijns inziens anno 2015, circa 30 jaar na totstandkoming, alleszins reden vormen voor een nieuwe beoordeling. Niet met als doel te komen tot een heroverweging van het kiesrecht als grondrecht, maar wel om te bezien of de huidige regelgeving nog wel innerlijk consistent en in voldoende mate 'van deze tijd' is. Vragen, die ik geneigd ben ontkennend te beantwoorden.

Mijns inziens is er veel voor te zeggen om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden tot oplegging van de bijkomende straf van ontzetting van kiesrecht door de strafrechter. Teneinde ook voor kiesrechtdelicten deze mogelijkheid open te stellen, is een grondwetswijziging noodzakelijk. Immers, hiervoor moet de in artikel 54, tweede lid, genoemde voorwaarde van veroordeling – als hoofdstraf – tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar worden

115 Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel op 25 februari 2015 werd vanuit de Tweede Kamer door een enkele fractie gepleit voor het van rechtswege ontnemen van het Nederlanderschap ook indien betrokkene slechts enkel de Nederlandse nationaliteit bezit (*Handelingen II*, 25 februari 2015, 34016-(R2036). In reactie hierop herhaalde de minister van Veiligheid en Justitie op 5 maart zijn al eerder, tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel, ingenomen standpunt, dat internationaal rechtelijke verdragsverplichtingen van ons land inzake bescherming tegen staatloosheid zich tegen een dergelijk voorstel verzetten en dat het kabinet niet overweegt te komen met voorstellen tot wijziging daarvan (*Handelingen II*, 5 maart 2015, 34016-(R2036). Het wetsvoorstel is op 10 maart jl. door de Tweede Kamer aanvaard. Dat gold evenzeer voor een motie van de leden Schouw en Gesthuizen (*Kamerstukken II* 2014/2015, 34 016-(R2036), 11), waarin de regering werd verzocht op geen enkele wijze in doen of laten mee te werken aan verruiming van de mogelijkheden tot het ontnemen van nationaliteit met staatloosheid als gevolg en daartoe evenmin zelf initiatieven te lanceren.

geschrapt. Daarnaast dient hiervoor mijns inziens ook het in de jaren tachtig geformuleerde criterium voor aanwijzing van hiervoor in aanmerking komende delicten 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' te worden gewijzigd, omdat kiesrechtdelicten hier niet goed onder te brengen zijn. Als nieuw criterium zou ik willen bepleiten: ernstige schade aan de democratische rechtsstaat. Verkiezingen behoren tot het fundament van onze democratische rechtsstaat en kiesrechtdelicten, als artikel Z 8 van de Kieswet en de artikelen 125 t/m 128 van het Wetboek van Strafrecht, zijn mitsdien hieronder te scharen. Ik denk echter dat dit ook kan gelden voor andere delicten. Terroristische misdrijven voldoen zeker ook aan dit criterium. Voorts roep ik in herinnering de eerder door mij genoemde artikelen 121a, 123a en 124a van het Wetboek van Strafrecht. Ik denk evenwel ook aan een delict als passieve omkoping van politieke ambtsdragers. Al deze delicten voldoen mijns inziens aan het voorgestelde nieuwe criterium. In paragraaf 4.8 heb ik melding gemaakt van een eerder voornemen van de regering om dit te realiseren. Een voornemen, dat destijds – in het jaar 2000 – door amendering sneuvelde in de Tweede Kamer. Indien het criterium voor aanwijzing van delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd, wordt verruimd in vorengeschetste zin, zou ook in relatie tot hier bedoeld delict heroverweging wellicht op zijn plaats kunnen zijn. Ik citeer in dit verband ook het gerechtshof Amsterdam dat in de zaak van de Noord-Hollandse ex-gedeputeerde H. recent onder meer het volgende opmerkte: "Een integere overheid is een rijk, maar ook een kwetsbaar bezit. Corruptie tast de fundamenten van een democratische rechtsstaat aan doordat het de uitgangspunten dat (ook) de overheid onderworpen is aan het recht en dat iedereen dezelfde rechten heeft, ondergraaft. Corruptie leidt tot bevoordeling van degenen die betalen en onthoudt deze aan degenen die niet betalen. Van een gedeputeerde mag worden verwacht dat hij integer handelt, hetgeen onder meer inhoudt dat hij de belangen van de provincie nastreeft zonder tegelijkertijd zijn eigen financiële gewin

na te streven. Dat geldt te meer nu van een gedeputeerde als politiek bestuurder een bijzondere voorbeeldfunctie uitgaat."[116]

Hoewel niet noodzakelijk[117], zou ik er voor voelen om voornoemd criterium als richtsnoer voor de wetgever bij de aanwijzing van zich voor ontzetting van het kiesrecht lenende delicten op te nemen in de tekst van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet, dat dan als volgt zou kunnen komen te luiden:
'Van het kiesrecht is uitgesloten hij die wegens het begaan van een delict waardoor de democratische rechtsstaat ernstige schade is toegebracht en hierbij tevens door de rechter is uitgesloten van het kiesrecht.'

Tot slot nog dit. Ter vermijding van mogelijk misverstand hecht ik eraan te benadrukken dat ik niet de mening ben toegedaan dat strafwaardig gedrag in alle gevallen waarin dat kan ook door de rechter *moet* worden bestraft met ook ontzetting van het kiesrecht. Het zal altijd de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de rechter moeten blijven, om, rekening houdend met alle feiten en omstandigheden van het geval, ook met betrekking tot de persoon van de verdachte, tot een juiste beoordeling – afweging – te komen. Laten we daarbij vooral niet vergeten dat zelfs jegens hen, die ernstige schade hebben toegebracht aan onze democratische rechtsstaat, de inzet ook – en zo enigszins mogelijk zelfs op de eerste plaats – gericht dient te zijn op een functioneren van betrokkenen binnen onze samenleving en niet daarbuiten.

Met het vorenstaande heb ik getracht te komen tot een aanzet voor een debat over ons (grond)wettelijk uitsluitingsregime. Een debat, dat uiteindelijk in de politieke arena zal moeten worden beslecht.

116 Gerechtshof Amsterdam 7 april 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:1212.
117 Immers, het in de jaren tachtig geformuleerde criterium "ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel" is destijds evenmin grondwettelijk verankerd.

Conclusie

De meeste strafbepalingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht hebben een lange geschiedenis. Sommige zijn al meer dan een eeuw inhoudelijk nagenoeg onveranderd. Over een aantal bepalingen ligt inmiddels een dikke laag stof, zoals bij het artikel over het namaken of vervalsen van stembiljetten en stempassen. Toch is het artikel daarmee niet overbodig. Een integer verkiezingsproces kan niet zonder een bepaling waarin het vervalsen van stembescheiden strafbaar wordt gesteld.

Andere bepalingen zijn inmiddels door veranderde omstandigheden wel in hoge mate overbodig geworden, zoals artikel Z 9, dat de werkgever verplicht zijn werknemers gelegenheid te geven tot het uitbrengen van hun stem. Verlengde openstelling van de stembureaus, het stemmen per volmacht en een toegenomen erkenning dat stemmen een recht is waarvan de uitoefening niet mag worden belemmerd, hebben ervoor gezorgd dat op dit artikel uit 1896 al jaren geen beroep meer is gedaan.

Verreweg de meeste meldingen en aangiften bij het OM zijn afkomstig van burgemeesters. Zij vervullen een spilfunctie, omdat veel personen die mogelijke strafbare feiten signaleren deze bij voorkeur bij de burgemeester melden in plaats van dat ze zich tot het OM wenden. Voor zover deze personen binnen het gemeentelijke apparaat werkzaam zijn, is dat vanzelfsprekend. Opmerkelijker is dat ook politici en partijfunctionarissen eerder de burgemeester benaderen dan het OM. Daarmee heeft de burgemeester een grote verantwoordelijkheid voor het feit of gesignaleerde mogelijke strafbare feiten bij het OM worden aangegeven of niet.

Het OM hanteert geen vervolgingsrichtlijn voor kiesrechtdelicten. Dat is begrijpelijk, want kiesrechtdelicten behoren niet tot de categorie veelvoorkomende criminaliteit. Dit betekent natuurlijk niet dat kiesrechtdelicten door het OM lichtvoetig worden behandeld. Integendeel, ze worden als gevoelige zaken aangemerkt en grondig

onderzocht. Wel kan worden geconstateerd dat een eenduidige interpretatie van de meest gebruikte strafbepaling, Z 8 het ronselen van volmachtstemmen, ontbreekt. Officieren van justitie en rechters behelpen zich met het raadplegen van collega's of het interpreteren van parlementaire stukken over de betekenis van Z 8.

In het algemeen kan worden gesteld dat de strafbepalingen toereikend zijn. De meeste onwenselijke gedragingen worden in een van de artikelen in de Kieswet of het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Wel kan worden geconstateerd dat de hoogte van de geldboeten bij een aantal strafbepalingen in de Kieswet achterblijft bij vergelijkbare strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht.

Op de constatering dat de strafbepalingen toereikend zijn, moet voor een artikel een uitzondering worden gemaakt en dat betreft Z 8, het ronselen van volmachtstemmen. Met de huidige delictomschrijving is vooral de klassieke vorm, het van deur tot deur vragen om stempassen die omgezet zijn in een volmachtbewijs, te bestrijden. Andere vormen, zoals het eenmalig toespreken van een groep kiezers, vallen niet onder de delictomschrijving. Hetzelfde geldt voor eenmalige uitlokking: een groep kiezers oproepen om stempassen van andere kiezers in te leveren. Daar komt bij dat voor een overtreding als Z 8 en voor uitlokking van overtredingen een begin van uitvoering niet strafbaar is. Het delict moet zijn voltooid. Ook kunnen geen bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet.

Het belang dat aan een integer verkiezingsproces wordt gehecht, komt ook tot uiting in de mogelijkheid van strafrechtelijke ontzetting van het actief en passief kiesrecht door de rechter. Vroeger gebeurde dit regelmatig, maar sinds het kiesrecht bij de grondwetsherziening van 1983 onder de grondrechten is gebracht, wordt nog maar heel zelden een kiesgerechtigde het kiesrecht ontnomen, noch als straf, noch als maatregel ter bescherming van de maatschappij. Er zijn zwaarwegende argumenten om te komen tot een nieuwe beoordeling van ons huidige (grond)wettelijke uitsluitingsregime. Niet slechts, omdat het in de jaren tachtig door de wetgever voor de aanwijzing van zich voor ontzetting van het

kiesrecht lenende delicten geformuleerde criterium 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' in de loop der jaren niet steeds even consequent is toegepast, maar ook omdat de Grondwet (art. 54, lid 2) ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf bij veel kiesrechtdelicten thans niet mogelijk maakt door als voorwaarde hiervoor te stellen dat sprake moet zijn van veroordeling als hoofdstraf tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Daarnaast verdient het ook buiten de sfeer van het verkiezingsproces aanbeveling te komen tot een uitbreiding van het aantal delicten waarbij ontzetting van het kiesrecht kan worden opgelegd. Met name is dat het geval bij delicten die een aan onze democratische rechtsstaat vijandige houding impliceren.

Hoewel er op grond van deze studie meer voorstellen voor een verbeterde werking van de strafbepalingen in het verkiezingsproces denkbaar zijn, komen de bestrijding van het ronselen van volmachtstemmen en de onmogelijkheid tot ontzetting van het kiesrecht in het geval van kiesrechtdelicten onmiskenbaar het meest in aanmerking. Met de volgende twee voorstellen besluiten we daarom deze studie:

1) Om het ronselen van volmachtstemmen moeilijker te maken, zal de delictomschrijving het verlenen van een volmacht uitsluitend in handen van de volmachtgever moeten leggen. Vragen om volmachten is niet toegestaan. Mocht de wetgever van mening zijn dat een bemiddelende rol voor (politieke) partijen en personen mogelijk moet blijven, dan zullen andere vormen van ronselen dan de klassieke vorm in de delictomschrijving moeten worden opgenomen. Teneinde uitlokking en een begin van voorbereiding ook strafbaar te stellen, zal het delict in de categorie misdrijven moeten worden opgenomen. Ook kan overwogen worden of de mogelijkheid geschapen moet worden om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten. Daartoe zou het ronselen van volmachtstemmen een plaats in art. 67 Wetboek van Strafvordering moeten krijgen.
2) Om het belang van een integer verkiezingsproces te onderstrepen, dient ontzetting van het (actief en/of passief) kiesrecht ongeacht de strafmaat mogelijk te worden gemaakt

bij (in ieder geval een aantal) kiesrechtdelicten. Fraude bij verkiezingen zal dan in voorkomende gevallen kunnen leiden tot zetelontneming.

Dankwoord

Aan dit boek hebben veel mensen een bijdrage geleverd. Wij willen hen hier graag bedanken. Allereerst gaat onze dank uit naar degenen die met ons hebben gesproken over de ins en outs van kiesrechtelijke delicten: Jan Ham (burgemeester Heusden), Henk Korvinus (hoofdofficier van justitie arrondissementsparket Den Haag), Wouter Bos (persofficier van justitie arrondissementsparket Den Haag), Maartje Gorter (officier van justitie arrondissementsparket Midden-Nederland), Rick Schuurman (officier van justitie arrondissementsparket Oost-Brabant) en Wieger Veldhuis (officier van justitie arrondissementsparket Noord-Holland).

Daarnaast hebben wij mogen profiteren van het commentaar van de deelnemers aan de expertmeeting: Louk Smeets (naast ambtenaar van de burgerlijke stand bij de gemeente Roermond tevens verkiezingscoördinator in dezelfde gemeente), Marc Viering (seniorrechter rechtbank Oost-Brabant), Gert Haverkate (directeur wetenschappelijk bureau Openbaar Ministerie), Henk-Martijn Breunese (coördinerend juridisch specialist Constitutionele Zaken en Wetgeving, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Naima Qoubbane (senior juridisch adviseur Kiesraad). Ook hebben Ybo Buruma (raadsheer Hoge Raad) en Frederik Krips (coördinerend raadadviseur bij de sector straf- en sanctierecht van de directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie) het manuscript verrijkt door hun kanttekeningen en suggesties. Hetzelfde geldt voor Lucas Brouwers (juridisch medewerker Informatiepunt Verkiezingen).

Ook hebben wij voordeel mogen trekken uit het commentaar van de leden van de Wetenschappelijke Raad van Advies: Wim Voermans (hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden), Henk van der Kolk (universitair docent politieke wetenschappen Universiteit Twente) en Johan van Merriënboer (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis Nijmegen). En last but not least, heeft het commentaar van Heleen Hörmann (coördinator communicatie,

onderzoek en bedrijfsvoering Kiesraad, tevens communicatie-adviseur) sterk bijgedragen aan de leesbaarheid van het manuscript.

Veel dank zijn wij ten slotte verschuldigd aan het Team Informatie & Archiefdiensten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het bijzonder Sharita Mokiem-Chotkan, Thea Borgmeijer, Henk Bogerman en Jane Sheikrojan hebben ten behoeve van de eerste twee hoofdstukken veel bronmateriaal opgezocht en ingescand.

De auteurs

Jennifer Alspeer (1985). Van 2012 tot 2014 werkzaam bij de Kiesraad als juridisch adviseur. Thans senior juridisch adviseur bij de Kansspelautoriteit.

Sekandar Atmar (1984). In het voorjaar van 2013 stagiair bij de Kiesraad. Thans juridisch adviseur bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Melle Bakker (1953). Secretaris-directeur van de Kiesraad.

Edward Brüheim (1980). Senior juridisch adviseur bij de Kiesraad.

Ron de Jong (1960). Onderzoeker bij de Kiesraad.

Literatuur

Berkvens, A.M.J.A., J. Hallebeek, A.J.B. Sirks, *Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813. De juridische en bestuurlijke gevolgen van de 'Réunion' met Frankrijk*, Hilversum: Verloren 2012.

Belinfante, A.D., *In plaats van bijltjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog,* Assen 1978.

Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven, *KIESRaad. Advies,* z.p.: 2010.

De Grondwet 1987, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Eerden, J.G. van en R. de Jong (red.), *Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad,* Den Haag: 2008.

Elzinga, D.J., H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht,* Deventer: Kluwer 2012.

Heemskerk, Ruud, *De kleine gids. Verkiezingen 2010,* z.p.: 2010.

Hulle, R. van der, *Het voortslepende debat over het kiesrecht voor gedetineerden*, *NJB* 2014, afl. 10, 634-640.

Jansen, C., *De zuivering en de berechting van de door de bezetter benoemde raadsheren in de Hoge Raad na de Tweede Wereldoorlog, NJB* 2011/1997.

Jong, R. de, H. van der Kolk en G. Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010. Tweede Kamerverkiezingen vanuit geografisch perspectief,* Utrecht: Matrijs 2010.

Jörg, N., C. Kelk en A.H. Klip, *Strafrecht met mate,* Deventer: Kluwer 2012.

Kelk, C., *Materieel strafrecht,* Gouda Quint 1998.

Koekkoek, A.K., *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar onder redactie van A.K. Koekkoek,* Deventer: Tjeenk Willink 2000.

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht,* Deventer: Kluwer 2008.

Maanen, C.F.Th., *Wetboek van Strafregt, (Code Pénal) in verband gebragt met de wetten en wettelijke verordeningen die daarin eenige wijziging gebragt hebben,* Alkmaar: Roem 1854.

Malsch, M., W.C. Alberts, J.W. de Keijser en J.F. Nijboer, *Strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt; oplegging en naleving in de periode 1995-2008, z.p.:* Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009.

Oppenhoff, F.C., *Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich nebst dem Einführungs-Gesetz vom 31. Mai 1870 und dem Einführungsgesetze für Elsaß-Lothringen vom 30. August 1871,* Berlin: Reimer 1872.

Remmelink, J., *Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht,* Deventer: 1996.

Romijn, Peter, *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclassering van 'foute' Nederlanders, 1945-1955,* Amsterdam 2002.

Verburg, M.E., *Geschiedenis van het Ministerie van Justitie,* Den Haag: SDU 1994.

Wat te doen met anti-democratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936, ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met voorwoord van René Cuperus en nawoord van Paul Cliteur, Amersfoort: Elsevier 2014.

Wint, H.G. van der, *Het terroristisch oogmerk,* Cahiers 'Van Hamel' Leerstoelgroep Strafrechtwetenschappen Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2003.

Zarka, J-C., *L'essentiel de l'histoire constitutionnelle et politique de la France (de 1789 à nos jours),* Paris: Gualino éditeur EJA 2007.