

Vergaderjaar 2025–2026

36 742

Regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie en financiën, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbieden van politieke partijen (Wet op de politieke partijen)

Nr. 17

GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN SNELLER EN MOHANDIS TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 12

Ontvangen 29 juni 2026

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

Aan hoofdstuk 2 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 3. Interne organisatie

Artikel 13a. Toepassingsbereik paragraaf 3

1. Deze paragraaf is alleen van toepassing op politieke verenigingen waarvoor door een centraal stembureau een aanduiding is geregistreerd ten behoeve van de verkiezing van de leden van:

- a. de Tweede Kamer der Staten-Generaal; of
- b. het Europees Parlement.

2. Deze paragraaf is alleen van toepassing op het functioneren van de in het eerste lid bedoelde politieke verenigingen voor zover het de in dat lid bedoelde verkiezingen betreft.

Artikel 13b. Lidmaatschap

1. In de statuten wordt gewaarborgd dat als lid van de politieke vereniging ten minste wordt toegelaten, degene die:

- a. voldoet aan de eisen die de statuten van de vereniging aan de leden stelt;
- b. geen deel uitmaakt van het verenigingsbestuur van een andere politieke vereniging waarop deze paragraaf van toepassing is; en
- c. bij een laatstgehouden verkiezing als bedoeld in de Kieswet voor provinciale staten, de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement niet verkozen is op een lijst waarboven de aanduiding, of een afkorting daarvan, van een andere politieke vereniging stond.

2. Het lidmaatschap van een politieke vereniging staat slechts open voor natuurlijke personen.

3. De politieke vereniging kan het lidmaatschap slechts opzeggen in de gevallen, genoemd in artikel 35, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en indien een lid niet langer in aanmerking zou komen voor het lidmaatschap als bedoeld in het eerste lid.

4. Artikel 38, eerste lid, laatste zin, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op een politieke vereniging.

Artikel 13c. Partijprogramma

1. Een politieke vereniging heeft een op schrift gesteld partijprogramma waarin de doelen van de vereniging zijn vastgesteld.

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. De algemene vergadering heeft het recht om over deze voorstellen tot wijziging te stemmen. Het recht tot wijziging geldt niet voor die delen van het programma die hiervan op grond van de statuten zijn uitgesloten.

4. De statuten bepalen de wijze waarop de politieke vereniging voldoet aan de verplichtingen op grond van dit artikel.

Artikel 13d. Bestuursverslag

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

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, voor zover dit een kandidatenlijst voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement betreft.

II

Aan hoofdstuk 4 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 5. 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 volgens de statuten van de vereniging voldoet aan de verplichtingen, gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3.

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

3. Jaarlijks toetst de Autoriteit of de politieke vereniging volgens de statuten 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, voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement vast volgens de in de statuten te bepalen procedure.
2. Artikel 13c, derde en vierde 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 voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement 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.
2. De verklaring, bedoeld in het eerste lid, betreft uitsluitend de vaststelling of:
 - a. in de afgelopen vier jaar een programma vastgesteld is door de algemene vergadering, als bedoeld in artikel 13c, tweede lid;
 - b. de leden de mogelijkheid hebben gehad om wijzigingen op het programma voor te stellen, als bedoeld in artikel 13c, derde lid en of over deze amendementen een stemming heeft plaatsgevonden;
 - c. de kandidatenlijst is vastgesteld door de algemene vergadering, als bedoeld in artikel 49b, eerste lid;
 - d. de leden wijzigingen hebben kunnen voorstellen op de kandidatenlijst, als bedoeld in artikel 49b, tweede lid.
3. De politieke vereniging ontvangt deze verklaring uiterlijk de derde dag voor de dag van de kandidaatstelling.
4. 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.
5. Dit artikel is niet van toepassing op de politieke vereniging waarvoor voor de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geen geldige kandidatenlijst is ingeleverd en die niet eerder aan een verkiezing voor deze Kamer heeft deelgenomen.

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. 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.

Na artikel 126 wordt een artikel ingevoegd, luidende

Artikel 126a. Beroep tegen weigering verklaring

1. Tegen de weigering van een verklaring als bedoeld in artikel 49c, eerste lid, kan, in afwijking van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, beroep worden ingesteld door een belanghebbende. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een beroepschrift drie dagen.

2. Titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de weigering van een verklaring, bedoeld in het eerste lid.

3. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt de zaak met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 8.2.4 blijft buiten toepassing. Aan het centraal stembureau wordt terstond een afschrift van het beroepschrift gezonden.

4. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet uitspraak uiterlijk om 12.00 uur op de vierde dag nadat het beroepschrift is ontvangen.

5. Indien de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State strekt tot gegrondverklaring van het beroep, bepaalt zij dat haar uitspraak in de plaats treedt van de geweigerde verklaring.

6. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt partijen en de voorzitter van het centraal stembureau onverwijld in kennis van de uitspraak.

V

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;.

4°. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Het schrappen van een aanduiding op grond van het zevende lid, onderdeel d, geldt niet ten aanzien van een andere verkiezing dan de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement, indien het schrappen plaatsheeft na de tweeënveertigste dag voor de kandidaatstelling van die andere verkiezing.

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, eerste lid, 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

Artikel I 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder i, wordt «of derde» vervangen door «, derde, vierde of vijfde».

2. Na het vijfde lid, wordt, onder vernummering van het zesde lid tot zevende lid een lid ingevoegd, luidende:

6. In het geval, bedoeld in artikel 126a, vijfde lid, van de Wet op de politieke partijen geldt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State strekkende tot gegrondverklaring van het beroep als tijdig herstel van het verzuim van het ontbreken van een verklaring als bedoeld in artikel H 3, derde lid.

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

Na artikel I 7, tweede lid, wordt, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

3. Het beroep kan niet gericht zijn tegen de weigering van een verklaring als bedoeld in artikel 49c, eerste lid, van de Wet op de politieke partijen.

J

In artikel Pa 9 wordt «aanhef» vervangen door «eerste lid, aanhef».

K

In artikel Ya 10a, eerste lid, wordt «aanhef» vervangen door «eerste lid, aanhef».

VI

Artikel 151 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Aan het eerste lid (nieuw) wordt toegevoegd «, met uitzondering van de onderdelen genoemd in het tweede en derde lid».

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Artikel 141, onderdeel A, onder 2° en 3°, onderdeel d, treedt in werking vijf jaar na inwerkingtreding van artikel 49a.

3. Artikel 141, onderdelen E, en G, onder 2°, tweede lid, treden in werking vijf jaar na inwerkingtreding van artikel 49c.

Toelichting

Inleiding en motivatie

Met dit amendement willen de indieners minimale democratische vereisten stellen aan de interne organisatie van politieke partijen die mee willen doe aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement. De kern daarvan is dat politieke partijen, gelet op hun bijzondere positie in het democratisch bestel, niet uitsluitend kunnen worden beschouwd als private verenigingen die hun interne organisatie geheel naar eigen inzicht vormgeven. Politieke partijen zijn de organisaties die kandidaten selecteren voor vertegenwoordigende organen, verkiezingsprogramma's vaststellen, politieke ambtsdragers ondersteunen, belangen en ideeën uit de samenleving bundelen en een essentiële schakel vormen tussen burger en bestuur. Zij vervullen daarmee een publieke en constitutioneel relevante functie.

De indieners achten het daarom gerechtvaardigd dat de wet een beperkte democratische ondergrens stelt aan de wijze waarop politieke partijen intern zijn georganiseerd. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State ziet constitutionele ruimte om de interne organisatie van politieke partijen wettelijk te regelen. Daarmee wordt niet beoogd politieke partijen van staatswege in een uniform organisatorisch model te dwingen. Partijen moeten ruimte houden om hun eigen politieke identiteit, verenigingscultuur, ideologische traditie en organisatorische vorm te bepalen. Het amendement strekt er slechts toe te waarborgen dat politieke partijen die deelnemen aan het democratische proces zelf voldoen aan een minimale democratische standaard. Die standaard is noodzakelijk en proportioneel, juist omdat politieke partijen een centrale rol vervullen in het functioneren van de representatieve democratie.

De indieners voeren in ieder geval drie argumenten aan waarom interne partijdemocratie van belang is.

1. Politieke partijen moeten de democratische norm die zij vertegenwoordigen ook intern uitdragen

In de eerste plaats is het van belang dat het democratische stelsel de normen waarop het berust, ook in zijn eigen dragende instituties tot uitdrukking brengt. De democratische rechtsstaat functioneert op basis van machtsverspreiding, checks and balances, publieke verantwoording en de mogelijkheid van tegenspraak. Die uitgangspunten gelden niet alleen voor de verhouding tussen staatsmachten, maar zijn ook richtinggevend voor de organisaties die de toegang tot politieke macht organiseren.

Politieke partijen zijn geen persoonlijke projecten, privébedrijven of louter electorale voertuigen van één leider. Zij vormen een cruciaal onderdeel van het stelsel waarmee Nederlanders zichzelf besturen. Via politieke partijen worden kandidaten geselecteerd, politieke programma's opgesteld en politieke vertegenwoordigers voortgebracht. Partijen zijn daarmee in belangrijke mate poortwachters van publieke macht. Wanneer zulke organisaties intern volledig gesloten, hiërarchisch of afhankelijk van één persoon zouden kunnen functioneren, ontstaat spanning met de democratische functie die zij vervullen.

De indieners vinden het daarom van belang dat politieke partijen zelf ook democratische basisnormen in acht nemen. Dat uitgangspunt is niet uitzonderlijk. In andere maatschappelijke sectoren wordt eveneens verlangd dat organisaties die grote invloed uitoefenen op burgers, werknemers, leerlingen, studenten, cliënten of patiënten vormen van inspraak, medezeggenschap of interne controle organiseren. Werkgevers met meer dan 50 werknemers zijn bijvoorbeeld verplicht een ondernemingsraad in te stellen.¹ Juist bij politieke partijen, die een dragende rol spelen in de democratische besluitvorming, mag worden verwacht dat zij niet achterblijven bij zulke democratische basisnormen.

Dit argument kan ook worden beschouwd vanuit het perspectief van de burger en het partijlid. Wie lid wordt van een politieke partij, doet dat niet alleen als deelnemer aan een private vereniging, maar ook als burger die via die partij wil bijdragen aan politieke meningsvorming, kandidaatstelling en publieke besluitvorming. De jurist Yigal Mersel formuleert dit beginsel treffend: *«If individuals have a right to equality and liberty in democracy, they must also have these rights within the bodies that enable them to participate in that democracy.»*² Met andere woorden: als politieke partijen het vehikel zijn waarmee burgers deelnemen aan de democratie, moet binnen die partijen ook een minimale ruimte bestaan voor gelijkwaardige invloed, inspraak en tegenspraak.

2. Interne partijdemocratie verkleint het risico op machtsconcentratie en autoritaire partijvorming

In de tweede plaats willen de indieners de kans verkleinen dat het democratische proces wordt gekaapt door autocratische of individuele machtsvorming binnen politieke partijen. Juist omdat politieke partijen toegang verschaffen tot parlementaire vertegenwoordiging en regeringsmacht, is hun interne organisatie niet zonder betekenis voor de democratische rechtsstaat als geheel.

In binnen- en buitenland is zichtbaar dat autoritaire bewegingen niet uitsluitend van buitenaf druk uitoefenen op democratische instituties, maar ook via politieke partijen kunnen opkomen. Democratische verkiezingen kunnen worden gebruikt door partijen die intern nauwelijks democratisch functioneren en waarin macht sterk is geconcentreerd bij één leider, diens directe omgeving of een gesloten bestuur. Wanneer zo'n partij vervolgens toegang krijgt tot parlementaire zetels, publieke financiering of regeringsverantwoordelijkheid, kan een intern autoritaire organisatievorm doorwerken in het functioneren van het staatsbestel. In de literatuur wordt daarom benadrukt dat het democratische karakter van een partij niet alleen kan worden beoordeeld aan de hand van haar programma of publieke optreden, maar ook aan de hand van haar interne organisatie en besluitvormingsstructuur.³

Wettelijke borging van minimale interne democratie kan daarom dienen als verdedigingsmechanisme van de democratische rechtsstaat. Zij voorkomt niet dat antidemocratische opvattingen bestaan, en zij mag ook niet worden gebruikt om partijen op inhoudelijke gronden te disciplineren.

¹ Artikel 2 lid 1 Wet op de ondernemingsraden bepaalt dat een ondernemer verplicht is een ondernemingsraad in te stellen wanneer in de onderneming in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn.

² Yigal Mersel, «The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy», *International Journal of Constitutional Law* 2006, p. 84–113. De geciteerde formulering wordt in de literatuur gebruikt ter onderbouwing van het beginsel dat democratische participatierechten ook betekenis moeten hebben binnen de organisaties die deelname aan de democratie mogelijk maken.

³ Mersel, «The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy», 2006.

Maar zij kan wel waarborgen dat macht binnen partijen niet volledig wordt geconcentreerd en dat fundamentele partijbesluiten tot stand komen via procedures waarin leden, organen en interne tegenmacht een rol spelen.

Dat is met name van belang bij besluiten over kandidaatstelling en partijprogramma. Wanneer één persoon bepaalt wie verkiesbaar is, wie toegang krijgt tot fractie of bestuur, welke politieke koers wordt gevolgd en welke interne kritiek wordt getolereerd, ontstaat een partijvorm die moeilijk verenigbaar is met de democratische functie van politieke partijen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat kandidaten voor vertegenwoordigende organen voortkomen uit een procedure die ten minste voldoet aan minimale eisen van openheid, controleerbaarheid en interne legitimiteit. Dat verkleint de risico's van nepotisme, cliëntelisme, willekeur en autoritair leiderschap.

Daarbij past een proportionele benadering. De indieners beogen niet dat de wetgever de dagelijkse partijpolitieke besluitvorming overneemt of gedetailleerd voorschrijft hoe partijen zich moeten organiseren. De autonomie van politieke partijen en de vrijheid van vereniging blijven zwaarwegende uitgangspunten. Juist om dat politieke partijen een voorbeeldfunctie vervullen is een ondergrens nodig die regelt dat macht intern wordt voorbereid, legitimeert en verdeeld.

De indieners geven toe dat interne partijdemocratie geen voldoende voorwaarde is voor het voorkomen van autoritair leiderschap. De geschiedenis en het heden kennen voorbeelden waarbij autoritaire leiders voortkomen uit partijen met leden. Het is dus geen garantie op het voorkomen van autoritair leiderschap, maar kan wel drempels opwerken voor te grote machtsconcentratie.

3. Interne partijdemocratie versterkt publieke meningsvorming en politieke participatie

In de derde plaats draagt interne partijdemocratie bij aan het vormgeven van het publieke debat. Politieke partijen zijn niet alleen organisaties die deelnemen aan verkiezingen. Zij vervullen ook een intermediaire rol tussen samenleving en staat. Zij verzamelen signalen uit de samenleving, wegen belangen, ontwikkelen ideeën, formuleren beleidsvoorstellen en vertalen maatschappelijke voorkeuren naar politieke besluitvorming.

In Duitsland, waar de eis van interne partijdemocratie constitutioneel is verankerd, wordt dit aangeduid met het beginsel van *Willensbildung von unten nach oben*: politieke wilsvorming van onderop. Artikel 21 van het Duitse Grundgesetz bepaalt dat politieke partijen meewerken aan de politieke wilsvorming van het volk en dat hun interne organisatie aan democratische beginselen moet voldoen.⁴ Dat beginsel drukt uit dat partijen niet slechts top-down boodschappen naar kiezers zenden, maar ook bottom-up maatschappelijke opvattingen moeten verzamelen, ordenen en vertalen naar politieke keuzes. Politieke partijen moeten dus niet alleen verkiezingsmachines zijn, maar ook plekken van debat, vorming en politieke participatie.

⁴ Artikel 21 lid 1 Grundgesetz: «Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.»

Ook in Nederland is dit van belang, ook al staat die taak van politieke partijen niet als zodanig in de Grondwet omschreven. Het lidmaatschap van een politieke partij blijft, naast het uitbrengen van een stem bij verkiezingen, een van de belangrijkste laagdrempelige manieren waarop burgers kunnen deelnemen aan publieke besluitvorming. Via het partijlidmaatschap kunnen burgers bijdragen aan programma's, resoluties, kandidaatstellingen, congressen, lokale afdelingen, werkgroepen en politieke scholing. Partijen functioneren daarmee als klankbord, leerschool en voorportaal van democratische besluitvorming.

Een wettelijke ondergrens voor ledeninvloed kan deze functie versterken. Wanneer leden daadwerkelijk invloed hebben op de politieke koers, kandidaatstelling en interne organisatie van hun partij, wordt lidmaatschap betekenisvoller. Dat kan bijdragen aan betrokkenheid, legitimiteit en inhoudelijke vernieuwing. Partijen worden dan niet slechts communicatiemiddelen van een partijtop, maar platforms waar politieke ideeën kunnen ontstaan, worden getoetst, worden bekritiseerd en uiteindelijk hun weg kunnen vinden naar volksvertegenwoordiging en bestuur.

Professor Scarrow wijst er in haar studie over interne partijdemocratie op dat meer inclusieve interne besluitvorming kan bijdragen aan participatie, legitimiteit en betere verbinding tussen partijorganisatie en samenleving.⁵

Daarmee draagt interne partijdemocratie ook bij aan de kwaliteit van het publieke debat. Een partij die intern ruimte biedt voor discussie, pluraliteit en tegenspraak, is beter in staat maatschappelijke ontwikkelingen op te nemen en verschillende perspectieven te wegen. Interne democratie kan bovendien voorkomen dat partijen zich afsluiten van hun leden en achterban, of dat politieke koersbepaling wordt gereduceerd tot strategische keuzes van een beperkte leiding. Democratische besluitvorming binnen partijen kan het publieke debat verdiepen, omdat zij burgers in staat stelt al vóór verkiezingen invloed uit te oefenen op de inhoudelijke keuzes die later aan de kiezer worden voorgelegd.

De indieners erkennen dat interne partijdemocratie geen wondermiddel is. Zij garandeert niet automatisch hoge ledenaantallen, inhoudelijke kwaliteit of brede maatschappelijke representativiteit. Wel creëert zij de institutionele voorwaarden waaronder leden invloed kunnen uitoefenen en waaronder partijen hun intermediaire functie op een open en contro-leerbare wijze kunnen vervullen. Dat is in een representatieve democratie van wezenlijk belang.

Voor- en nadelen van het reguleren van interne partijdemocratie

Hierboven zijn een aantal voordelen van interne partijdemocratie besproken. Daarnaast kan men zich afvragen of het wenselijk is om deze interne democratie af te dwingen door middel van regulering. De internationale richtlijnen van de Venice Commission en de OVSE/ODIHR benadrukken dat regulering van politieke partijen verenigbaar moet blijven met fundamentele rechten, waaronder de vrijheid van vereniging, en dat beperkingen noodzakelijk en proportioneel moeten zijn.⁶ Ook ziet de Afdeling advisering van de Raad van State constitutionele ruimte om de interne organisatie van politieke partijen wettelijk te regelen.

⁵ Susan E. Scarrow, *Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute, 2005.

⁶ OSCE/ODIHR & Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation*, 2e editie, 2020.

Ten aanzien van de noodzakelijkheid stellen de indieners dat het reguleren van interne partijdemocratie inderdaad noodzakelijk is om de bovengenoemde voordelen te bereiken. De meeste politieke partijen houden zich al aan de maatschappelijke norm dat politieke partijen intern democratisch georganiseerd moeten zijn. Dat geldt echter niet voor alle partijen, en ook in de toekomst hoeft dat niet het geval te zijn. Het naleven van deze breed gedeelde norm behoeft dus regulering. De bestaande regulering is onvoldoende gebleken om naleving van de norm af te dwingen. Dat politieke partijen 1000 betalende leden moet hebben voordat het in aanmerking kan komen voor subsidie heeft er niet in alle gevallen toe geleid dat politieke partijen ook leden zijn gaan toelaten.

Regulering behoeft ook sanctionering. Te vaak hebben we gezien dat partijen die zich aan de randen van de democratie begeven regels naast zich neerleggen als daar geen stevige sancties aan verbonden zijn. Partijen die zich aan de regels willen onttrekken, krijgen die kans zolang de regels niet gehandhaafd worden. De werking van de sanctie zal hieronder uitgebreider worden besproken. In de grondrechtenparagraaf zullen de indieners beargumenteren dat voorgestelde regulering de grondrechten op proportionele wijze beperkt, en op andere plekken zelfs versterkt.

Men zou ook bezwaar kunnen hebben tegen regulering omdat het leidt tot vermindering van organisatorisch pluralisme en de vrijheid van partijen om het eigen reilen en zeilen vorm te geven te veel beperkt. De Afdeling advisering van de Raad van State raakt in haar voorlichting aan dit argument waar zij stelt dat de normen in het voorstel open geformuleerd zijn. De indieners zien dit juist als een kracht van het voorstel. Het voorstel stelt minimale materiële eisen aan ledendemocratie en laat ruimte voor verschillende modellen om dit vorm te geven. De indieners hebben bewust gekozen voor terughoudendheid in het voorschrijven van procedures en materiële normen. Zij vinden de autonomie van partijen om boven die grens zelf te bepalen hoe ze zich precies organiseren van groot belang. Dit wordt hieronder nog verder toegelicht bij de uitwerking van de vormgeving van de regulering.

De indieners erkennen dat wettelijke regulering van interne partijdemocratie zorgvuldig moet worden begrensd. Politieke partijen moeten hun eigen identiteit, organisatiecultuur en werkwijze kunnen behouden. Juist daarom kiest dit amendement niet voor een gedetailleerde blauwdruk, maar voor een beperkte democratische ondergrens. Die ondergrens is noodzakelijk omdat niet kan worden volstaan met de verwachting dat alle partijen zich vrijwillig aan de norm van interne democratie zullen houden. Tegelijkertijd is zij proportioneel, omdat het voorstel ruimte laat voor verschillende vormen van ledendemocratie en slechts ingrijpt waar dat nodig is om machtsconcentratie te voorkomen, ledeninvloed te waarborgen en het democratische karakter van politieke partijen te beschermen. De nadelen van regulering pleiten daarom niet tegen regulering als zodanig, maar voor een terughoudende, open en doelgerichte vorm daarvan. Dat is precies wat dit amendement beoogt.

Vormgeving van de regulering

In deze toelichting wordt gesproken over politieke partijen en politieke verenigingen. De memorie van toelichting van de Wet op de 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 regels die in dit amendement worden opgesteld gelden enkel voor deelname aan die verkiezingen. 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, de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de waterschappen. De indieners zijn van mening dat de in dit amendement gestelde eisen thans niet proportioneel zijn voor lokale groeperingen. Zij sluiten 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 hen 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. Deze eisen moeten worden opgenomen in de statuten. 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. Dat kan een verkiezingsprogramma heten, maar dat hoeft niet. 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 van artikel 13c bepaalt dat leden het recht hebben om het programma, zolang dit nog niet is vastgesteld, te amenderen en hierover te stemmen. 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 momenteel geen verplichting en dat wordt het met dit amendement ook niet. Echter, het programma van een politieke vereniging dient door de algemene ledenvergadering te worden vastgesteld. Dat dient minstens ééns in de vier jaar te gebeuren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar voorlichting de suggestie gedaan om politieke partijen te verplichten voorafgaand aan elke verkiezing voor de Tweede Kamer en het Europese parlement het programma te laten vaststellen door hun algemene ledenvergadering (ALV). Daar hebben de indieners niet voor gekozen. Bij tussentijdse verkiezingen zijn de termijnen voor opstellen en vaststellen van een programma en een kieslijst vaak zeer kort. Het komt in de praktijk voor dat het programma wordt vastgesteld ná de dag van de kandidaatstelling. Die mogelijkheid zou komen te vervallen als de materiële toets uiterlijk de dag van de kandidaatstelling zou moeten plaatsvinden. Hiermee zou een onevenredige druk worden uitgeoefend op de termijn voor partijen om een programma op te stellen en goed te laten keuren door de ALV. Dit probleem speelt niet of minder bij reguliere verkiezingen. De termijn van vier jaar garandeert dat, bij tussentijdse verkiezingen, een partij ook kan terugvallen op een programma dat redelijk recent, bijvoorbeeld bij de vorige verkiezingen, door de ALV is vastgesteld om aan de materiële toets te voldoen. Het doel is immers om te borgen dat leden een betekenisvolle invloed kunnen uitoefenen op de inhoudelijke koers van de politieke partij.

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 hierbij 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 in artikel 13b, vierde lid. 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. Ook is er geen sprake van ongelijk stemgewicht als de uiteindelijke stemming over bijvoorbeeld een kieslijst een gewogen besluit is, waarbij de stem van de leden gewogen wordt met de stem van bijvoorbeeld een lijstadviescommissie, bestaande uit leden van de partij. Deze laatstgenoemde leden hebben dan materieel meer invloed, maar dat vloeit niet voort uit hun lidmaatschap van de partij maar uit deelname van de lijstadviescommissie. In die zin is er geen sprake van ongelijk stemrecht in de ALV.

• 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. En ook de termijn waarbinnen het bestuursverslag moet worden vastgesteld, moet in de statuten zijn gewaarborgd.

Deze statuten kunnen volgens het verenigingsrecht door de algemene ledenvergadering worden gewijzigd met een tweederde meerderheid, tenzij de statuten anders bepalen (art. 2:43 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 sanctionering

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 registeren (vgl. het voorgestelde artikel G 1, lid 3, onder d, Kieswet). Om de onafhankelijkheid van de Kiesraad te waarborgen wordt de formele en materiële 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 getoetst wordt 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 om mee te doen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europees Parlement. 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. Er is geen limiet aan het aantal pogingen dat een politieke vereniging kan doen om een verzoek in te dienen.

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 voor de Tweede Kamerverkiezingen (en het Europees Parlement).

In tweede instantie vindt er een materiële 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 uit de wet door de politieke partij in de praktijk ook zijn gevolgd. De Napp controleert uitsluitend 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 ervan uit 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. Voor leden staat dan ook de weg van eventuele interne bezwaar- en beroepsprocedures open en uiteindelijk een gang naar de civiele rechter, die in geval van geschillen binnen een vereniging een oordeel kan vellen, zoals dit in het verenigingsrecht geregeld is. Wanneer het spoedeisende belang duidelijk is kan de

civiele rechter, met het oog op fatale termijnen, op korte termijn een uitspraak doen.

De verklaring wordt uiterlijk gegeven op de derde dag voor de dag van de kandidaatstelling. Dat is op een vrijdag. Als de politieke vereniging aan de vereisten voldoet, geeft de Napp een verklaring af waarmee 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 verklaring heeft die nodig is om een kandidatenlijst in te kunnen leveren bij de Kiesraad.

De noodzaak van de verklaring om mee te kunnen doen aan de verkiezingen 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 – als gevolg van de korte termijnen die van toepassing zijn bij tussentijdse verkiezingen – 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 materiële toets vanwege de korte doorlooptijden.

Beroep tegen weigering verklaring door Napp

In het geval een politieke partij uiterlijk op de derde dag voor de dag van de kandidaatstelling geen verklaring van de Napp verkrijgt, kan de politieke partij hiertegen in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 126a regelt deze beroepsprocedure. De beroepstermijn voor de betreffende politieke partij bedraagt drie dagen en eindigt daarmee voor de Tweede Kamerverkiezingen op de maandag (dezelfde maandag als de dag van de kandidaatstelling). Vervolgens doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uiterlijk om 12 uur op de vierde dag nadat het beroepsschrift is ontvangen uitspraak. Dat is dezelfde vrijdag als de dag waarop bij de Tweede Kamerverkiezingen beslist wordt over de geldigheid van de lijsten. In het geval het beroep gegrond verklaard wordt treedt deze uitspraak in de plaats van de geweigerde verklaring. De politieke partij aan wie de verklaring door de Napp is geweigerd, dient om bij een eventueel gegrond beroep mee te kunnen doen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europees Parlement zich wel te houden aan de deadline van de dag van kandidaatstelling bij de Kiesraad. De betreffende politieke partij kan haar kandidatenlijst inleveren en doorloopt het reguliere proces bij de Kiesraad waarbij geldt dat de Kiesraad de kandidatenlijst pas definitief geldig kan verklaren wanneer de weigering van de verklaring door de Napp in beroep teniet wordt gedaan. De uitspraak van de rechter herstelt dan het verzuim van het ontbreken van een verklaring. Een verklaring van de Napp is immers een vereiste om deel te kunnen nemen aan de betreffende verkiezingen.

Doordat deze procedure in geval van weigering van de verklaring door de Napp uiterlijk op de vierde dag na de dag van kandidaatstelling is afgerond, beschikt de Kiesraad bij het definitieve besluit over de geldigheid van de kandidatenlijsten over de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en daarmee dus over definitief uitsluitsel over het al dan niet verstrekken van de verklaring door de Napp.

Periodiek toezicht

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. En tot die tijd niet kan deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer of het Europees Parlement.

Inwerkingtreding sanctionering

De indieners kiezen voor een gedifferentieerde inwerkingtreding waar het ziet op de sanctionering en het onmogelijk maken van deelname met een blanco lijst. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar voorlichting benadrukt dat de interactie tussen de voorgestelde normen en de regels die partijen zelf stellen nog moet uitkristalliseren en dat de Napp tijd nodig heeft om haar gezag te vestigen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen stellen de indieners voor dat de sanctionering en het einde van de mogelijkheid van de blanco lijst pas vijf jaar na inwerkingtreding van de wet van kracht zal worden. Dit ziet zowel op de sanctionering van de formele en materiële toets, de tussentijdse toets als het wegvallen van de optie van de blanco lijst.

De Napp zal de verschillende toetsen wel uitvoeren vanaf de inwerkingtreding van de wet en ook aangeven waar partijen tekortschieten als dit het geval is. Tussen de inwerkingtreding van deze wet en de inwerkingtreding van de sanctie zullen zeker één verkiezing voor de Tweede Kamer en één verkiezing voor het Europees Parlement plaatsvinden. Hiermee zullen partijen en de Napp minstens tweemaal de volledige cyclus van toetsing ondergaan alvorens sancties in werking treden. Na vijf jaar zal de voorliggende wet ook geëvalueerd worden. Eventuele onduidelijkheden zullen in die toets naar voren komen en met een Wijzigingswet gerepareerd kunnen worden.

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. De indieners hebben dit deel van de toelichting uitgebreid naar aanleiding van de voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Vrijheid van vereniging

Het amendement raakt de vrijheid van vereniging op twee manieren. Enerzijds 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. Anderzijds versterkt het de vrijheid van vereniging, omdat het waarborgt dat eenieder lid kan worden van de politieke partij waarbij men zich wil aansluiten. Het vergroot in die zin de vrijheid van individuen om zich te verenigen.

Het belang van de vrijheid van vereniging voor een goed functionerende democratie wordt erkend in diverse internationale verdragen. Zo waarborgt artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (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 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (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 en programma's 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 een enkeling, 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 en 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.

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. Deze vereiste ziet er immers niet

op dat leden ook invloed kunnen uitoefenen op de koers van de partij. 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 materiële 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. Men zou dan bijvoorbeeld kunnen denken aan het opleggen van een bestuurlijke boete. Alhoewel van een boete een normerend effect uitgaat, is het geen dwingende sanctie. De indieners gaan er bij het opstellen van dit amendement van uit dat er partijen zijn die zich intentioneel niet aan de vereisten van interne partijdemocratie willen houden. Een bestuurlijke boete noopt in deze gevallen te weinig tot de gewenste gedragsverandering. Een partij die willens en wetens geen leden accepteert en/of deze leden geen inspraak geeft kan de boete betalen en vervolgens op dezelfde voet doorgaan. Een bestuurlijke boete zou dan ook meer als waarschuwing passen dan als ultieme sanctie. Daarom voorzien de indieners ook dat de civiele rechter zou kunnen overgaan tot het opleggen van een boete wanneer een aspirant lid naar de rechter stapt wanneer deze in diens ogen onterecht het lidmaatschap wordt ontzegd, of wanneer een lid van mening is dat een partij de normen over invloed niet naleeft. Ook vindt er een tussentijdse toets plaats, waarbij partijen er al op gewezen kunnen worden als zij de regels niet volgen. Hiermee bestaan voldoende mogelijkheden voor een partij om in een vroeg stadium te worden gewaarschuwd en daaropvolgend te handelen. Als een partij bij de formele en materiële toets toch niet aan de regels voldoet, is dat naar verwachting al ondanks een aantal waarschuwingen en mogelijkheden om een omissie te herstellen. Een zwaardere sanctie dan een bestuurlijke boete is dan passend.

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 minimaal 50.000 leden te hebben, onnodig en ongerechtvaardigd was.⁷ 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

⁷ EHRM 12 april 2011, appl. no. 12976/07 (Republican Party of Russia/Rusland).

zorgen en hun belangen te verdedigen. De vereisten die de indieners voorstellen staan hieraan niet in de weg.

Passief kiesrecht

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.

De indieners wijzen daarbij tevens op de volgende passage uit de memorie van toelichting van de Wet op de politieke partijen als reactie op opmerkingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), waar het gaat over de verhouding tussen het partijverbod en het passief kiesrecht: «Wel kunnen de kandidaten en gekozenen van de partij ervoor kiezen om zich aan te sluiten bij een andere partij, dan wel aan verkiezingen deel te nemen met een blanco lijst. Voor de uitoefening van het passief kiesrecht heeft een partijverbod dan ook zeer beperkte gevolgen.» De regering spreekt hier het oordeel uit dat het verbieden van een politieke partij slechts zeer beperkte gevolgen heeft voor het passief kiesrecht. De sanctie die in dit amendement wordt voorgesteld, (tijdelijke) uitsluiting van deelname aan de verkiezingen, is minder vergaand dan een partijverbod. Dat blijkt ook uit de volgende passage uit het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel: ««Daarom is van belang dat, voordat een partijverbod wordt opgelegd, is onderzocht of met minder ingrijpende of bezwarende middelen hetzelfde doel kan worden bereikt. Zulke «lichtere» middelen kunnen bestaan uit bestuurlijke maatregelen, zoals (tijdelijke) stopzetting van financiering of subsidiëring van overheidswege, het onthouden van faciliteiten – zoals zendtijd voor politieke partijen – en (tijdelijke) uitsluiting van deelname aan de verkiezingen.» Als het verbieden van een partij slechts een beperkte inperking is van het passief kiesrecht, dan is een lichtere sanctie zoals (tijdelijke) uitsluiting van deelname aan de verkiezingen dat ook. Daarbij komt dat ook nu slechts zeer weinig kiezers via een «blanco» kieslijst aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer dan wel het Europees Parlement deelnemen. Bij de laatste zes Tweede Kamerverkiezingen deed alleen in 2021 een «blanco» kieslijst mee. Bij de laatste zes verkiezingen voor het Europees Parlement heeft geen enkele keer een «blanco» kieslijst meegedaan. Uiteraard neemt dit niet weg dat de mogelijkheid van een «blanco» kieslijst met dit amendement verdwijnt. Het nuanceert wel de zorgen die er zijn dat hiermee in materiële zin het passief kiesrecht wordt ingeperkt.

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 kan een kiezer niet actief worden bij elke politieke groepering en heeft de lijsttrekker volledige zeggenschap uit te oefenen

over de kandidatenlijst. Met dit amendement wordt dit proces gedemocratiseerd.

Sneller
Mohandis