

2. Het programma wordt ten minste eens in de vier jaren vastgesteld door de algemene vergadering.
3. Zolang het programma, bedoeld in het eerste lid, niet door de algemene vergadering is vastgesteld, kan het op voorstel van een of meer leden worden gewijzigd. Dit recht geldt niet voor die delen van het programma die hiervan op grond van de statuten zijn uitgesloten.

Artikel 13d. Bestuursverslag

Het bestuur van een politieke vereniging doet als bedoeld in artikel 48 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verslag van de invulling van de verplichtingen, gesteld in deze paragraaf en in de statuten van de vereniging.

Artikel 13e. Gevolg voor deelname aan verkiezingen

Van de politieke vereniging die handelt in strijd met de in deze paragraaf genoemde verplichtingen wordt de aanduiding niet boven een kandidatenlijst als bedoeld in artikel H 1, eerste lid, van de Kieswet geplaatst.

II

Aan hoofdstuk 4 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 6. Toetsen door Autoriteit en vaststelling kandidatenlijst

Artikel 49a. Toets voor registratie aanduiding

1. Het bestuur van een politieke vereniging dat een aanduiding wil registreren voor deelname aan een verkiezing als bedoeld in artikel 13a, vraagt de Autoriteit om een verklaring dat de politieke vereniging voldoet aan de verplichtingen, gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3.

2. De Autoriteit kan de verklaring slechts weigeren indien de politieke vereniging niet voldoet aan die verplichtingen en vermeldt de gronden waarop deze weigering rust.

3. Jaarlijks toetst de Autoriteit of de politieke vereniging nog voldoet aan de verplichtingen gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3. Indien dat niet het geval is, trekt de Autoriteit de verklaring in en doet hiervan mededeling aan de politieke vereniging.

Artikel 49b. Kandidatenlijst

1. De algemene vergadering van een politieke vereniging stelt de kandidatenlijst, bestemd om in te leveren op de dag van de kandidaatstelling als bedoeld in artikel H 1, eerste lid, van de Kieswet, vast volgens de in de statuten te bepalen procedure.

2. Artikel 13c, derde lid, is van overeenkomstige toepassing op de kandidatenlijst.

Artikel 49c. Toets voor inleveren kandidatenlijsten

1. Het bestuur van een politieke vereniging dat een kiezer als bedoeld in artikel H 3, eerste lid, van de Kieswet machtigt om op de dag van de kandidaatstelling, bedoeld in artikel H 1, eerste lid, van die wet een kandidatenlijst in te leveren, vraagt de Autoriteit om een verklaring dat de politieke vereniging heeft gehandeld overeenkomstig de verplichtingen, gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3, artikel 49b en de procedures in de statuten van de vereniging. De politieke vereniging ontvangt deze verklaring uiterlijk de dag voor de dag van de kandidaatstelling.

2. De Autoriteit kan deze verklaring slechts weigeren indien de politieke vereniging niet heeft voldaan aan die verplichtingen en vermeldt de gronden waarop deze weigering rust.

3. Dit artikel is niet van toepassing op de politieke vereniging waarvoor voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd.

III

Na artikel 121 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 121a. Verslaglegging

De Autoriteit brengt jaarlijks verslag uit over de mate waarin de politieke partijen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een kandidatenlijst voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement stond en waarvan een of meer personen zijn toegelaten als lid van dat vertegenwoordigend orgaan:

- a. voldoen aan de verplichtingen gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3 en hoofdstuk 4, paragraaf 6;
- b. door de Autoriteit een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is opgelegd;
- c. personen niet hebben toegelaten als lid van de politieke vereniging, op welke gronden dit is gebeurd en hoe vaak hierover door de rechter een uitspraak is gedaan.

IV

Artikel 141 komt te luiden:

Artikel 141. Wijziging Kieswet

De Kieswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel G 1 wordt als volgt gewijzigd:

1°. Aan het derde lid worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. een verklaring als bedoeld in artikel 49a van de Wet op de politieke partijen dat de politieke groepering voldoet aan in die wet gestelde verplichtingen.

2°. Aan het vierde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- g. een verklaring als bedoeld in artikel 49a van de Wet op de politieke partijen dat de politieke groepering voldoet aan de in die wet gestelde verplichtingen ontbreekt..

3°. In het zevende lid wordt onder verlettering van de onderdelen c en d tot e en f twee nieuwe onderdelen ingevoegd, luidende:

- c. de politieke groepering niet langer een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is;
- d. de politieke groepering niet langer beschikt over een verklaring als bedoeld in artikel 49a, derde lid, van de Wet op de politieke partijen dat de politieke groepering voldoet aan de in die wet gestelde verplichtingen;.

B

In artikel G 2, zevende lid, van de Kieswet wordt onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

- c. de politieke groepering niet langer een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is;.

C

In artikel G 2a, zevende lid, wordt onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

c. de politieke groepering niet langer een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting is;

D

In artikel G 3, zevende lid, van de Kieswet wordt onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

c. de politieke groepering niet langer een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is;

E

Artikel H 3 wordt als volgt gewijzigd:

1°. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot vierde tot en met het zevende lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. Indien het betreft de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, dient de gemachtigde, bedoeld in artikel G 1, derde lid, aan degene die de lijst inlevert de bevoegdheid te hebben verleend om boven de lijst de aanduiding van de desbetreffende groepering te plaatsen, zoals deze door het centraal stembureau is geregistreerd. Een verklaring van de gemachtigde waaruit deze bevoegdheid blijkt, wordt bij de lijst overgelegd.

3. Indien het betreft de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, wordt bij het inleveren van de lijst tevens een verklaring overgelegd als bedoeld in artikel 49c van de Wet op de politieke partijen dat de politieke groepering heeft gehandeld overeenkomstig de in de bij of krachtens die wet gestelde verplichtingen, tenzij het een politieke groepering betreft waarvoor voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd.

2°. In het vierde lid (nieuw) wordt “de artikelen G 1, G 2, G 2a of G 3” vervangen door “de artikelen G 2, G 2a of G 3”.

F

In artikel I 2, eerste lid, onder i, wordt “of derde” vervangen door “, derde, vierde of vijfde”.

G

Artikel I 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding “1.” geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is voor een kieskring tevens ongeldig de lijst:

a. waarboven geen aanduiding staat;

b. waarboven de aanduiding van een politieke groepering staat die geen verklaring over kan leggen als bedoeld in artikel 49c, eerste lid, dan wel de afkorting van zulk een groepering, tenzij het derde lid van dat artikel van toepassing is.

H

In artikel I 6, tweede lid, onder a, wordt “of derde” vervangen door “, derde, vierde of vijfde”.

I

In artikel Pa 9 wordt “aanhef” vervangen door “eerste lid, aanhef”.

J

In artikel Ya 10a, eerste lid, wordt “aanhef” vervangen door “eerste lid, aanhef”.

Toelichting

Inleiding en motivatie

Met dit amendement willen de indieners minimale democratische vereisten stellen aan de interne organisatie van politieke partijen. Die organisatie moet steunen op twee principes: macht verdelen en invloed van leden op bepaalde onderdelen garanderen. De indieners hebben daarvoor in ieder geval drie argumenten.

In de eerste plaats is het van belang dat ons democratische stelsel de normen die het vertegenwoordigt zelf ook uitdraagt. Politieke partijen zijn geen persoonlijke projecten of privébedrijfjes. Ze zijn een cruciaal onderdeel van het stelsel waarmee Nederlanders zichzelf besturen. De democratische rechtsstaat functioneert op basis van de scheiding – en spreiding – van machten, checks and balances. Politieke partijen zouden intern ook volgens die principes georganiseerd moeten zijn. We verlangen van allerlei organisaties dat ze een vorm van interne democratie of medezeggenschap organiseren. Zo moeten werkgevers met meer dan 50 werknemers een ondernemingsraad hebben. Ook scholen en zorginstellingen moeten een vorm van inspraak organiseren. Juist bij organisaties die een dragende rol spelen in onze democratie is het van belang dat zij zelf ook die democratische norm uitdragen, ook in hun eigen organisatie.

Daarnaast willen de indieners de kans verkleinen dat het democratische proces wordt gekaapt door autocraten. In een tijd waarin autoritaire bewegingen over de hele wereld ook via politieke partijen terrein winnen, dient wettelijke borging van interne democratie als verdedigingsmechanisme. Zodat niet één persoon bepaalt wie er op de lijst komt of wat het programma is. De stem van de leden moet uiteindelijk doorslaggevend zijn, niet de wil van één of een paar individuen aan de top. Als partijen kandidaten leveren voor het parlement en regeringsmacht kunnen uitoefenen, moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat die kandidaten voortkomen uit een democratisch proces, niet uit nepotisme, cliëntelisme of autoritair leiderschap. Het verplichten van interne democratische organisatie is een manier om macht te spreiden.

Ten derde draagt interne partijdemocratie bij aan het vormgeven van het publieke debat. In Duitsland, waar interne partijdemocratie verplicht is, staat dit bekend als *Willensbildung von unten nach oben* (wilsvorming van onder naar boven). Politieke partijen moeten het proces van ideeënvorming faciliteren. Zij vervullen een intermediaire rol in ons politieke bestel. Het open staan voor en de participatie van leden is daarin belangrijke pijler. Ondanks dalende ledenaantallen van politieke partijen is lidmaatschap van een politieke partij, naast stemmen, nog altijd de voornaamste en meest laagdrempelige manier voor eenieder om deel te nemen aan publieke besluitvorming. Politieke partijen fungeren als klankbord en voorportaal voor besluitvorming. Ze zijn een plek waar ideeën ontstaan en hun weg naar politieke besluitvorming vinden. Dat kan doorlopend via interne debatten, politieke scholing en ideeënonwikkeling. Een wettelijke ondergrens voor de invloed van partijleden stimuleert dat politieke partijen kunnen functioneren als een platform voor onze democratie.

In deze toelichting wordt gesproken over politieke partijen en politieke verenigingen. De memorie van toelichting van de Wet op Politieke Partijen vermeldt het verschil tussen deze twee: “Het verschil met een politieke vereniging is dat van een politieke partij niet alleen de aanduiding geregistreerd is, maar dat die aanduiding, of een afkorting daarvan, bij de laatstgehouden verkiezing ook boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen.” De vereisten zien technisch gezien op politieke verenigingen die hun aanduiding geregistreerd hebben en een kandidatenlijst willen inleveren bij het centraal stembureau. Toch spreekt dit amendement over interne partijdemocratie (i.p.v. verenigingsdemocratie) omdat dit beter aansluit bij hoe de discussie in de praktijk gevoerd wordt.

De vereisten in dit amendement zien enkel op politieke verenigingen die willen deelnemen aan

verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal en verkiezingen voor het Europees Parlement. De indieners kiezen ervoor om de vereisten niet te laten gelden voor politieke verenigingen die willen deelnemen aan verkiezingen voor de gemeenteraad, de provinciale staten en de waterschappen. De indieners zijn van mening dat de in dit amendement gestelde eisen niet proportioneel zijn voor lokale groeperingen. Hij sluit echter niet uit dat in de toekomst aanvullende regelgeving voor decentrale partijen ook gewenst is.

Vormgeving vereisten interne partijdemocratie.

De indieners kiezen ervoor om een aantal minimale materiële, inhoudelijke vereisten op te nemen in de wet. Deze moeten wat hem betreft een democratische ondergrens markeren, maar ook voldoende ruimte bieden voor verschillende manieren waarop partijen dit in de praktijk vorm willen geven. Die vereisten zien op het toelaten van leden en de invloed die deze leden dienen te hebben op de kieslijst en de inhoudelijke koers van de partij.

- Lidmaatschap

Met dit amendement wordt in de wet geregeld dat politieke verenigingen leden dienen toe te laten. Binnen het huidige verenigingsrecht mag het bestuur van de vereniging, tenzij de statuten anders bepalen, min of meer vrijelijk bepalen of iemand toegelaten wordt als lid (2:33 BW). Die bewegingsvrijheid wordt door dit amendement enigszins beperkt.

Het lidmaatschap van een vereniging kan op grond van artikel 2:35 BW eindigen door de dood van het lid, door opzegging door het lid, door opzegging door de vereniging en door ontzetting. Opzegging door de vereniging is een meer administratieve handeling, waar ontzetting een meer disciplinair karakter kent. Politieke verenigingen blijven gerechtigd om eisen te stellen aan leden en zijn niet gebonden aan de algemene wet gelijke behandeling. Een vereniging mag als voorwaarde voor lidmaatschap opnemen dat een lid niet als volksvertegenwoordiger actief is in de Tweede Kamer, Eerste Kamer, Europees Parlement of Provinciale Staten of bij een andere partij een bestuursfunctie vervult. Het is niet ongebruikelijk dat iemand op lokaal niveau of in de waterschappen verkozen wordt op een lijst, terwijl deze persoon ook lid is van een andere partij die landelijk actief is. Die mogelijkheid willen de indieners laten bestaan. Een weigering om iemand toe te laten anders dan op deze gronden zal in principe onrechtmatig zijn. Als een persoon van mening is dat het lidmaatschap onterecht ontzegd wordt, kan deze zich wenden tot de rechter.

- Programma

Politieke verenigingen worden verplicht om een op schrift gesteld programma te hebben. Er zijn geen eisen aan de lengte of volledigheid van dit programma. Het programma moet door de algemene ledenvergadering worden vastgesteld. Dat gebeurt volgens de regels die daarover zijn opgesteld in het geldende verenigingsrecht. Het derde lid bepaalt dat leden het recht hebben om het programma, zolang dit nog niet is vastgesteld, te amenderen. De procedure hieromtrent dient te worden opgenomen in de statuten, zodat deze kenbaar en voorzienbaar zijn. Normaal gesproken stellen politieke partijen voorafgaand aan verkiezingen een nieuw verkiezingsprogramma op. Dat is echter momenteel geen verplichting en dat wordt het met dit amendement ook niet. Echter, het programma van een politieke vereniging dient dus door de algemene ledenvergadering te worden vastgesteld. Dat dient minstens ééns in de vier jaar te gebeuren. Een politieke vereniging mag beperkingen opleggen aan welk deel van het programma geamendeerd kan worden. Zo kan een partij bijvoorbeeld bepalen dat de financiële paragraaf of het voorwoord niet geamendeerd kunnen worden. Deze beperkingen moeten worden opgenomen in de statuten van de partij.

- Kandidatenlijst

Met dit amendement wordt vastgelegd dat de kandidatenlijst voor verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement moet worden vastgesteld door de algemene ledenvergadering voordat deze bij de Kiesraad wordt ingeleverd. Er worden geen eisen gesteld aan hoe de concept-kandidatenlijst tot stand moet komen. Wel wordt bepaald dat leden het recht hebben om de concept-kandidatenlijst te amenderen, alvorens deze wordt vastgesteld. De procedure hiertoe moet in de statuten worden omschreven. Ook hier geldt dat een beperking van de invloed van de leden mogelijk blijft. Bijvoorbeeld wanneer het stemgewicht van de leden bij het bepalen van de lijstvolgorde 50% bedraagt, en

de andere helft door een lijstadviescommissie wordt ingevuld. Dit dient dan in de statuten van de partij te zijn omschreven, die op hun beurt weer door de leden geamendeerd kunnen worden.

- Stemrecht en de algemene ledenvergadering

In principe heeft ieder lid een gelijk stemrecht in de algemene ledenvergadering. Het reguliere verenigingsrecht biedt de mogelijkheid om een onevenredig stemgewicht toe te kennen aan bepaalde leden (BW2:38, lid 1). Dit amendement sluit die mogelijkheid uit. De indieners willen hiermee voorkomen dat in de praktijk een kleine groep alsnog de dienst kan uitmaken binnen een algemene ledenvergadering. Hiermee wordt niet uitgesloten dat een algemene ledenvergadering bestaat uit afgevaardigden. Het huidige verenigingsrecht beschrijft dat de algemene vergadering kan bestaan uit afgevaardigden die door en uit de leden worden gekozen (art. 2:39 lid 1 BW). Hierbij is geen sprake van een ongelijk stemgewicht, omdat er sprake is van delegatie van het stemrecht.

- De statuten

De statuten van de politieke vereniging dienen te omschrijven op welke manier aan de door de wet gestelde eisen aan de interne organisatie wordt voldaan. De statuten moeten dus beschrijven hoe de leden invloed kunnen uitoefenen op de kandidatenlijst en het programma. Ook dienen de statuten te beschrijven op welke gronden een partij leden mag weigeren of uit het lidmaatschap kan ontszeggen. Deze statuten kunnen volgens het verenigingsrecht door de algemene ledenvergadering worden gewijzigd met een gewone meerderheid (art. 2:42 lid 1 BW). Op die manier houden de leden van de vereniging zeggenschap over de beperkingen die ze aan hun eigen invloed opleggen. Het is de bedoeling van de indieners dat politieke verenigingen ruimte behouden om deze procedures naar eigen inzicht vorm te geven. Ook nu is interne partijdemocratie op verschillende manieren geregeld binnen diverse politieke verenigingen. Politieke partijen moeten de vrijheid behouden om dit te organiseren op een manier die past bij de partijcultuur.

Toezicht en sanctie

Het toezicht op het naleven van de vereisten die in de Wet op de politieke partijen zijn opgelegd aan politieke verenigingen is belegd bij de op te richten Nederlandse autoriteit politieke partijen (hierna: Napp). Er is ook een rol weggelegd voor het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal c.q. het Europees Parlement (de Kiesraad). Hiervoor is gekozen omdat het hebben van een partijprogramma – vgl. het voorgestelde artikel 13c – met dit amendement voorwaardelijk wordt voor de mogelijkheid van een politieke groepering om haar aanduiding door het centraal stembureau te kunnen laten registreren (vgl. het voorgestelde artikel G 1 lid 3 onder d Kieswet). Om de onafhankelijkheid van de Kiesraad te waarborgen wordt de formele en materiele toets op het naleven van de in deze wet gestelde eisen belegd bij de Napp. Dit amendement sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande taken van deze organisaties.

Met dit amendement worden in hoofdstuk 2 aanvullende eisen gesteld ten aanzien van politieke verenigingen. Het toezicht hierop valt uiteen in twee soorten: rondom verkiezingen en periodiek. Het toezicht rondom verkiezingen kent twee vormen. In de eerste plaats een formele toets, waarbij of in de statuten staat beschreven dat:

- de partij leden in principe accepteert;
- die leden inspraak hebben op het inhoudelijke programma van de partij en dat deze door de ALV moet worden vastgesteld;
- die leden inspraak hebben op de volgorde van de kandidatenlijst en dat deze door de ALV moet worden vastgesteld.

Deze toets vindt in ieder geval plaats op het moment dat een politieke vereniging een aanduiding wil laten registreren bij de Kiesraad. Wanneer een groepering dit wil doen, moeten zij beschikken over een verklaring van de Napp waarin is vastgelegd dat de vereniging voldoet aan de eisen van de formele toets. Alvorens naar de Kiesraad te gaan, moet de vereniging dus een verzoek indienen bij de Napp om

toegelaten te worden tot de procedure van het registreren van de aanduiding bij de Kiesraad. Als de politieke vereniging niet aan de vereisten voldoet, besluit de Napp dat de groepering zich niet kan melden bij de Kiesraad. Een politieke vereniging heeft dan de mogelijkheid de statuten aan te passen zodat wél aan de vereisten voldaan wordt, en kan vervolgens opnieuw een verzoek bij de Napp indienen.

Bij de beoordeling van de registratieverzoeken kijkt de Kiesraad, naast de reeds bestaande toetsingscriteria, vervolgens of de aanvragende partij beschikt over deze verklaring. Dit is voorwaardelijk aan het laten registreren van de aanduiding.

In tweede instantie vindt er een materiele toets plaats. Deze vindt plaats bij alle politieke verenigingen die een aanduiding hebben laten registreren bij de Kiesraad. Hierbij controleert de Napp of deze procedures in de praktijk ook zijn gevolgd. De Napp controleert of:

- in de afgelopen vier jaar een programma vastgesteld is door de ALV;
- de leden amendementen hebben kunnen indienen op het programma en of over deze amendementen is gestemd;
- de leden invloed hebben gehad op de kandidatenlijst;
- de kandidatenlijst door de ALV is vastgesteld.

De Napp controleert niet of een stemming over een amendement ook daadwerkelijk correct is opgenomen in de eindversie van het programma. De Napp ziet ook niet toe op correcte naleving van procedures rondom stemmen, bijvoorbeeld in het geval van een dispuut over een stemmingsuitslag. De indieners gaan ervanuit dat dit soort controles op naleving van de eigen procedures door de leden van de partij zelf gedaan zullen worden. De leden zijn zelf primair verantwoordelijk voor het afdwingen van correcte naleving van de eigen statuten.

Deze toets vindt plaats uiterlijk voor de dag van de kandidaatstelling. Als de politieke vereniging aan de vereisten voldoet, besluit de Napp dat de politieke vereniging zich kan melden bij de Kiesraad voor het indienen van de kandidatenlijst. Als de Napp concludeert dat de politieke vereniging niet aan de vereisten voldoet, besluit de Napp dat de politieke vereniging geen kandidatenlijst kan inleveren bij de Kiesraad.

Dit heeft als consequentie dat het programma en de kandidatenlijst dienen te worden vastgesteld voor de dag van de kandidaatstelling. De indieners zijn zich ervan bewust dat dit extra druk oplevert voor politieke partijen in het geval dat zij bij tussentijdse verkiezingen in korte tijd een programma en een kandidatenlijst moeten opstellen. Het komt in de praktijk nu voor dat het programma pas door het congres wordt vastgesteld ná de dag van de kandidaatstelling. De indieners beschouwen deze eis echter toch als noodzakelijk, omdat de Kiesraad na de dag van de kandidaatstelling het proces tot definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten ingaat. Groeperingen die voor het eerst een aanduiding laten registreren zijn op grond van artikel 49c, derde lid, uitgezonderd van de materiele toets vanwege de korte doorlooptijden.

Daarnaast krijgt de Napp ook de taak om periodiek toezicht uit te oefenen. Eens per jaar brengt de Napp een verslag uit waarin van alle partijen die zijn vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer en/of het Europees Parlement wordt vermeld:

- Of de partij nog voldoet de partij nog aan de formele eisen, zoals hierboven beschreven.
- Hoe vaak het is voorgekomen dat leden zijn geweigerd en op welke gronden en hoe vaak een zaak met betrekking tot het weigeren van lidmaatschap voor de rechter is gebracht.

Als blijkt dat de politieke partij niet meer voldoet aan de formele eisen, bijvoorbeeld omdat het de statuten heeft gewijzigd en daardoor geen leden meer toelaat of de invloed van deze leden heeft geschrapt, dan vervalt de aanduiding bij de Kiesraad. Dat betekent dat deze partij bij nieuwe verkiezingen zich opnieuw moet inschrijven.

In alle gevallen is beroep op de rechter tegen de besluiten van de Napp Dit amendement wijzigt niets aan de hiervoor geldende termijnen.

Grondrechten

Dit amendement raakt aan de vrijheid van vereniging (art. 8 Grondwet) en artikel 4 van de Grondwet dat ook ervan uitgaat dat 'iedere Nederlander gelijkelijk' recht heeft om te worden gekozen in vertegenwoordigende organen. De indieners zijn van mening dat het gaat om een beperkte en gerechtvaardigde begrenzing van deze grondrechten. Tegelijkertijd worden ook grondrechten versterkt. In elk geval kan niet gezegd worden dat de Grondwet of eenieder verbindende bepalingen uit internationale verdragen zich verzetten tegen het amendement of tot een soortgelijke regeling verplichten.

Het amendement raakt de vrijheid van vereniging voornamelijk op het punt waar het politieke verenigingen minder ruimte geeft om leden te weigeren dan reguliere verenigingen. De indieners beogen immers in feite een verplichting op te leggen aan politieke partijen om leden toe te laten. Het belang van de vrijheid van vereniging voor een goed functionerende democratie wordt erkend in diverse internationale verdragen. Zo waarborgt artikel 11 EVRM het recht op vreedzame vergadering en vereniging, inclusief het recht om vakbonden op te richten en zich daarbij aan te sluiten. Vergelijkbare waarborgen zijn opgenomen in artikel 22 IVBPR en artikel 12 van het EU-Handvest van de grondrechten, zij het in enigszins andere bewoordingen.

De indieners achten het noodzakelijk in een democratische samenleving dat burgers politiek kunnen participeren. Dat gaat verder dan enkel het actief en passief kiesrecht. Het amendement geeft burgers de mogelijkheid om deel te nemen aan partijpolitieke besluitvorming, ideeën aan te dragen en zich politiek te ontwikkelen. Daarbij past het dat in een democratische samenleving partijen hun organisatie op democratische leest schoeien. De situatie waarin een kleine groep, of zelfs één persoon, beslist over kieslijsten, programma's en andere belangrijke partijbesluiten, verdraagt zich niet met de beginselen van de democratische rechtsorde. Wanneer interne partijpolitieke besluitvorming wordt gemonopoliseerd, verliezen leden hun rol als dragers van de partij. De partij dreigt dan te verworden tot een instrument van enkelen, in plaats van een democratisch georganiseerde vereniging die bijdraagt aan het publieke debat. Het is daarom gerechtvaardigd om minimale vereisten te stellen op het gebied van interne democratie en checks & balances binnen de partijorganisatie.

Waar in dit verband ook niet aan voorbijgegaan mag worden is dat de indieners in feite hetzelfde beogen als de vrijheid van vereniging: het bevorderen van politieke participatie en de civil society. Politieke partijen vervullen een centrale rol in de democratie, doordat zij de verbinding leggen tussen bestuur en volksvertegenwoordiging enerzijds en de kiezers anderzijds. Een representatieve parlementaire democratie is nauwelijks voorstelbaar zonder partijen die uiteenlopende overtuigingen en ideologische stromingen belichamen. Het EHRM onderstreept in zijn jurisprudentie eveneens dat politieke partijen onmisbaar zijn voor pluralisme en een goed functionerende democratie.¹

Een beroep op de vrijheid van vereniging om het bestaan van eenmanspartijen te rechtvaardigen is in dit licht op zijn minst paradoxaal.

Anderzijds moet daarbij worden benadrukt dat dit niet zonder meer rechtvaardigt dat vanuit de staat zomaar aan politieke partijen wordt opgelegd hoe zich te organiseren. De beperkingssystematiek die voortkomt uit artikel 11 van EVRM schrijft immers ook een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets voor. Dan gaat het bij het eerste om de vraag of er minder vergaande alternatieven zijn die hetzelfde doel bereiken. De initiatiefnemer ziet geen effectieve alternatieven. De 1000-leden vereiste om in aanmerking te komen voor partijfinanciering biedt geen garantie op democratisch georganiseerde partijen. Wat betreft de proportionaliteit is van belang dat het amendement niet verder gaat dan nodig om het doel te bereiken.

De indieners hebben er daarom voor gekozen om minimale materiele eisen te stellen in het amendement. Partijen hebben nog steeds de vrijheid om hun partij, volgens democratische normen, in te richten. Ook

systemen met een ledenraad of een afgevaardigdenvergadering moeten in beginsel mogelijk zijn.

Dat laat onverlet dat het gevolg dat wordt verbonden aan een onvoldoende democratische partijorganisatie zwaar is. Het niet accepteren van een kandidatenlijst kan er (de mogelijkheid van beroep daargelaten) immers toe leiden tot een partij niet deel kan nemen aan verkiezingen. De indieners zien echter geen lichter middel om zeker te stellen dat partijen voldoen aan minimale democratische vereisten. Van belang daarbij is wel dat partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe regels. Het wetsvoorstel voorziet al in de mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding waardoor, als partijen meer tijd hebben om zich voor te bereiden op dit onderdeel, die ruimte geboden kan worden. Daarmee is de regeling voorzienbaar.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde in 2011 dat een verbod op een partij die niet aan onder meer de eis voldeed om een minimaal 50.000 leden te hebben, onnodig en ongerechtvaardigd was.¹ Het amendement gaat aanzienlijk minder ver dan het geval was bij de desbetreffende zaak, zowel als het gaat om de sanctie als wat betreft de (getalsmatige) eisen die worden gesteld. Een dergelijk vereiste, zo oordeelt Hof, is alleen gerechtvaardigd als deze de ongehinderde oprichting en werking van een veelheid aan politieke partijen die de belangen van verschillende bevolkingsgroepen vertegenwoordigen, mogelijk maakt. Het is belangrijk om toegang tot het politieke toneel voor verschillende partijen te waarborgen op voorwaarden die hen in staat stellen hun kiezers te vertegenwoordigen, aandacht te vestigen op hun zorgen en hun belangen te verdedigen. De vereisten die de indieners voorstellen staan hieraan niet in de weg.

Het amendement raakt ook aan het gelijk passief kiesrecht. Er worden immers extra voorwaarden verbonden aan de mogelijkheid om zich verkiesbaar te stellen. Dit komt het sterkst naar voren in de consequentie van dit amendement dat boven elke kandidatenlijst een aanduiding van een politieke groepering dient te staan. De mogelijkheid om een zogenaamde 'blanco' kieslijst aan te leveren komt te vervallen voor verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer (en het Europees Parlement) (zie de voorgestelde wijziging van artikel H 3 en bijbehorende artikelen). Het doel van dit amendement is immers om ervoor te zorgen dat kandidatenlijsten en programma's democratisch tot stand komen. Aangezien aan een blanco lijst geen (geregistreerde) politieke vereniging verbonden is, kan dit niet worden gegarandeerd. Het indienen van een blanco lijst zou derhalve een te makkelijke omzeiling van de in dit amendement vastgelegde regels vormen. Daarom zien de indieners zich genoodzaakt deze route te sluiten.

Anderzijds versterkt dit amendement het passief kiesrecht. Het vergroot immers de mogelijkheid om lid te worden van een politieke partij en zelf invloed uit te oefenen op de plaats op een kandidatenlijst. Onder de huidige wet heeft de lijsttrekker mogelijkheid volledige zeggenschap uit te oefenen over de kandidatenlijst. Met dit amendement wordt dit proces gedemocratiseerd.

Sneller
Tseggai

¹ EHRM 12 april 2011, appl. no. 12976/07 (Republican Party of Russia/Rusland).