

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Democratie en Bestuur
Postbus 20011
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum	17 april 2023	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling, -advisering en -toetsing	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	WBOM/19337	
Uw kenmerk	2023-0000039760	
Onderwerp	Advies inzake aanscherping strafbaarstelling ronselen volmachtstemmen	

Geachte (...),

Op 17 februari heeft u als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het voorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de strafbaarstelling inzake het ronselen van volmachtstemmen.

De aanleiding voor de voorgestelde aanscherping van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen is de aanbeveling met deze strekking van de Kiesraad in het rapport 'Strafbepalingen in het verkiezingsproces' uit 2015.¹ De Kiesraad constateerde dat de delictsomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen, zoals te vinden in artikel Z8 van de Kieswet, teveel is toegesneden op het deur-aan-deur vragen van stempassen. Volgens de Kiesraad bood de delictsomschrijving onvoldoende mogelijkheden om andere vormen van het ronselen van volmachtstemmen strafbaar te stellen, zoals het eenmalig toespreken van een groep kiezers met een verzoek volmachten te verlenen. De Kiesraad deed het voorstel de delictsomschrijving aan te passen. In aanvulling daarop werd voorgesteld om het ronselen van volmachtstemmen aan te merken als misdrijf in plaats van overtreding. Ook werd de overweging meegegeven om de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld het ronselen van volmachtstemmen aan te merken als misdrijf en het strafmaximum te wijzigen van één maand hechtenis naar zes maanden gevangenisstraf. Het College heeft

¹ R. de Jong (red), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Kiesraad 2015.

hier geen bezwaar tegen. Het openbaar ministerie neemt het voorkomen van stembusfraude zonder meer serieus. Het College onderschrijft verder de keuze om het ronselen van volmachtstemmen niet toe te voegen aan artikel 67 Sv en daarmee aan te merken als een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Het ronselen van volmachtstemmen is wat betreft het College onvoldoende ernstig om te rechtvaardigen dat inbreuk wordt gemaakt op het recht op vrijheid of het recht op privacy door het opleggen voorlopige hechtenis of de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Voorgesteld wordt de delictomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen te wijzigen door de woorden 'stelselmatig' en 'persoonlijk' te schrappen, en door 'ten einde' te veranderen 'met het oogmerk'. Het doel van deze wijziging is om te verduidelijken dat ook een incidentele benadering van één of meer kiezers met de oproep stempassen af te geven niet is toegestaan. Ook moet hiermee duidelijk worden dat een oproep tot afgifte via een onpersoonlijk medium, zoals radio, televisie of het internet, strafbaar is. De toevoeging van het oogmerk moet tot slot verduidelijken dat de afgifte van de stempas een bewust en gewild gevolg is van het aanspreken of anderszins benaderen van personen. Er kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst over de verhoopte verduidelijking die de gewijzigde delictomschrijving met zich mee zou moeten brengen.

Oogmerk

Een eerste kanttekening is dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de toegevoegde waarde van het gebruik van oogmerk. Door de introductie van oogmerk lijkt de nieuwe strafbepaling een dubbele opzeteis te bevatten. De centrale gedraging in de delictomschrijving is het aanspreken of anderszins benaderen van personen. Aangezien het ronselen van volmachtstemmen een misdrijf is, wordt aangenomen dat dit gedrag opzettelijk moet worden uitgevoerd. Dat de opzet van het aanspreken of benaderen gericht moet zijn op het doel – het bewust en gewild de ander bewegen het formulier in de stempas te ondertekenen en de stempas af te geven – blijkt net zo goed uit de woorden 'ten einde' als uit de woorden 'met het oogmerk'. Wat oogmerk daaraan toevoegt is niet duidelijk.

De consequentie van het gebruik van de term oogmerk is bovendien dat een zware vorm van opzet wordt geïntroduceerd in de delictomschrijving. Aangenomen wordt dat het oogmerk aanwezig is als er sprake is van een bedoeling of een noodzakelijkheidsbewustzijn bij de verdachte, en dat voorwaardelijk opzet onvoldoende is. De Hoge Raad stelt dat de gebruikelijke uitleg van oogmerk is dat 'de dader moet hebben beseft dat zijn gedraging noodzakelijk en dus door hem gewild bepaalde door hem beoogde doelen of gevolgen zou hebben'.² Het is te voorzien dat de eis van oogmerk bij vervolging

² HR 26 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2390, r.o. 3.6.2.

voor het ronselen van volmachtstemmen gaat leiden tot juridische discussies. In het bijzonder is het de vraag in hoeverre kan worden bewezen dat een verdachte het oogmerk heeft gehad dat de aangesprokene wordt bewogen de stempas af te geven. Gezien de uitleg van 'oogmerk' door de Hoge Raad en in de literatuur moet de verdachte weten dat het noodzakelijke (onvermijdelijke) gevolg van zijn handelen is dat de aangesproken persoon wordt bewogen tot het ondertekenen van het formulier en afgifte van de stempas, en moet hij dit gevolg ook willen. Omdat niet in het hoofd van de verdachte kan worden gekeken, zal het bewijs van dit oogmerk moeten volgen uit de gedragingen van de verdachte. Die gedragingen zullen dusdanig moeten zijn dat het voor de gemiddelde persoon duidelijk is dat het onvermijdelijke gevolg van de gedragingen van de verdachte zal zijn dat de aangesproken persoon wordt bewogen. Met andere woorden, het gedrag van de verdachte zal dusdanig moeten zijn dat de aangesprokene redelijkerwijs geen weerstand kan bieden tegen de beïnvloeding door de verdachte. Anders kan immers niet worden vastgesteld dat de verdachte het oogmerk om te bewegen heeft. Hiermee lijkt voor strafbaarheid een vorm van dwang nodig te zijn. De strafbaarstelling voor het ronselen van volmachtstemmen wordt zo niet verruimd, maar juist verregaand ingeperkt.

In de memorie van toelichting wordt als reden voor het gebruik van het begrip 'oogmerk' in de delictomschrijving gegeven dat daarmee zou worden voorkomen dat het aanspreken van een huisgenoot op de mogelijkheid namens hem te stemmen, strafbaar wordt. Gebruik van oogmerk is wat betreft het College niet de beste manier om te voorkomen dat de behulpzame huisgenoot strafbaar is. De Kiesraad haalt in het rapport een uitspraak van het gerechtshof Den Bosch aan waarin de term 'bewegen' wordt uitgelegd als: "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."³ De Kiesraad stelt dat een mogelijke interpretatie van deze uitleg is dat een passieve 'ik bied mij aan'-houding niet strafbaar is.⁴ Indien dit inderdaad de juiste uitleg van bewegen is, kan daarmee ook worden voorkomen dat de huisgenoot die zich aanbiedt als gevolmachtigde op te treden strafbaar is. Ook het aanbod tot bemiddeling dat in de memorie van toelichting wordt benoemd, kan op deze manier een systematisch begrijpelijke plaats krijgen. De Kiesraad vraagt om bij de parlementaire behandeling van artikel Z8 Kieswet meer aandacht te besteden aan de uitleg van bewegen. Het College sluit zich aan bij deze oproep.

Effect en de uitleg van 'bewegen'

Met de wijziging van de delictomschrijving wordt beoogd de effectiviteit van de handhaving van het ronselen van volmachtstemmen te bevorderen, en dit gedrag

³ Hof 's-Hertogenbosch 9 april 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC8989.

⁴ Kiesraad 2015, p. 78.

doeltreffender aan te pakken. Het College acht het voorstelbaar dat door het schrappen van de eis van stelselmatigheid de opsporing en vervolging in een enkele zaak eenvoudiger wordt. In het rapport van de Kiesraad staan een voorbeeld waarin is afgezien van vervolging omdat slechts één getuige een verklaring over het ronselen wilde afleggen.⁵ De eis van stelselmatigheid zou in een dergelijk geval niet in de weg staan aan een bewezenverklaring, aangenomen dat er naast de verklaring van de ene getuige voldoende bewijsmateriaal is om met inachtneming van de bewijsminimumregels tot een bewezenverklaring te komen.

Tegelijkertijd wil het College de verwachtingen temperen. Het is voorzienbaar dat het lastig blijft om het ronselen van volmachtstemmen te bewijzen in de gevallen dat er een algemene oproep wordt gedaan tot het inleveren van stempassen, of dit nu gebeurt tijdens een fysieke toespraak of met een oproep via media – krant, radio, televisie, internet of sociale media. De Kiesraad wijst, na analyse van een casus waarin een lijsttrekker in de moskee een oproep had gedaan tot het afgeven van stempassen in de moskee, op drie elementen van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen die in de weg stonden aan een vervolging.⁶ Kiezers moeten gezien de huidige delictomschrijving persoonlijk worden benaderd, het initiatief tot het stemmen bij volmacht mag niet bij de kiezer liggen en er moet sprake zijn van stelselmatig handelen. Met de voorgestelde wetwijziging worden twee van de drie elementen gewijzigd: zowel de persoonlijke benadering als het stelselmatig handelen is niet langer vereist. Wat echter blijft staan is dat het initiatief tot het stemmen van volmacht niet bij de volmachtverlenende kiezer mag liggen. Deze eis blijft onverminderd van kracht, aangezien de kiezer nog steeds bewogen moet worden het formulier op de stempas te ondertekenen en de stempas af te geven. In het voorgaande is al benoemd dat onduidelijk is wat precies onder dit bewegen moet worden volstaan. Het is niet evident dat uit de enkele oproep stempassen af te geven al volgt dat het initiatief niet langer bij de kiezer ligt.

Het College herhaalt op dit punt de oproep om duidelijk te maken welke gedragingen van een verdachte kunnen leiden tot het bewegen van een persoon tot afgifte van de stempas. Is de enkele oproep tot afgifte van een stempas voldoende? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot een 'ik bied mij aan'-houding van de huisgenoot om namens de persoon te stemmen? En tot de mogelijkheid van een politieke partij om als bemiddelaar te functioneren? Zo nee, wat moet er dan bovenop een oproep komen om de persoon te bewegen? Is dat de indringendheid van toespraken of argumenten, actieve gedragingen waarmee het de persoon makkelijker wordt gemaakt, misbruik van omstandigheden, drang of dwang?

⁵ Kiesraad 2015, p. 72 (casus 2).

⁶ Kiesraad 2015, p. 80-81.

Zeker als – zoals de memorie van toelichting stelt – het niet nodig is dat een persoon daadwerkelijk overgaat tot afgifte is het van belang te verduidelijken hoe kan worden vastgesteld dat er sprake is van het bewegen tot afgifte, zodat het vaststellen van de gedraging niet afhankelijk is van het intreden van het gevolg. Overigens roept de overweging dat een daadwerkelijke afgifte niet nodig is ook de vraag op wat nog moet worden verstaan tot een poging tot het ronselen van volmachtstemmen. Dit alles nog afgezien van de verhouding tot het geïntroduceerde oogmerk.

Uitbreiding van strafbaarstelling

De voorgestelde wijziging van de delictsomschrijving heeft als consequentie dat gedragingen die nu maatschappelijk aanvaard zijn vermoedelijk strafbaar worden gesteld. Het gaat om gevallen zoals in de volgende casus. Een moeder ziet dat haar zoon op de verkiezingsdag niet van plan is te stemmen. Ook na aandringen gaat hij niet de deur uit. In een poging om de stem van haar zoon niet verloren te laten gaan, dringt de moeder erbij haar zoon op aan dan een volmacht af te geven aan haar. Zij reikt hem zelfs de pen en stempas aan, zodat hij niet van de bank hoeft af te komen. Gezien de gedragingen in de casus is er mogelijk sprake van bewegen: er wordt aangedrongen met woorden en de volmachtverlening wordt actief ondersteund door het aanbieden van stempas en pen. Onder de huidige delictsomschrijving is dit niet strafbaar, aangezien het niet gaat om het structureel aanspreken van personen. Is het de bedoeling dat dit soort gedragingen in de toekomst wel als strafbaar worden aangemerkt?

Tot slot wijst het College erop dat in de praktijk de delictsomschrijving niet als de grootste belemmering wordt gezien door de officieren van justitie die betrokken zijn de opsporing en vervolging van het ronselen van volmachtstemmen. Eerder is er sprake van bewijsproblemen. Het daadwerkelijk aanspreken van mensen laat zich lastig vaststellen, omdat dit heimelijk en mondeling gebeurt waarbij de inhoud van hetgeen is uitgewisseld tussen de ronselaar en degene die mogelijk zich heeft laten bewegen tot afgifte van de stempas moeilijk is vast te stellen. Het College verwacht daarom niet dat na wijziging van de delictsomschrijving er veel vaker zal worden overgegaan tot de vervolging voor het ronselen van volmachtstemmen.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal