

KIESRAAD



Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces



Laurens de Wit

Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces

Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen

Onder redactie van R. de Jong

- 1. Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad. Onder redactie van J.G. van Eerden en R. de Jong (2008)**
- 2. Laurens de Wit, Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces (2009)**

Den Haag 2009

© Kiesraad

ISBN 978-90-78056-12-6

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke vermelding van de bron

Drs. Laurens de Wit (1983) studeerde politicologie en de masterspecialisatie Politiek en Parlement aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
In 2008 was hij als freelance onderzoeker werkzaam voor de Kiesraad.

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	p.
Hoofdstuk 1 Inleiding	
De ontwikkeling van internationale electorale standaarden	p.
Internationale electorale standaarden in het Nederlandse debat	p.
Opzet	p.
Hoofdstuk 2 Documenten met internationale electorale standaarden	
Soorten internationale documenten	p.
Overzicht internationale documenten	p.
Hoofdstuk 3 Organisatie van verkiezingen	
Inleiding	p.
Internationale electorale standaarden	p.
Inleiding	p.
Model van organiseren	p.
Model van toezicht	p.
Beroepsmogelijkheden	p.
De Nederlandse situatie	p.
Inleiding	p.
Model van organiseren	p.
Model van toezicht	p.
Beroepsmogelijkheden	p.
Conclusie	p.
Hoofdstuk 4 Regeling van kandidaatstelling	
Inleiding	p.
Internationale electorale standaarden	p.
Organisatievorm	p.
Ondersteuningsverklaringen	p.
Waarborgsom	p.
De Nederlandse situatie	p.
Inleiding	p.
Organisatievorm	p.
Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid	p.
Blanco lijst	p.
Ondersteuningsverklaringen	p.
Waarborgsom	p.
Conclusie	p.

Hoofdstuk 5 Vrije verkiezingen

Inleiding

Internationale electorale standaarden

Vrije verkiezingen

Family voting

De Nederlandse situatie

Kieswet

Wetboek van Strafrecht

Family voting

Conclusie

p.

p.

p.

p.

p.

p.

p.

p.

p.

Hoofdstuk 6 Slotbeschouwing

Literatuur en bronnen

p.

Bijlage 1

Overzicht internationale documenten per organisatie

p.

Bijlage 2

Overzicht internationale documenten per onderwerp

p.

Bijlage 3

Overzicht links internationale documenten

p.

Bijlage 4

Ondersteuningsverklaringen kamerstukken

p.

Documenten met internationale electorale standaarden

p.

Lijst van afkortingen

ACEEEO	Association of Central and Eastern European Election Officials
CC	Commission communication in EU election assistance and observation
CFR	Charter of fundamental rights of the European Union
COGP	Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report
CPFPLLL	Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level
CPNE	Charter of Paris for a New Europe
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
DECES	Draft European convention on electoral standards, electoral rights, and freedoms
DCFFE	Declaration on criteria for free and fair elections
Decl.	Declaration
DERD	Declaration on the Elimination of Racial Discrimination
DEDW	Declaration on the Elimination of Discrimination against Women
EC	Europese Commissie
ECDE	Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states
ECLSG	European Charter of Local Self-Government
EU	Europese Unie
EU-verdrag	Verdrag betreffende de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens
GC	General Comment
GR	General Recommendation
GRECO	Group of States against Corruption
GRLFE	Guidelines for reviewing a legal framework for elections
HRE	Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections
ICEAFDW	International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
ICEAFRD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICPRAMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of their Families
ICPRW	International Convention on the Political Rights of Women
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IPU	Inter-Parlementaire Unie
IPU-R	Regeerraad van de Inter-Parlementaire Unie
IPU-V	Vergadering van de Inter-Parlementaire Unie
ISC	International standards and commitments on the right to democratic elections: a practical guide to democratic elections best practice
ISD	Istanbul Summit Declaration
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
KD/Kopenhagen Document	Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE (Kopenhagen Document)

ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OVSE-PV	Parlementaire Vergadering van Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RCRV	Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe
Rec	Recommendation
RES/Res	Resolution
RvE	Raad van Europa
RvE-CvM	Comité van Ministers van de Raad van Europa
RvE-PV	Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa
RVE-CLROE	Congres van Lokale en Regionale Overheden van Europa van de Raad van Europa
UDD	Universal declaration on democracy
UNDP	United Nations Development Programme
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VC	Venice Commission (officiële naam: European Commission on Democracy through Law)
VN	Verenigde Naties
VN-AV	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
VN-CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women van de Verenigde Naties
VN-CM	Centrum voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties
VN-CRM	Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties

Inleiding

De ontwikkeling van internationale electorale standaarden

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de internationale gemeenschap allerlei instrumenten om nieuwe wereldwijde conflicten te voorkomen. Eén van deze instrumenten was het beschermen van mensenrechten. Verkiezingen worden door de Verenigde Naties (VN) om twee redenen als een uiting van mensenrechten beschouwd. Ten eerste omdat verkiezingen de politieke wil van het volk weergeven. Ten tweede omdat vrije en eerlijke verkiezingen alleen georganiseerd kunnen worden in een omgeving waarin de mensenrechten worden gerespecteerd.¹

De internationale gemeenschap heeft verschillende documenten met electorale standaarden opgesteld. Het eerste document waarin op internationaal niveau electorale standaarden werden vastgelegd, was de in 1948 opgestelde Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) van de VN. Daarop volgde het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM, 1950) van de Raad van Europa (RvE) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR, 1966) eveneens van de VN.

De drie bovengenoemde documenten hebben gemeen dat slechts een enkel artikel wordt besteed aan het verkiezingsproces. Deze artikelen zijn bovendien zo abstract geformuleerd dat ze weinig concrete aanknopingspunten bieden. Er wordt slechts gesteld dat er periodiek vrije, eerlijke en geheime verkiezingen moeten worden georganiseerd met universeel en gelijkwaardig stemrecht.² Deze standaarden worden vaak kernachtig samengevat tot vrije en eerlijke (*free and fair*) verkiezingen.³ Pas dertig jaar later werd met de publicatie van een *general comment*⁴ door het Comité voor de Rechten van de Mens van de VN een nadere interpretatie gegeven van het artikel uit het IVBPR. In dit *general comment* worden de bepalingen van het IVBPR concreet uitgewerkt. Dit voorbeeld is kenmerkend voor de ontwikkeling die de internationale electorale standaarden in het laatste decennium van de twintigste eeuw hebben ondergaan en die neerkomt op een ontwikkeling van abstracte naar concrete formulering.

Deze omslag van abstract naar concreet begon toen, na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en het uiteenvallen van de Sovjet Unie in 1991, in Centraal- en Oost-Europa

1 VN-CM (1994). *Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections*, p.v.

2 Overigens zijn de bewoordingen van de drie genoemde documenten op dit punt niet geheel gelijk, voor een analyse hiervan zie: European Commission (2007). *Compendium of international standards for elections* (2nd ed.), p.4-12, 15-16.

3 In dat geval valt de standaard van geheime verkiezingen onder vrije verkiezingen; periodieke verkiezingen en universeel en gelijkwaardig stemrecht worden dan onder de standaard eerlijke verkiezingen geschaard. De term *free and fair* dook waarschijnlijk voor het eerst op in een waarnemersverslag over het onafhankelijkheidsreferendum van Togoland in 1956, zie: Elklit, J. (2000). *Free and fair elections*. In R. Rose (Ed.), *International encyclopedia of elections* (pp.130-135). Washington, D.C.: CQ Press, p.130.

4 VN-CRM (1996). *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, zie ook hoofdstuk 2.

een proces van democratisering in gang werd gezet.⁵ Om de stap naar een democratie te maken, moesten de voormalige communistische landen, die wat betreft democratische verkiezingen een gebrek aan ervaring en een kennistekort hadden, het nodige in (kies)wetgeving vastleggen. Hierbij maakten deze landen veelal gebruik van documenten van internationale organisaties zoals de VN. Deze internationale dimensie speelde een belangrijke rol in het democratiseringsproces van de post-communistische landen.

De Westerse landen wilden de voormalige communistische landen graag ondersteunen in hun democratiseringsproces. Hierbij speelde de theorie van de democratische vrede een rol. Deze theorie stelt dat democratische landen vanaf de 19e eeuw geen oorlog meer met elkaar hebben gevoerd.⁶ Zolang deze theorie niet door de praktijk wordt weerlegd, betekent de verspreiding van democratie een vergroting van de zone van vrede in de wereld. Met de democratisering golf van de Centraal- en Oost-Europese landen begon democratie zich verder over de wereld te verspreiden. Het einde van de Koude Oorlog zorgde dan ook voor een bijna wereldwijde consensus over de wenselijkheid van democratie.

De Westerse ondersteuning op het punt van verkiezingen kan worden onderverdeeld in twee aspecten. Ten eerste werd ondersteuning geboden bij het organiseren van verkiezingen.⁷ Ten tweede werd het democratische gehalte van verkiezingen in de voormalige communistische landen beoordeeld door internationale waarnemers. Internationale verkiezingswaarneming groeide uit tot een instrument van buitenlandse politiek van de Westerse landen ter bevordering van democratie. Daarnaast werd met het uitzenden van waarnemers solidariteit met de opkomende democratieën tot uitdrukking gebracht.

Verschillende organisaties gingen zich bezig houden met het waarnemen van verkiezingen. Voor 1989 waren met name de VN actief op dit vlak. Met het einde van de Koude Oorlog steeg de vraag naar internationale waarnemingsmissies en kwam de vraag naar voren in hoeverre de VN een leidende rol hierin zouden moeten vervullen. De meningen waren verdeeld waardoor het mandaat van de VN op het gebied van verkiezingswaarneming uiteindelijk beperkt bleef. Hierdoor gingen steeds meer regionale organisaties (zoals de OVSE) en non gouvernementele organisaties (zoals het National Democratic Institute) verkiezingen waarnemen. Dit leidde er in de praktijk vaak toe dat verkiezingen door meerdere, al dan niet samenwerkende, organisaties werden waargenomen.⁸

Door de steun aan de democratiserende landen ontstond hernieuwde belangstelling voor de standaarden van vrije en eerlijke verkiezingen. Dit leidde er toe dat verschillende internationale organisaties de wat abstracte standaarden van vrije en eerlijke

5 Dit democratiseringsproces wordt ook wel aangeduid als de vierde golf van democratisering. Voor meer over deze en eerdere golven van democratisering, zie onder meer: Mc Faul, M (2002). The fourth wave of democracy and dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world, *World Politics*, 54(2), p.212-244; Huntington, S.P. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

6 Zie: Russett, B. (1993). *Grasping the democratic peace. Principles for a post-cold war world*. Princeton: University Press voor een uitvoerige behandeling van de theorie van de democratische vrede.

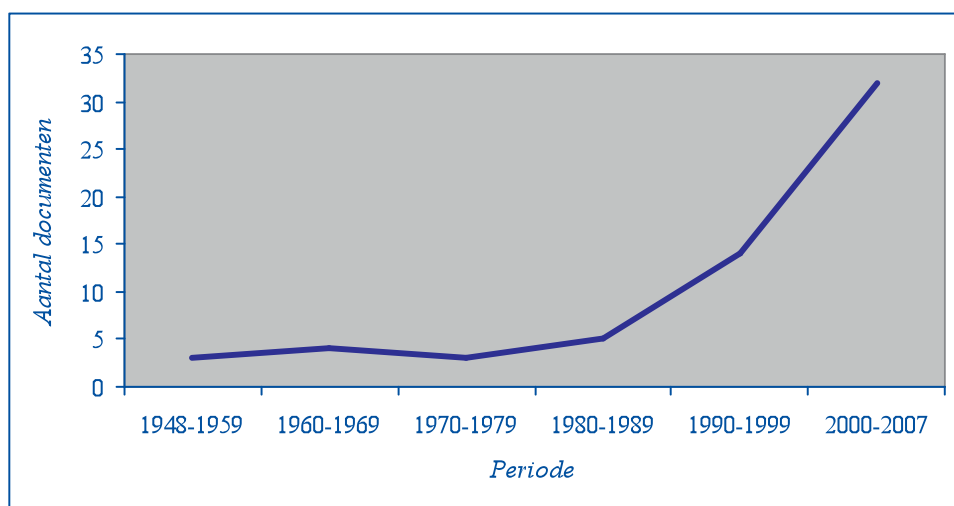
7 Hierbij valt onder meer te denken aan het opbouwen van democratische instituties en het opstellen van wetgeving.

8 Kelley, J. (2009). The more the merrier? The effects of having multiple international election monitoring organizations, *Perspective on Politics*, 7(1), p.59-64.

verkiezingen gingen uitwerken. Zo is het voor het bepalen van de mate van vrije en eerlijke verkiezingen door internationale waarnemers van belang te weten wat concreet met deze standaarden wordt bedoeld. Doordat verschillende organisaties zich met verkiezingswaarneming bezighielden, ontstonden meerdere van deze documenten. Daarnaast gaven de vele informatieve verslagen van internationale verkiezingswaarnemers een goed inzicht in wat er zich voor, tijdens en na verkiezingen afspeelt. Die waarnemersverslagen zorgden zo voor een nadere uitwerking van de standaarden van vrije en eerlijke verkiezingen.⁹

Kort samengevat komt het er op neer dat door de democratisering van de voormalige communistische landen de algemene standaarden van vrije en eerlijke verkiezingen nader werden uitgewerkt. Er ontstonden dan ook gedetailleerdere documenten over internationale electorale standaarden.¹⁰ Daarnaast nam het aantal opgestelde documenten toe, aangezien steeds meer organisaties zich bezig gingen houden met internationale electorale standaarden en er niet één organisatie was die een leidende rol speelde bij de waarneming van verkiezingen. De toename in het aantal documenten blijkt ook duidelijk uit grafiek 1.

Grafiek 1: Het aantal opgestelde documenten met internationale electorale standaarden per decennium¹¹



- 9 Al snel ontstond de behoefte om de verkiezingsstandaarden op een objectieve manier te meten. Een poging gericht op het uitbreiden van de waarnemingsmethodologie en het ontwikkelen van een meetinstrument kan worden gevonden in: Schmeets, J.J.G. (2002). *Vrije en eerlijke verkiezingen in de OVSE-regio? De ontwikkeling van een meetinstrument*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 10 Deze trend is ook terug te zien in bijlage 2.
- 11 De gebruikte aantallen zijn gebaseerd op de voor dit onderzoeksrapport doorgenomen documenten, zoals weergegeven in bijlage 1.

Internationale electorale standaarden in het Nederlandse debat

In de tweede helft van de twintigste eeuw speelden internationale electorale standaarden een bescheiden rol in het Nederlandse debat over de inrichting van het verkiezingsproces. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de inrichting van het Nederlandse verkiezingsproces, zeker de laatste decennia, slechts zelden onderwerp van politiek debat was. De meeste aandacht ging in die jaren uit naar eventuele aanpassingen van het Nederlandse kiesstelsel.

Slechts een enkele keer werden internationale electorale standaarden aangehaald in het Nederlandse debat over de inrichting van het verkiezingsproces. Zo adviseerde de Staatscommissie-Cals Donner in 1969 om het kiesrecht in de Grondwet als grondrecht aan te duiden, om zo aansluiting te krijgen met internationale documenten waarin het kiesrecht reeds als grondrecht werd aangemerkt. Dit voorstel werd door de regering overgenomen.¹² Daarnaast werd bij de Grondwetherziening van 1983 een amendement-De Kwaadsteniet c.s.¹³ aangenomen. Hiermee zou volgens de indieners van het amendement wat betreft geheime verkiezingen worden aangesloten bij het IVBPR. Tot slot leidde de in het Kopenhagen Document¹⁴ vervatte norm met betrekking tot verkiezingswaarneming in 1997 tot een Kieswetwijziging waardoor het voor internationale waarnemers mogelijk werd om Nederlandse verkiezingen waar te nemen.¹⁵

De laatste jaren valt echter een kentering waar te nemen: de aandacht voor internationale electorale standaarden neemt toe. Deze ontwikkeling begon met het project Kiezen op Afstand (KoA), waarvan het doel was om het kiezen zoveel mogelijk plaatsonafhankelijk te maken.¹⁶ De regering achtte het zinvol om bij het opstellen van KoA ontwikkelingen en ervaringen uit het buitenland op het gebied van elektronisch kiezen op afstand te betrekken. Met name werd gekeken naar ontwikkelingen in Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij is niet zo zeer sprake van het gebruik maken van internationale normen, maar was wel sprake van een internationale oriëntatie bij de inrichting van het Nederlandse verkiezingsproces. Daarnaast werd de Tweede Kamer in het kader van KoA geïnformeerd over normstellende ontwikkelingen binnen de RvE op het gebied van elektronisch stemmen

In 2004 kwam de RvE met een aanbeveling over *e-voting*.¹⁷ Deze aanbeveling gaat zeer gedetailleerd in op elektronisch stemmen in relatie tot bestaande electorale standaarden, waarbij wordt ingegaan op wettelijke en operationele standaarden en technische vereisten. Deze aanbeveling is veelvuldig aangehaald in het Nederlandse debat over stemmachines van de laatste jaren. Naar aanleiding van de stemmachineproblematiek werden door minister A. Nicolaï (Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties) twee externe commissies ingesteld. De Commissie besluit-

12 Het kiesrecht staat sinds 1983 als artikel 4 van hoofdstuk 1 (grondrechten) in de Grondwet vermeld.

13 Het amendement betrof een andere bewoording van geheime verkiezingen, zie Kamerstukken II 1976-1977, 14223, nr.1-4 en Kamerstukken II 1979-1980, 14223, nr.18.

14 CVSE (1990). *Document on the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE*, art. 8, zie ook hoofdstuk 2.

15 Zie artikel J 39 van de Kieswet.

16 Het project bestond uit drie pijlers: 1) stemmen in een willekeurig stemlokaal; 2) elektronisch stemmen met beveiligde zuilen in een openbare ruimte; 3) internetstemmen vanuit iedere willekeurige locatie.

17 Te weten: RvE-CvM (2004). *Recommendation 2004(11): Legal, operational and technical standards for e-voting*.

vorming stemmachines bracht de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines in het verleden in kaart. De Commissie concludeerde dat het referentiekader uit de aanbeveling van de RvE moest worden vertaald naar de Nederlandse situatie.¹⁸

De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces had als taak de huidige inrichting van het verkiezingsproces in beeld te brengen en waar nodig voorstellen tot verbetering te doen. In haar rapport¹⁹ verwees de Adviescommissie uitdrukkelijk naar internationale documenten met electorale standaarden, onder meer naar de aanbeveling van de RvE. De Adviescommissie formuleerde, mede op basis van internationale documenten, acht waarborgen waar het Nederlandse verkiezingsproces aan dient te voldoen.²⁰

Opzet

Door de toenemende rol die internationale electorale standaarden in het debat over de inrichting van het Nederlandse verkiezingsproces spelen, is het van belang een goed beeld te hebben van deze standaarden. In dit boek wordt onder het verkiezingsproces de periode verstaan van kandidaatstelling tot en met de toetreding van leden tot het vertegenwoordigende orgaan.

Het eerste doel van dit boek is het in kaart brengen van de verschillende documenten met internationale electorale standaarden. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende soorten internationale documenten die electorale standaarden bevatten. Hierbij is onder meer aandacht voor de status van deze documenten en voor de organisaties die ze opstellen. In dit hoofdstuk wordt vervolgens globaal weergegeven welke onderwerpen in internationale documenten met electorale standaarden aan bod komen. In bijlage 1 is een uitgebreid overzicht te vinden van de verschillende internationale documenten die electorale standaarden bevatten.

Overigens is het niet zo dat dit boek als eerste een overzicht biedt van internationale electorale standaarden. Eerder uitgebrachte overzichtsdocumenten zijn onder meer het 'Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states' (ODIHR, 2003) en het 'Compendium of international standards for elections' (Europese Commissie, 2007). Dit onderzoek onderscheidt zich van de eerdere overzichten doordat alleen internationale documenten behandeld worden die relevant zijn voor de Nederlandse context.

Het tweede doel van dit boek is om na te gaan wat internationale electorale standaarden kunnen betekenen voor de Nederlandse verkiezingspraktijk. Hiertoe worden drie onderdelen van het Nederlandse verkiezingsproces uitgelicht. De onderwerpen, die in de hoofdstukken 3 tot en met 5 aan bod komen, zijn de organisatie van de verkiezingen, de regeling van kandidaatstelling en de standaard van vrije verkiezingen. Hierbij wordt de Nederlandse praktijksituatie bij Tweede Kamerverkiezingen in kaart gebracht

18 Commissie besluitvorming stemmachines (2007). *Stemmachines, een verweesd dossier*.

19 Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007). *Stemmen met vertrouwen*.

20 Deze waarborgen zijn transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Zie Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007), p.5, 20-21.

aan de hand van de internationale electorale standaarden. Hierbij is ook enige aandacht voor de historische ontwikkeling van de Nederlandse verkiezingspraktijk. Dit boek is bedoeld voor personen die beroepsmatig of anderszins belangstelling hebben voor internationale electorale standaarden en hun relatie tot de Nederlandse verkiezingspraktijk en die behoefte hebben aan een bondig overzicht. Inhoudelijk is dit onderzoek gebaseerd op de stand van zaken anno oktober 2008.

Hoofdstuk 2

Documenten met internationale electorale standaarden

Soorten internationale documenten

De internationale documenten die electorale standaarden bevatten, hebben niet allemaal dezelfde status. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen documenten met de status van *hard law* en documenten met de status van *soft law*.²¹ Het verschil tussen beide type documenten is de mate waarin ze verbindend zijn.

Onder *hard law* worden verdragen (zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) uit 1966) en handvesten (zoals het European Charter of Local Self-Government uit 1985) gerekend. Deze documenten zijn bindend voor de lidstaten die ze ondertekenen en ratificeren. Wel kan de mogelijkheid voor lidstaten bestaan om bij ondertekening door middel van voorbehouden en verklaringen bepaalde delen van een verdrag niet op hen van toepassing te verklaren. Door comités van experts wordt toezicht gehouden op de implementatie van verdragen door de lidstaten. Een dergelijk comité stelt een document op (zoals General Comment 25 over artikel 25 van het IVBPR uit 1996), waarin ze haar interpretatie van het verdrag weergeeft. Op basis van deze documenten beoordeelt het comité de mate van naleving van het verdrag door een lidstaat. Indien een lidstaat de bevoegdheid van een dergelijk comité erkent, hebben de documenten een hoge status aangezien het de interpretatie van een bindend verdrag weergeeft.

Onder *soft law* vallen allerlei documenten die de status van een niet-bindend document hebben. Binnen *soft law* kan ook weer onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen niet-bindende documenten zoals bijvoorbeeld tussen niet-verdrag standaarden, politieke verplichtingen en overige initiatieven.²²

Onder niet-verdrag standaarden (zoals de eerder aangehaalde aanbeveling uit 2004 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over e-voting) worden verklaringen, resoluties, aanbevelingen en adviezen van organisaties gerekend die ook verdragen kunnen opstellen. Dit type documenten wordt vaak opgesteld over nieuwe onderwerpen waarvoor de politieke wil om een juridisch bindend verdrag op te stellen onvoldoende aanwezig is. Niet-verdrag standaarden kunnen dan ook indicatief zijn voor opkomende trends in het internationale recht. Ook kunnen niet-verdrag standaarden een uitwerking van een verdrag zijn.

Een politieke verplichting (zoals het Kopenhagen Document uit 1990) is een politieke dialoog tussen lidstaten, waarvan het niet de bedoeling is om de daarin vervatte standaarden bindend te maken in de vorm van een verdrag. Regeringen van lidstaten gaan dan een verplichting met elkaar aan om zich te schikken naar bepaalde

21 Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het steeds lastiger is het onderscheid tussen *hard law* en *soft law* heel zwart-wit te bepalen, zie onder meer: Shelton, D. (2000). Introduction: law, non-law and the problem of 'soft law'. In D. Shelton (Ed.), *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system* (pp.1-18). Oxford: University Press, p.10 e.v.

22 European Commission (2007). *Compendium of international standards for elections* (2nd ed.), p.25-27.

standaarden, maar zonder dat ze daar op formele gronden op kunnen worden aangesproken, zoals bij een verdrag.

Onder overige initiatieven (zoals documenten van de Venice Commission) worden beleidsdocumenten²³ gerekend van commissies van internationale organisaties als mede concepten van verdragen en verklaringen die nog niet zijn aangenomen en verklaringen en resoluties van internationale organisaties die geen verdragen opstellen. Deze documenten zijn juridisch noch politiek bindend.

Hoewel het niet goed mogelijk is een rangorde in de verschillende vormen van soft law aan te brengen, kan in ieder geval worden gesteld dat de documenten die vallen onder overige initiatieven een lagere status hebben dan de niet-verdrag standaarden en de politieke verplichtingen. In de praktijk wordt echter verschillende waarde gehecht aan de soft law documenten. Zo heeft de 'Code of good practice in electoral matters' (Venice Commission, 2002) officieel de status van overig initiatief, maar is het gezag van dit document in de praktijk tamelijk groot doordat de Raad van Europa er grote waarde aan toekent.²⁴

Overzicht internationale documenten

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van verschillende internationale documenten waarin electorale standaarden staan vermeld. De documenten zijn per organisatie geordend. Hierbij zijn alleen internationale organisaties opgenomen waarin Nederland actief is. De organisaties die aan bod komen zijn: Verenigde Naties, Raad van Europa, Organisatie voor Samenwerking en Vrede in Europa, Europese Unie en de Inter-Parlementaire Unie. Bij iedere internationale organisatie wordt kort ingegaan op de organisatiestructuur²⁵ en het type documenten dat de desbetreffende organisatie voortbrengt. Bij verdragen wordt aangegeven of Nederland deze ondertekend en geratificeerd heeft.

In bijlage 1 worden naast een korte inhoudelijke beschrijving van het document bij ieder document de volgende zaken aangegeven: a) status van het document; b) of het document alleen in algemene bewoordingen ingaat op het verkiezingsproces (als bijvoorbeeld slechts wordt vermeld dat verkiezingen vrij en eerlijk moeten verlopen) of gedetailleerd (bijvoorbeeld welke maatregelen moeten worden genomen om een geheime stemming te waarborgen), en c) welke delen van het document betrekking hebben op het verkiezingsproces.

De verschillende internationale documenten kunnen ook worden geordend naar het onderdeel van het verkiezingsproces waar zij betrekking op hebben. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven gingen de eerste documenten met internationale electorale

23 Hieronder vallen ook rapporten en verslagen die meer het karakter van een handboek hebben. Dergelijke documenten zijn in dit onderzoek alleen opgenomen indien ze zijn opgesteld door een organisatie, die ook documenten van hogere status op kan opstellen. Handboeken van internationale organisaties zoals het internationale Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) en het National Democratic Institute (NDI) zijn derhalve niet opgenomen.

24 Deze Code wordt in bijlage 1 besproken. Uit de documenten die in bijlage 2 onder 'Code of good practice in electoral matters' staan vermeld, blijkt de toegenomen waarde van de Code.

25 Hierbij worden die organen van internationale organisaties behandeld, die in het overzicht opgenomen documenten met internationale electorale standaarden hebben opgesteld.

standaarden slechts in algemene bewoordingen op het verkiezingsproces in, bijvoorbeeld door te stellen dat verkiezingen vrij en eerlijk dienen te verlopen. Later werden ook documenten opgesteld die meer in detail op het gehele verkiezingsproces ingaan. Onderdelen van het verkiezingsproces waar afzonderlijke internationale documenten over zijn opgesteld, zijn onder meer e-voting en het kiesrecht van vrouwen, buitenlanders en personen met een handicap. In bijlage 2 zijn de in bijlage 1 vermelde documenten inhoudelijk geordend. Per onderwerp zijn de documenten chronologisch gerangschikt.

Hoofdstuk 3

Organisatie van verkiezingen

Inleiding

De organisatie van verkiezingen is een relatief nieuw onderzoeksgebied, waar pas sinds het einde van de Koude Oorlog aandacht voor is. Wereldwijd wordt op vele verschillende manieren invulling gegeven aan de organisatie van verkiezingen.²⁶ In Nederland worden de Tweede Kamerverkiezingen volgens het gemengde model²⁷ georganiseerd, waarbij zowel een gouvernementele lijn (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoofdstembureaus en gemeenten) als een onafhankelijke lijn (Kiesraad) een rol spelen.

In bindende verdragen zijn geen standaarden opgenomen over dit onderwerp. Wel gaat het General Comment 25, waarin een interpretatie van het bindende IVBPR wordt gegeven, in op de organisatie van verkiezingen. Het vaststellen van internationaal bindende standaarden wordt echter bemoeilijkt doordat de nationale praktijken nogal uiteen lopen. De organisatie van verkiezingen is een onderdeel van het verkiezingsproces waarvan de totstandkoming grotendeels is bepaald door de historische en politieke ontwikkeling van een land, onder meer op het gebied van staatsinrichting en kiesstelsel.

De internationale documenten die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben dan ook veelal een lagere status en zijn afkomstig uit de categorie 'overig initiatief'.²⁸ Eén van deze documenten is de 'Code of good practice in electoral matters' van de Venice Commission, waarvan de status is toegenomen door de waarde die de Raad van Europa aan het document toekent. Nadat eerst de internationale standaarden over de organisatie van verkiezingen zijn weergegeven, wordt vervolgens de Nederlandse situatie beschreven aan de hand van deze standaarden.

Internationale electorale standaarden

Inleiding

In internationale documenten zijn over de volgende onderwerpen met betrekking tot de organisatie van verkiezingen standaarden opgesteld: a) model van organiseren; b) toezicht; c) beroepsmogelijkheden.

26 Zie voor een overzicht van de organisatie van verkiezingen in 214 landen: IDEA (2006). *Electoral Management Design: the international IDEA handbook*, Annex A.

27 In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende modellen voor de organisatie van verkiezingen.

28 Voor een overzicht van de verschillende type internationale documenten, zie hoofdstuk 2.

Model van organiseren

Als in internationale documenten over de organisatie van verkiezingen wordt gesproken duidt de term Electoral Management Body (EMB) op.²⁹ Met een EMB wordt een instantie bedoeld die verantwoordelijk is voor enkele of alle essentiële onderdelen van verkiezingen. Overigens wordt in internationale normstellende documenten weinig aandacht besteed aan de specifieke taken die een EMB moet uitvoeren. Veelal wordt slechts gesteld dat een EMB het verkiezingsproces moet organiseren of de kieswet moet uitvoeren. In een handboek van IDEA, een intergouvernementele organisatie die als doel heeft wereldwijd democratische instituties en processen te versterken,³⁰ wordt echter wel uitvoeriger op de taken van een EMB ingegaan. Dit handboek wordt hier niet als normstellend document gebruikt, maar als analyse-instrument. De volgende onderdelen worden door IDEA als essentieel voor het uitvoeren van verkiezingen beschouwd:³¹

- Bepalen van de kiesgerechtigdheid;
- Beslissen over kandidatenlijsten;
- Uitvoeren van de stemming;
- Tellen van de stemmen;
- Bepalen van de uitslag.

Indien bovenstaande taken door meerdere instanties worden uitgevoerd, kent een land meerdere EMB's. Door te bepalen welke instantie(s) verantwoordelijk is (zijn) voor bovenstaande essentiële onderdelen van het verkiezingsproces, kunnen drie EMB-modellen worden onderscheiden:³²

1) Onafhankelijke model

In dit model is de EMB onafhankelijk van de uitvoerende macht en heeft de EMB een eigen begroting. De EMB is geen verantwoording schuldig aan een ministerie, maar wel aan de wetgevende macht, rechtsprekende macht of aan het staatshoofd. De leden van de EMB zijn tijdens hun zittingsperiode geen lid van de uitvoerende macht. Het onafhankelijke model komt in 55 procent van de landen voor, met name in nieuwe democratiën.

2) Gouvenementele model

In dit model worden verkiezingen georganiseerd door de uitvoerende macht. Een ministerie, veelal het ministerie van Binnenlandse Zaken, en lokale overheden voeren de verkiezingen uit, waarbij de taken op verschillende wijze over het centrale en het decentrale niveau kunnen zijn verdeeld. De begroting van de EMB valt onder de begroting van het ministerie of van de lokale overheid. Het gouvernementele model komt in 26 procent van de landen voor.

29 In internationale documenten wordt geen eenduidige terminologie gebruikt. Zo duiken onder meer de termen *election administration*, *election commission* en *election body* op, waarbij niet altijd geheel duidelijk is voor welke onderdelen van het verkiezingsproces deze organisaties verantwoordelijk zijn.

30 IDEA (2006). Electoral Management Design: *the international IDEA handbook*. Voor meer informatie over IDEA, zie: www.idea.int.

31 IDEA (2006), p.5-6. Opmerkelijk genoeg wordt hierin de registratie van politieke partijen niet als kerntaak van een EMB beschouwd.

32 Zie: IDEA (2006), p.7-10. De indeling van EMB's door andere internationale organisaties (zoals de VN en OVSE) is terug te voeren tot deze driedeling.

3) Gemengde model

In het gemengde model zijn twee EMB's aanwezig. Ten eerste een gouvernementele EMB die de verkiezingen organiseert en die valt onder een ministerie of lokale overheid. Ten tweede een EMB die onafhankelijk is van de uitvoerende macht en die bepaalde taken uitvoert of toezicht houdt op het verloop van de verkiezingen. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen beide EMB's verschilt tussen de landen die het gemengde model hanteren. Daarbij is vooral een groot verschil tussen de taken die landen aan de onafhankelijke EMB toekennen. Hierdoor is het soms lastig te bepalen of een land moet worden gerekend tot het gemengde of tot het gouvernementele model.³³ Het gemengde model komt in 15 procent³⁴ van de landen voor.

De Venice Commission ziet het onafhankelijke model als het meest wenselijke model.³⁵

"3.1. Organisation of elections by an impartial body

a. An impartial body must be in charge of applying electoral law"
(COGP, Guidelines, Venice Commission)

"8. Only transparency, impartiality and independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process"
(COGP, Explanatory Report, Venice Commission)

"13. Preparation and administration of elections by authorized bodies

1. The preparation and administration of elections, including the determination and official publication of the voting and election results, the safekeeping of electoral documents (ballots, protocols) until the expiration of their safekeeping periods, and the assurance of the electoral rights and freedoms of election participants, shall be carried out by collective election bodies headed by the central election body, acting independently, impartially, and within the scope of competence and powers established by the constitution and/or laws and other statutory acts."
(DECES, Venice Commission)

De onafhankelijke en onpartijdige werkwijze van een EMB is essentieel voor democratische verkiezingen, omdat een EMB belangrijke beslissingen neemt die de uitkomst van verkiezingen kunnen beïnvloeden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in internationale documenten, zoals het DECES, meer de nadruk ligt op de onafhankelijke werkwijze van een EMB dan dat dit orgaan *an sich* volledig onafhankelijk moet zijn.

33 Zo komt de UNDP tot een verdeling van 53% - 20% - 27% over de drie modellen, zie: UNDP (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*, p.25.

34 Dit brengt het totaal van de drie modellen op 96%. In de overige 4% van de landen worden geen landelijke verkiezingen gehouden.

35 Ook het VN-CM benadrukt onafhankelijkheid, zie: VN-CM (1994), art.101. Hierbij dient de opmerking uit de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk in herinnering te worden gebracht, dat in internationale documenten met hoge status geen aandacht is voor EMB's. Van een bindende standaard over onafhankelijke EMB's is dan ook geen sprake.

Overigens is het niet altijd zo geweest dat het onafhankelijke model het meest voorkwam en ook als meest wenselijk werd gezien. In de West-Europese democratieën werd het organiseren van verkiezingen van oudsher als een overheidstaak beschouwd. Deze democratieën ontstonden veelal in de loop van de 19e eeuw, toen het ambtsapparaat van de rijksoverheid nog zeer beperkt in omvang was. Daardoor was het praktischer om de verkiezingen door gemeenten te laten uitvoeren. Daarom kennen veel gevestigde democratieën een sterk gedecentraliseerd karakter. Ook de Venice Commission heeft oog voor deze historische erfenis en vindt het normaal en acceptabel dat verkiezingen in landen met een lange democratische traditie worden georganiseerd door lagere overheden, onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken:

“69. In states where the administrative authorities have a long-standing tradition of independence from the political authorities, the civil service applies electoral law without being subjected to political pressures. It is therefore both normal and acceptable for elections to be organised by administrative authorities, and supervised by the Ministry of the Interior.”

(COGP, Explanatory Report, Venice Commission)

Maar het nadenken over EMB-modellen heeft ook in enkele gevestigde democratieën niet stilgestaan. Zo maakte Australië in 1984 de overstap van het grotendeels gouvernementele model naar een onafhankelijk model.³⁶

Door de democratiseringsgolven aan het eind van de twintigste eeuw kwam de legitimiteit van het uitvoeren van verkiezingen door de uitvoerende macht weer aan de orde en werd dit stelsel in twijfel getrokken. Hiervoor zijn twee argumenten aan te wijzen. Ten eerste was een neutrale en professionele ambtenarij zeldzaam in de democratiserende landen, waardoor de gouvernementele aanpak minder geschikt leek voor het organiseren van verkiezingen. Daarnaast waren de democratiserende landen voorheen veelal éénpartijstaten. De organisatie van verkiezingen door de uitvoerende macht kan dan partijdig overkomen en misschien niet worden vertrouwd en geaccepteerd door andere deelnemers aan de verkiezingen. Het gevaar dat een laag vertrouwen in de organisatie van verkiezingen voor de legitimiteit van een politiek systeem kan hebben, verklaart de ontwikkeling naar een voorkeur voor onafhankelijke EMB's, waarvan de samenstelling veelal wordt gebaseerd op een partij-component. Dit houdt in dat politieke partijen op gelijke voet zitting hebben in de EMB.³⁷ Het belang van een onafhankelijke EMB werd in de jaren '90 verder benadrukt door democratische mislukkingen in Afrikaanse landen die geen onafhankelijke EMB hadden.³⁸

36 UNDP (2000), p.15.

37 Hierbij kan een kiesdrempel worden gehanteerd. De gelijkheid van politieke partijen kan strikt zijn, waarbij iedere partij even sterk is vertegenwoordigd, of relatief naar de electorale grote van de partijen.

38 Zoals Kameroen, Ghana, Senegal, Ethiopië, Kenia en Tanzania, zie Barkan, J.D. (1997). African elections in comparative perspective. In: United Nations Department for Development Support and Management Services, *Elections: perspectives on establishing democratic practices* (pp.3-29). New York: United Nations, p.17-18. Overigens biedt de aanwezigheid van een onafhankelijke EMB (in Afrikaanse landen) niet de garantie dat verkiezingen wel democratisch verlopen.

Uit onderzoek van de VN (zie tabel 1) blijkt dat veel gevestigde Westerse democratieën vasthouden aan het gouvernementele of het gemengde model. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat de democratiserende, postcommunistische landen massaal kiezen voor onafhankelijke EMB's.

Tabel 1 Frequentie EMB-modellen

	Wereld	Noord-Amerika en West-Europa	Oost- en Centraal-Europa
<i>Onafhankelijke model</i>	53 %	14 %	67 %
<i>Gouvernementele model</i>	20 %	43 %	0 %
<i>Gemengde model</i>	27 %	43 %	33 %

Bron: UNDP (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*, p.25.

Los van het gekozen model geldt als internationale standaard dat een EMB een permanent orgaan moet zijn:

“3.1. Organisation of elections by an impartial body
c. The central electoral commission must be permanent in nature.”
(COGP, Guidelines, Venice Commission)

Model van toezicht

In internationale documenten wordt als standaard gesteld dat een onafhankelijke organisatie toezicht moet houden op het verloop van de verkiezingen. Dit valt onder meer af te leiden uit:

“20. An independent electoral authority should be established to supervise the electoral process and to ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws which are compatible with the Covenant. [...] There should be independent scrutiny of the voting and counting process [...] so that electors have confidence in the security of the ballot and the counting of the votes.”
(General Comment 25, VN-CRM)

“In the case of elections, good governance refers to an appropriate legislative and regulatory framework, as well as to a transparent and accountable election administration – including independent supervision and monitoring – that ensures the respect for the rule of law. “
(Commission communication on EU election assistance and observation, p.4)

“C.2 [...] the holding of truly free and fair elections based on secret balloting and universal suffrage, monitored by independent election authorities, is always of paramount importance in the establishment of parliaments reflecting national diversity [...]”

(Res.2004, IPU-V)

Beroepsmogelijkheden

In internationale documenten met bindende status wordt niet in detail ingegaan op beroepsmogelijkheden. Er bestaat in de internationale gemeenschap geen duidelijke consensus over wat de eerlijke, effectieve, onpartijdige en tijdige oplossing van verkiezingsgeschillen inhoudt.³⁹ In documenten met lagere status komen over dit onderwerp twee aspecten naar voren. Ten eerste moet iedereen toegang hebben tot een rechtsmiddel, zoals een beroepsmogelijkheid. Het moet mogelijk zijn om beslissingen van een EMB over uitvoeringstechnische aangelegenheden van het verkiezingsproces juridisch aan te vechten. Ten tweede is het de verantwoordelijkheid van lidstaten om te verzekeren dat klachten over het verkiezingsproces tijdig binnen de tijdsperiode van het verkiezingsproces worden afgehandeld, zodat het verkiezingsproces niet onnodig wordt vertraagd.⁴⁰

“20. There should be [...] access to judicial review or other equivalent process so that electors have confidence in the security of the ballot and the counting of the votes.”

(General Comment 25, VN-CRM)

“3.3. An effective system of appeal

a. The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court. For elections to Parliament, an appeal to Parliament may be provided for in first instance. In any case, final appeal to a court must be possible.

d. The appeal body must have authority in particular over such matters as the right to vote – including electoral registers – and eligibility, the validity of candidatures, proper observance of election campaign rules and the outcome of the elections.

e. The appeal body must have authority to annul elections where irregularities may have affected the outcome. It must be possible to annul the entire election or merely the results for one constituency or one polling station. In the event of annulment, a new election must be called in the area concerned.

f. All candidates and all voters registered in the constituency concerned must be entitled to appeal. A reasonable quorum may be imposed for appeals by voters on the results of elections.

g. Time-limits for lodging and deciding appeals must be short (three to five days for each at first instance). [...]”

(COGP, Guidelines, Venice Commission)

39 ODIHR (2000). *Resolving election disputes in the OSCE area: towards a standard election dispute monitoring system*, p.6-7, 25.

40 Beide aspecten zijn af te leiden uit documenten met hogere status, zie: ODIHR (2000), p.6-7.

“13. Preparation and administration of elections by authorized bodies
7. Any decision, action (omission) of an election body may be appealed to the election body indicated by law and/or to a court, in the procedure established by law. [...]”
(DECES, Venice Commission)

De Nederlandse situatie

Inleiding

In de vorige paragraaf zijn de internationale electorale standaarden met betrekking tot de organisatie van en het toezicht op verkiezingen besproken evenals de beroepsmogelijkheden. Deze standaarden kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 2 Internationale electorale standaarden over de organisatie van verkiezingen

	Internationale electorale standaard
<i>Model van organiseren</i>	Onafhankelijke model; permanent orgaan
<i>Model van toezicht</i>	Onafhankelijk toezicht
<i>Beroepsmogelijkheden</i>	Iedereen moet beroep kunnen indienen; tijdige afhandeling

Model van organiseren

De Nederlandse organisatie van verkiezingen valt volgens de indeling van IDEA onder het gemengde model, waarin het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de hoofdstembureaus en de gemeenten de gouvernementele EMB vormen. De Kiesraad, in de functie van centraal stembureau, is de onafhankelijke EMB. Nederland voldoet dus niet aan de internationale standaard die het onafhankelijke model als meest wenselijke beschouwd. Maar in internationale documenten ligt de nadruk meer op een onafhankelijke en onpartijdige werking van een EMB dan op de onafhankelijke status van het orgaan *an sich*. Het gouvernementele en gemengde model sluiten niet uit dat de EMB haar taak onafhankelijk en onpartijdig uitvoert. Dat blijkt ook uit de West-Europse verkiezingspraktijk. Landen als Zweden en Noorwegen hebben een gouvernementeel model, maar zelden zijn hier klachten te horen over een gebrek aan onafhankelijkheid van de EMB's.⁴¹

De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces constateerde in haar rapport uit 2007 dat er weinig tot geen kritiek bestond op de Nederlandse structuur van het verkiezingsproces. Uit de woorden van de Adviescommissie dat het organiseren en uitvoeren van verkiezingen een overheidstaak is, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ketenverantwoordelijkheid heeft,

41 IDEA (2006), p.32, 170.

komt een duidelijke voorkeur naar voren voor een gouvernementeel model.⁴² Dit sluit aan bij het standpunt van de Venice Commission dat het acceptabel is dat in gevestigde democratieën, zoals Nederland, verkiezingen onder leiding van een minister door overheidsinstanties worden georganiseerd.

In internationale documenten wordt, waarschijnlijk mede door de grote variëteit waarmee aan het gemengde model invulling wordt gegeven, nauwelijks aandacht besteed aan de wenselijke invulling van dit model. Aangezien de Nederlandse situatie in internationale documenten niet uitgebreid wordt behandeld, is het lastig een oordeel te vormen over hoe vanuit internationaal perspectief tegen de Nederlandse invulling van het gemengde model wordt aangekeken.

In Nederland worden bij de Tweede Kamerverkiezingen de essentiële onderdelen⁴³ van de organisatie van verkiezingen door de volgende instanties uitgevoerd:

Tabel 3 Organisatie van Tweede Kamerverkiezingen in Nederland

	Instantie	Gouvernementeel/Onafhankelijk
<i>Bepalen kiesgerechtigdheid</i>	Burgemeester en wethouders	Gouvernementeel
<i>Beslissen over kandidatenlijsten</i>	Hoofdstembureau	Gouvernementeel ⁴⁴
<i>Uitvoeren van de stemming</i>	Minister BZK en burgemeester en wethouders	Gouvernementeel
<i>Tellen en samenvoegen van de stemmen</i>	Stembureau, hoofdstembureau; Kiesraad	Gouvernementeel; Onafhankelijk
<i>Bepalen van de uitslag</i>	Kiesraad	Onafhankelijk

Zoals uit tabel 3 kan worden afgeleid, heeft het Nederlandse verkiezingsproces een, zoals in veel andere gevestigde democratieën het geval is, sterk gedecentraliseerd karakter. Daarnaast valt op dat het gemengde model meer naar het gouvernementele

42 Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces (2007). Stemmen met vertrouwen, p.83. Opmerkelijk genoeg klinkt bij de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces een voorkeur door voor versterking van het gouvernementele model, terwijl de Adviescommissie als een van de waarborgen voor het verkiezingsproces 'transparantie' noemt. Uit onderzoek van de VN komt namelijk de conclusie naar voren dat het gouvernementele model een historisch overblijfsel is dat de afgelopen decennia grotendeels is verdwenen aangezien dit model niet voldeed aan de eisen met betrekking tot onder meer transparantie bij het uitvoeren van verkiezingen, zie: UNDP (2000), p.78.

43 Voor een overzicht van deze essentiële onderdelen, zie p.19.

44 Per kieskring is een hoofdstembureau in de daarvoor aangewezen gemeente. De burgemeester van deze gemeente is de voorzitter van het hoofdstembureau. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemt de plaatsvervangende voorzitter en de (plaatsvervangende) leden van het hoofdstembureau, zie artikel E 5 van de Kieswet.

model neigt dan naar het onafhankelijke model. De rol van het onafhankelijke orgaan, de Kiesraad, is beperkt tot het op landelijk niveau samenvoegen van de stemmen en het bepalen van de uitslag in de vorm van de zetelverdeling.⁴⁵ Tot slot voldoet de Kiesraad aan de internationale standaard dat een EMB een permanent orgaan moet zijn.

Model van toezicht

In Nederland is momenteel weinig geregeld op het punt van onafhankelijk toezicht op de verkiezingen. Burgers kunnen tot op zekere hoogte toezien op het verkiezingsproces omdat ze mondeling bezwaren kunnen inbrengen tijdens de openbare zittingen van het hoofdstembureau aangaande het beslissen over kandidatenlijsten en bij het optellen van de stemmen, de zitting van het stembureau bij het uitvoeren van de verkiezing en het tellen van de stemmen en de zitting van de Kiesraad waarin de uitslag wordt bepaald. Deze bezwaren worden in het proces-verbaal van de desbetreffende zitting opgenomen.

Daarnaast is er sprake van een vorm van gouvernementeel toezicht door de bevoegdheden van het stembureau. Het stembureau kan namelijk eventuele onregelmatigheden tijdens het verloop van de verkiezing vermelden in het proces-verbaal. De voorzitter van het stembureau is belast met de handhaving van de orde in het stembureau, wat een zekere mate van toezicht houden door de voorzitter impliceert. Maar een structurele regeling voor het (onafhankelijke) toezicht op het verloop van het gehele verkiezingsproces ontbreekt in Nederland.⁴⁶

In General Comment 25 en andere internationale documenten wordt benadrukt dat er sprake dient te zijn van onafhankelijk toezicht op en onderzoek naar het verloop van de verkiezingen. Wil Nederland op dit punt aansluiten bij internationale electorale standaarden, dan ligt het voor de hand dat een onafhankelijk orgaan deze toezicht-houdende functie gaat vervullen. Indien een onafhankelijk orgaan structureel op het gehele verkiezingsproces toezicht gaat houden, zal tevens het gemengde model van Nederland, dat momenteel sterk naar de gouvernementele kant overhelt, meer in evenwicht komen.

Beroepsmogelijkheden

In internationale documenten wordt aangegeven dat iedereen de mogelijkheid moet hebben om in beroep te kunnen gaan tegen een uitspraak van een EMB over uitvoeringstechnische aangelegenheden van het verkiezingsproces. In Nederland kunnen kiezers en belanghebbenden op verschillende momenten beroep aantekenen bij de rechter. Dit komt overeen met de internationaal wenselijk geachte situatie dat een ieder toegang moet hebben tot beroepsprocedures. In Nederland is het echter niet zo dat tegen alle uitspraken in het verkiezingsproces beroep kan worden aangekend. In de fasen⁴⁷ voorafgaand aan de dag van de verkiezingen, te weten het

45 De daadwerkelijke toelating van de gekozenen is een taak van de Tweede Kamer zelf, uitgevoerd door de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven. De Tweede Kamer kan tevens besluiten tot (gedeeltelijke) herstemming.

46 De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces was van mening dat er een vorm van toezicht op de verkiezingen moest komen, onder meer door na de verkiezingen een onafhankelijke audit te laten uitvoeren, zie: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007), p.85-87.

47 Hierbij wordt alleen ingegaan op de onderdelen van de verkiezingen die als essentieel voor de organisatie van verkiezingen worden beschouwd, zie p.19.

registreren van de kiesgerechtigdheid en het beslissen over de kandidatenlijsten, kan beroep tegen een beslissing worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴⁸

Maar vanaf het moment dat de stemlokalen hun deuren openen, kunnen slechts nog mondelinge opmerkingen en bezwaren van kiezers in processen-verbaal⁴⁹ worden opgenomen. Daarnaast kan, op basis van een met opgave van redenen gedaan verzoek van één of meer kiezers, of ambtshalve, de Kiesraad besluiten tot een hertelling bij Tweede Kamerverkiezingen indien een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn.⁵⁰

Over de uiteindelijke toelating van nieuwe Kamerleden en een eventuele herstemming beslist de Tweede Kamer middels de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven.⁵¹ Wat betreft de toelating van de nieuwe leden kijkt de Commissie alleen of de persoon voldoet aan de vereisten voor lidmaatschap en of hij of zij geen met het lidmaatschap onverenigbare functies vervult. Andere persoonlijke aspecten mogen hierbij geen rol spelen.⁵²

Daarnaast beslist de Commissie over geschillen met betrekking tot de geloofsbrief en de verkiezingen zelf. Volgens staatssecretaris D.I.J.W. De Graaff-Nauta (Binnenlandse Zaken) hield dit niet in dat de Commissie een semi-strafrechtelijk onderzoek zou moeten gaan uitvoeren. Slechts bij overtuigende bewijzen, gebaseerd op marginaal onderzoek, dat verkiezingen onregelmatig waren verlopen, kan niet-toelating het gevolg zijn. In dit kader kan de Commissie besluiten tot een (al dan niet gedeeltelijke) herstemming.⁵³ Hoewel verwacht mag worden dat de Commissie serieus met de in de processen-verbaal gemaakte opmerkingen omgaat, laat dit onverlet dat als één of meerdere kiezers het niet eens is/zijn met een beslissing (bijvoorbeeld niet besluiten tot herstemming, terwijl in processen-verbaal vele opmerkingen zijn gemaakt over onregelmatigheden), deze beslissing niet bij de rechter kan worden aangevochten. Internationale waarnemers van de OVSE raadden naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 aan om in lijn met internationale electorale standaarden de beroepsmogelijkheden uit te breiden, zodat klachten over het gehele verkiezingsproces kunnen worden ingediend bij een bestuurs- of gerechtelijk orgaan.⁵⁴ In Nederland is er voor gekozen om de mogelijkheid van beroep op de vele beslissingen die een stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau neemt tijdens en na

48 Kieswetwijzigingen in 1982 (Kamerstuk 17019) en 1989 (Kamerstuk 20264) zorgden voor uniformering op dit punt. Tot 1982 kon bij de Kiesraad beroep worden aangetekend tegen beschikkingen van centrale stembureaus omtrent de registratie van politieke partijen bij Provinciale Statenverkiezingen en Gemeenteraadsverkiezingen.

49 Deze mondelinge opmerkingen en bezwaren worden niet op waarheid getoetst.

50 Kieswet, art.P 21. Tot 1989 kon niet het centraal stembureau, maar het hoofdstembureau besluiten tot een hertelling.

51 De oorsprong hiervan is te vinden in de tijd van standenvertegenwoordiging, die als waarborg voor haar zelfstandigheid tegenover de landsheer de bevoegdheid kreeg om zelf de volmachten van haar leden te onderzoeken en goed te bevinden. Behoud van dit recht is later met het oog op de zelfstandige en onafhankelijke positie van de volksvertegenwoordiging van groot belang geacht, zie Boven-d'Eert, P.P.T., & Kummeling, H.R.B.M. (2004). *Het Nederlandse parlement* (10e druk). Deventer: Kluwer, p.92.

52 Kieswet (1989), artikel V 4, lid 1; Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.75.

53 Kieswet (1989), artikel V 4, lid 4.

54 ODIHR (2007). *The Netherlands. Parliamentary elections 22 november 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, p.25-26.

de verkiezingsdag niet toe te staan, omdat dit op onoverkomelijke bezwaren zou stuiten. Beroepsmogelijkheden zouden namelijk de gang van zaken tijdens de verkiezingen op onaanvaardbare wijze verstoren.⁵⁵ Dit argument past in de gedachtegang die ook in internationale documenten terugkomt dat beroepszaken tijdig moeten worden afgehandeld om het verkiezingsproces niet onnodig te vertragen. Daarnaast is er in Nederland in het verleden voor gekozen om de rechterlijke macht buiten het speelveld van gewichtige electorale beslissingen te houden, om zo te voorkomen dat de rechterlijke macht werd gepolitiseerd.

Conclusie

In bindende verdragen zijn geen standaarden opgenomen over de organisatie van verkiezingen. In de gevestigde westerse democratieën komt nog vaak het gouvernementele en het gemengde model voor. Het onafhankelijke model overheerst in Centraal- en Oost-Europa. In internationale documenten ligt de nadruk op de onafhankelijke en onpartijdige werkwijze van een EMB. Dit is essentieel voor democratische verkiezingen, omdat een EMB belangrijke beslissingen neemt die de uitkomst van verkiezingen kunnen beïnvloeden. In Nederland is bij Tweede Kamerverkiezingen sprake van een gemengd model, waarbij zowel een gouvernementele lijn (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoofdstembureaus en gemeenten) als een onafhankelijke lijn (Kiesraad) actief zijn.

In internationale documenten wordt benadrukt dat er onafhankelijk toezicht op het verloop van de verkiezingen dient te zijn. In Nederland is op dit punt weinig geregeld. Kiezers kunnen tot op zekere hoogte toezicht houden op het verloop van de verkiezingen door bij de verschillende openbare zittingen opmerkingen te laten opnemen in het proces-verbaal. Daarnaast is er op verkiezingsdag een vorm van gouvernementeel toezicht, doordat het stembureau enkele mogelijkheden heeft tot het houden van toezicht.

Hoewel in de internationale gemeenschap geen gedetailleerde consensus bestaat over de afhandeling van verkiezingsgeschillen, komen over dit onderwerp twee zaken naar voren. Ten eerste moet iedereen de mogelijkheid hebben om beslissingen over uitvoeringsaangelegenheden van het verkiezingsproces juridisch aan te vechten. In Nederland kunnen kiezers over zaken die spelen vóór de verkiezingsdag beroep aantekenen bij de Raad van State. Echter, over zaken die op of na de verkiezingsdag spelen, kan geen beroep bij de rechter worden aangetekend. Wel kunnen kiezers hun klachten of opmerkingen laten opnemen in het proces-verbaal van de zitting van het (hoofd of centraal) stembureau. In Nederland is voor deze constructie gekozen omdat het openlaten van de mogelijkheid van beroep bij de rechter op de vele beslissingen die een (hoofd of centraal) stembureau neemt, de gang van zaken tijdens de verkiezingen op onaanvaardbare wijze zouden verstoren. Dit argument past in de gedachtegang van het tweede aspect dat in internationale documenten aan bod komt, namelijk dat beroepszaken tijdig moeten worden afgehandeld om het verkiezingsproces niet onnodig te vertragen.

55 Kamerstukken II 1981, 17019, nr.1-3, p.9.

Hoofdstuk 4

Regeling van kandidaatstelling

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse regelgeving van kandidaatstelling bij Tweede Kamerverkiezingen⁵⁶ vergeleken met de hierover opgestelde internationale electorale standaarden. In internationale documenten wordt hierbij aandacht besteed aan drie onderwerpen, te weten: 1) organisatievorm; 2) ondersteuningsverklaringen; 3) waarborgsom. Het merendeel van deze standaarden staat in internationale documenten met een lagere status. De standaarden over de organisatievorm vormen hierop echter een uitzondering, aangezien deze in het Kopenhagen Document en General Comment 25 staan vermeld.⁵⁷ Bij de beschrijving van de mate waarin de Nederlandse situatie en de internationale electorale standaarden overeenkomen, wordt ook aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van de Nederlandse regelingen.

Internationale electorale standaarden

Organisatievorm

In internationale documenten wordt benadrukt dat kandidaten in vrijheid moeten kunnen bepalen op welke wijze zij zich organiseren bij deelname aan verkiezingen. Van belang is dat iedere politieke partij of andere politieke organisatie gelijke kansen heeft. Er dient sprake te zijn van een gelijk speelveld:

“17. The right of persons to stand for election should not be limited unreasonably by requiring candidates to be members of parties or of specific parties. [...]”
(General Comment 25, VN-CRM)

“7 To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will
7.6 respect the right of individuals and groups to establish, in full freedom, their own political parties or other political organizations and provide such political parties and organizations with the necessary legal guarantees to enable them to compete with each other on a basis of equal treatment before the law and by the authorities;”
(Kopenhagen Document, CVSE)

56 Voor een overzicht van de regelgeving bij Provinciale Statenverkiezingen en Gemeenteraadsverkiezingen, zie bijlage 4.

57 Voor een overzicht van de verschillende type internationale documenten, zie hoofdstuk 2.

Bovenstaande documenten hebben een relatief hoge status: het General Comment is een interpretatie van het bindende IVBPR en het Kopenhagen Document is een politieke verplichting.

Over de organisatievrijheid van politieke groeperingen deed de Europese Commissie voor de Mensenrechten in 1976 een uitspraak. Hierin stelde de Commissie dat het verplichten van een politieke groepering om een democratisch verkozen uitvoerend orgaan te hebben, niet in strijd is met artikel 3 van het eerste aanvullende protocol van het EVRM.⁵⁸ Dit artikel gaat echter slechts in algemene bewoordingen in op vrije, periodieke en geheime verkiezingen, die de vrije wilsuitdrukking van de kiezer moeten verzekeren. Op de regeling van kandidaatstelling gaat dit artikel niet in. Ondanks de nadruk op een gelijk speelveld wordt het in internationale documenten als legitiem beschouwd dat maatregelen worden genomen om al te lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan. Dit kan worden tegengegaan door de eis van het betalen van een waarborgsom of het moeten verzamelen van ondersteuningsverklaringen.⁵⁹ Deze regels mogen er echter niet voor zorgen dat het voor nieuwkomers te moeilijk wordt om aan het verkiezingsproces deel te nemen. Ook wordt het als acceptabel beschouwd dat zittende politieke partijen op deze punten kleine voordelen hebben ten opzichte van nieuwkomers. Het is redelijk normaal dat zittende politieke partijen worden vrijgesteld van het betalen van een waarborgsom of het moeten afgeven van ondersteuningsverklaringen.⁶⁰

Ondersteuningsverklaringen

Het moeten afgeven van ondersteuningsverklaringen wordt niet in strijd geacht met de standaard van universeel passief kiesrecht.⁶¹ Als maximum van het aantal ondersteuningsverklaringen wordt één à twee procent van de kiezers in een kiesdistrict, in Nederland is sprake van kieskringen, aangehouden. De controle van de ondersteuningsverklaringen moet volgens duidelijke regels plaatsvinden en worden afgerond voordat de verkiezingscampagne begint.⁶² Het verdient de voorkeur dat kiezers meerdere groeperingen mogen ondersteunen, omdat ze daardoor blij kunnen geven van hun steun aan een pluralistisch politiek systeem.⁶³ De volgende passages uit internationale documenten gaan in op ondersteuningsverklaringen:

“17. [...] If a candidate is required to have a minimum of supporters for nomination this requirement should be reasonable and not act as a barrier to candidacy. [...]”

(General Comment 25, VN-CRM)

- 58 Maar de Commissie gaf hierbij geen uitgebreide argumentatie. De zaak ging naast dit punt onder meer over het moeten inleveren van ondersteuningsverklaringen. Aan dit aspect besteedde de Commissie wel veel aandacht in haar argumentatie om de zaak niet-gegrond te verklaren. Zie: Commissie, nr.6850/74, beslissing van 18 mei 1976, X., Y., en Z., v. Federale Republiek Duitsland; Goedertier, G., & Haeck, Y. (2004). Artikel 3 eerste protocol. Recht op vrije en geheime verkiezingen. In J. Vande Lanotte & Y. Haeck (Eds.), *Handboek EVRM, volume 2: artikelsgewijze commentaar* (pp.447-509). Antwerpen: Intersentia, p.474.
- 59 Massicotte, L., Blais, A., & Yoshinaka, A. (2004). *Establishing the rules of the game: election laws in democracies*. Toronto: University Press, p.41.
- 60 ODIHR (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*, p.34.
- 61 Venice Commission (2002). *Code of good practice in electoral matters, explanatory report*, art.8.
- 62 Partijen die pas later een geldigverklaring van de ondersteuningsverklaringen ontvangen, zijn daarvoor tijdens de campagne benadeeld.
- 63 ODIHR (2003), p.63.

“1.3 Submission of candidatures

- i. The presentation of individual candidates or lists of candidates may be made conditional on the collection of a minimum number of signatures.
- ii. The law should not require collection of the signatures of more than 1% of voters in the constituency concerned.
- iii. Checking of signatures must be governed by clear rules, particularly concerning deadlines.
- iv. The checking process must in principle cover all signatures; however, once it has been established beyond doubt that the requisite number of signatures has been collected, the remaining signatures need not be checked.
- v. Validation of signatures must be completed by the start of the election campaign.”

(COGP, Guidelines, Venice Commission)

“14. Status of political party (coalition), candidate at elections

5. In the cases and according to the procedures provided for by laws, the nomination and registration of candidates or lists of candidates of political parties (coalitions) may be carried out by the collection of the number of voters' signatures established by law, [...] The number of signatures established by law shall not exceed 2 percent of the number of voters in the given constituency [...] The law shall fully and clearly establish the duration of the signature collection period, the deadline for submission of the signatures for verification, as well as the procedure for the verification of signatures and for pronouncing them to be bona fide or otherwise. The law may provide for verification of all signatures or for selective verification of a fixed quota thereof.”

(DECES, Venice Commission)

Waarborgsom

Indien kandidaten of partijen een waarborgsom moeten betalen, mag dit bedrag niet buitensporig hoog zijn. Ook moet de waarborgsom worden terugbetaald indien een bepaald percentage van de stemmen is behaald.⁶⁴ Een concreet percentage wordt echter niet als richtlijn genoemd. De volgende passages uit internationale documenten hebben betrekking op de waarborgsom:

“16. Conditions relating to nomination dates, fees or deposits should be reasonable and not discriminatory. [...]”

(General Comment 25, VN-CRM)

64 In de helft van 62 onderzochte landen moesten kandidaten/partijen een waarborgsom betalen. In 28 van deze landen werd de waarborgsom terugbetaald indien een bepaald percentage van de stemmen werd behaald (in 13 van deze landen werden hieraan nog aanvullende eisen gesteld). Dit is niet het geval in Micronesië, Mali en Vanuatu, zie: Massicotte, Blais & Yoshinaka (2004), p.61-63.

“1.3 Submission of candidatures

vi. If a deposit is required, it must be refundable should the candidate or party exceed a certain score; the sum and the score requested should not be excessive.”

(COGP, Guidelines, Venice Commission)

“14. Status of political party (coalition), candidate at elections

5. In the cases and according to the procedures provided for by laws, the nomination and registration of candidates or lists of candidates of political parties (coalitions) may be carried out [...] through the payment of an electoral (monetary) deposit [...] [T]he size of the electoral deposit shall not be burdensome for the candidate or political party (coalition). The law shall specify the minimum number (percentage) of votes that has to be received by a candidate or list of candidates of a political party (coalition) for the electoral deposit to be returned. [...]”

(DECES, Venice Commission)

De Nederlandse situatie

Inleiding

In de vorige paragraaf zijn de internationale electorale standaarden met betrekking tot de regeling van kandidaatstelling besproken. Deze standaarden kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 4 Overzicht internationale electorale standaarden over de regeling van kandidaatstelling

	Internationale electorale standaard
<i>Organisatievorm</i>	Organisatievrijheid; gelijk speelveld
<i>Ondersteuningsverklaringen</i>	Maximaal 1 à 2 procent van de kiezers per kiesdistrict/kieskring
<i>Waarborgsom</i>	Niet buitensporig; teruggave bij behalen bepaald percentage stemmen

Organisatievorm

In de Nederlandse verkiezingspraktijk wordt de fase van kandidaatstelling voorafgegaan door de fase van registratie. De fase van registratie speelt, zoals uit deze paragraaf zal blijken, een rol bij de keuze voor de organisatievorm van politieke partijen.

Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid

Alleen politieke groeperingen die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn, kunnen bij de Kiesraad de naam (de Kieswet spreekt van aanduiding) waarmee

zij bij Tweede Kamerverkiezingen op de kandidatenlijst willen worden vermeld, laten registreren.⁶⁵ Bij een registratieverzoek toetst de Kiesraad aan formele eisen en vindt geen inhoudelijke beoordeling van de doelstellingen van de politieke groepering plaats. Bij een registratieverzoek moet de politieke groepering onder meer een afschrift van de notariële akte inleveren waarin de statuten van de vereniging zijn opgenomen en een bewijs van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en dient een waarborgsom van 450 euro aan het Rijk te worden betaald. Indien een geldige kandidatenlijst voor de eerstkomende verkiezing wordt ingeleverd, wordt de waarborgsom terugbetaald. Eén van de redenen voor de Kiesraad om een naam uit het register te verwijderen, is als bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen geen kandidatenlijst is ingediend.⁶⁶

De mogelijkheid tot naamsregistratie van politieke groeperingen werd in 1956 ingevoerd. Voorheen namen politieke groeperingen alleen met een lijstnummer deel aan de verkiezingen. Minister L.J.M. Beel (Binnenlandse Zaken) stelde destijds dat kiezers de behoefte hadden aan een aanduiding boven de lijst op het stembiljet, omdat dit het opzoeken van de kandidaat van hun keuze vergemakkelijkte. Daarnaast wees hij er op dat deze praktijk ook al in vele andere landen plaatsvond.⁶⁷ De minister merkte uitdrukkelijk op dat naamsvermelding op het stembiljet in principe slechts aanvaardbaar was indien elke groepering⁶⁸, welke een kandidatenlijst wilde inleveren, daarvan kon profiteren.⁶⁹

In 1989 werd, in strijd met de argumentatie van minister Beel, aan de Kieswet de eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid⁷⁰ toegevoegd om als politieke groepering een partijnaam te kunnen laten registreren. Politieke groeperingen, die geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn, kunnen slechts met een blanco lijst deelnemen aan de verkiezingen. Het vereiste van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid werd door staatssecretaris De Graaff-Nauta (Binnenlandse Zaken) samen met het vereiste van een waarborgsom (500 gulden) ingevoerd om al te lichtvaardige naamsregistratie te voorkomen. Argumentatie voor deze maatregelen was dat in de voorafgaande jaren vele registratieverzoeken waren gedaan door groeperingen die geen werkelijke bedoeling hadden om onder de geregi-

65 De Kiesraad merkte op dat het verenigingsvereiste alleen geldt bij de registratie, maar niet bij wijziging van een aanduiding. De Kiesraad adviseerde deze lacune op te lossen. Ook wordt het niet voldoen aan de verenigingseis niet vermeld als reden tot het schrappen van een aanduiding. Zie: Kiesraad (2007). Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen (advies van 28 juni 2007), p.10-11.

66 Kieswet, artikel G 1.

67 Kamerstukken II 1955-1956, 4102, nr.5, p.2; Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr. 3, p.27-28.

68 Het vereiste van het zijn van een groepering hield volgens staatsrechtgeleerde Eskes slechts in dat er sprake moest zijn van meer dan één persoon, zie: Eskes, J.A.O. (1981). Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen? *Tijdschrift voor het openbaar bestuur*, 1981(7), p.482.

69 Kamerstukken II 1955-1956, 4102, nrs.1-3, p.5.

70 De regering was voornemens om de eis van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid niet te laten gelden voor naamsregistratie bij Gemeenteraadsverkiezingen, omdat aan deze verkiezingen volgens haar vaak (tijdelijke) groeperingen deelnamen die qua karakter niet waren te vergelijken met landelijke groeperingen. Het stellen van de eis van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid aan deze groeperingen leek de regering onjuist. De Tweede Kamer was het niet met dit voorstel eens en pleitte voor uniformiteit in de Kieswet, welke werd bereikt door aanname van een amendement-Van Otterloo en Rienks. Door aanname van dit amendement werd de eis van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid voor naamsregistratie ook gesteld op gemeentelijk niveau. Zie: Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.31; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.29; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.29; Handelingen II 1988-1989, p.5939.

streerde aanduiding aan de verkiezingen deel te nemen. Zo dienden niet-kiesgerechtigden verzoeken in, betwistten verschillende stromingen eenzelfde geregistreerde naam en werd soms met de indiening van een registratieverzoek slechts beoogd andere groeperingen te verhinderen de desbetreffende naam te laten registreren. In veel gevallen leidde naamsregistratie niet tot het inleveren van een kandidatenlijst: van de 66 geregistreerde politieke groeperingen namen er in 1986 slechts 24 deel aan de Tweede Kamerverkiezing.⁷¹

Zoals gezegd moesten beide maatregelen er voor zorgen dat alleen serieuze groeperingen, die daadwerkelijk van plan waren aan de verkiezingen deel te nemen, registratieverzoeken in zouden dienen. De staatssecretaris nam hierbij aan dat de vervulling van deze formaliteiten voor geen enkele serieuze politieke groepering moeilijkheden zou opleveren.⁷² Daarnaast speelde het praktische argument een rol dat door de eis van volledige rechtsbevoegdheid het voor de Kiesraad gemakkelijker werd om na te gaan wie namens een politieke groepering op mag treden, aangezien dit blijkt uit de statuten en het bewijs van inschrijving in het verenigingsregister. Op dit punt hadden zich in het verleden namelijk eens problemen voorgedaan.⁷³ Dat een waarborgsom als middel tegen lichtvaardige naamsregistratie wordt gebruikt, is vanuit internationaal electoraal oogpunt aanvaardbaar (zie ook onderstaande paragraaf over de waarborgsom). Ook de eis van volledige rechtsbevoegdheid, welke de gang naar de notaris voor een notariële akte impliceert, kan in dit kader als acceptabel worden beschouwd. Vraag is echter in welke mate de toevoeging van 'een vereniging' aan het volledige rechtsbevoegheidsvereiste verenigbaar is met de internationale standaard dat iedere kandidaat, politieke partij of politieke organisatie vrijheid van organisatie en gelijke kansen moet hebben. Immers politieke groeperingen die geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn, kunnen alleen als blanco lijst deelnemen aan de verkiezingen. Hieraan zijn enkele nadelen verbonden (zie onderstaande paragraaf over de blanco lijst). Tot slot moet worden gewezen op de eerder genoemde uitspraak van de Europese Commissie voor de Mensenrechten uit 1976 waarin zij stelde dat het verplichten van een politieke groepering om een democratisch verkozen uitvoerend orgaan te hebben niet in strijd is met artikel 3 van het eerste aanvullende protocol van het EVRM.⁷⁴ Het Nederlandse verenigingsvereiste sluit bij deze uitspraak aan, aangezien zij aan politieke groeperingen een minimum aan interne democratie oplegt. Bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer leverde alleen de SGP kritiek op de invoering van het verenigingsvereiste. Deze partij was van mening dat alleen de eis van rechtsbevoegdheid voldoende was tegen lichtvaardige naamsregistratie. Het verenigingsvereiste zag de partij als een nodeloze beperking van de vrijheid van politieke groeperingen, onder meer vanwege de eisen die de wet aan deze rechtsvorm stelt.⁷⁵ Staatssecretaris De Graaff-Nauta vond echter dat de eisen die het Burgerlijk Wetboek aan de formele vereniging stelt niet van dien aard, dat van een wezenlijke beperking van de vrijheid van organisatie kon worden gesproken. Tevens zag zij een politieke groepering als

71 Elzinga, D.J. (1997). Het Nederlandse kiesrecht (2e druk). Deventer: Tjeenk Willink, p.121-124.

72 Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.3, p.29-31; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.27.

73 Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.28-29.

74 Zie noot 59 en Commissie, nr.6850/74, beslissing van 18 mei 1976, X., Y., en Z., v. Federale Republiek Duitsland.

75 Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.21, p.17; Handelingen II 1988-1989, p.5674.

een samenwerking van personen en daarom lag het volgens haar voor de hand de verenigingsvorm te eisen. Tot slot wees zij er op dat alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid waren.⁷⁶ Door de vanzelfsprekendheid dat politieke partijen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid waren, valt te verklaren dat door de politieke partijen in de Tweede Kamer aan dit punt weinig aandacht werd geschonken.

Buiten de politiek is echter kritiek gekomen op het verenigingsvereiste. Staatsrechtgeleerde J.A.O. Eskes, die ook pleitte tegen de eis van volledige rechtsbevoegdheid, zag hierin net als de SGP een beperking van de vrijheid van organisatie van politieke partijen. Volgens hem waren ook andere groepsverbanden denkbaar, die zich bewust distantiëren van de verenigingsstructuur. In tegenstelling tot staatssecretaris De Graaff-Nauta was Eskes van mening dat in het Burgerlijk Wetboek wel het nodige dwingend recht was opgenomen ten aanzien van de structuur, interne organisatie, besluitvorming en bevoegdheden van een vereniging.⁷⁷

Ook andere staatsrechtgeleerden leverden kritiek op de verenigingseis, die uitgaat van een minimum aan interne democratie en waarmee zich een sterk hiërarchisch georganiseerde politieke organisatie niet verdraagt. Het voorschrijven van een bepaalde rechtsvorm werd in strijd gezien met het van oudsher in Nederland geldende liberalisme op dit punt. Niet was in te zien waarom bijvoorbeeld de stichtingsvorm voor een politieke partij uit den boze zou zijn. Alleen de eis van rechtsbevoegdheid, die neutraal staat ten opzichte van de organisatievrijheid van politieke groeperingen, werd als voldoende functioneel beschouwd om er voor te zorgen dat alleen serieuze groeperingen hun aanduiding lieten registreren.⁷⁸ De door de staatssecretaris aangestipte praktische problemen met naamsregistratie werden als onvoldoende grond beschouwd om de inhoudelijke eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid aanvaardbaar te maken.⁷⁹

Tot zeer recentelijk hebben zich op het punt van de eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid nimmer grote moeilijkheden voorgedaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog opereren alle politieke partijen als een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. De laatste jaren, met de opkomst van nieuwe politieke groeperingen, zoals de Partij voor de Vrijheid (PVV) en de beweging Trots op Nederland (TON), lijkt de discussie over het verenigingsvereiste weer actualiteitswaarde te krijgen. Zowel de PVV als TON hebben niet gekozen voor een ledenpartij, maar voor een beweging met één leider die niet *bottum-up* maar *topdown* is opgebouwd.⁸⁰ Hoewel beide groeperingen hun naam hebben laten registreren bij de Kiesraad, en dus voldoen aan de eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, lijken beide groeperingen niet voornemens leden aan te nemen.⁸¹

76 Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.18, p.24; Handelingen II 1988-1989, p.5787.

77 Eskes (1981), p.483. Zie ook Burgerlijk Wetboek, boek 2, titel 2, art.26-52.

78 Bovend'Eert & Kummeling (2004), p.73; Elzinga (1997), p. 122-124.

79 Elzinga (1997), p.122-123; Eskes (1981), p.484; Elzinga, D.J. (1988). Eisen in nieuwe kieswet. Rechtspersoonlijkheid politieke partijen onder voorwaarde aanvaardbaar, Binnenlands Bestuur, 2-9-1988, p.31.

80 Elzinga, D.J. (2008). Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten: pro en contra, *Ars Aequi*, 57(6), p.422.

81 Deze passage is gebaseerd op de stand van zaken in oktober 2008. De Vereniging Groep Wilders (die als PVV aan de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 deelnam) kent twee leden: Geert Wilders en de Stichting Groep Wilders. In zowel de Stichting als de Vereniging is Geert Wilders het enige bestuurslid, zie: NRC Handelsblad, 'Alleen Wilders lid PVV. "Geert Wilders wil alles zelf in de hand houden"', 21 april 2007.

Door bovenstaande ontwikkeling wordt de beperking van de organisatievrijheid van politieke groeperingen van de regelgeving uit 1989 weer actueel. Het lijkt dan ook geen gewaagde voorspelling dat de eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid voor het registreren van een naamsaanduiding in de Tweede Kamer in de toekomst nog de nodige aandacht zal krijgen. Deze eis is grotendeels gebaseerd op de praktijksituatie van politieke partijen als verenigingen met leden, welke anno 2008 niet meer op alle politieke groeperingen van toepassing is.⁸²

Blanco lijst

Groeperingen die geen, of niet op tijd,⁸³ een naam hebben laten registreren, kunnen met een blanco lijst deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen. Overigens kan iedereen gebruik maken van de mogelijkheid tot indiening van een blanco lijst.⁸⁴ Deze optie is momenteel de enige mogelijkheid voor politieke groeperingen die niet de status van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid hebben, om deel te nemen aan de Tweede Kamerverkiezingen. Aan het met een blanco lijst deelnemen aan verkiezingen zijn echter enkele nadelen verbonden.

De meest in het oog springende nadelen hebben te maken met het voeren van de verkiezingscampagne. De politieke groepering achter een blanco lijst staat niet met haar naam op het stembiljet vermeld. Dit kan nadelig werken in de campagne: het valt te verwachten dat een partijnaam over het algemeen makkelijker wordt onthouden dan een lijstnummer. Ook heeft een blanco lijst geen recht op door het Commissariaat van de Media toegewezen zendtijd voor politieke partijen.

Mocht een blanco lijst een zetel behalen, iets wat in het verleden nog nooit is gebeurd, dan heeft deze blanco lijst geen recht op subsidie op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen.⁸⁵ Daarnaast heeft een blanco lijst bij de daaropvolgende verkiezingen niet de voordelen die de zittende politieke groeperingen met de status van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid wel hebben, zoals het gebruik maken van de mogelijkheid tot centrale kandidaatstelling.⁸⁶ Ook dient een blanco lijst bij volgende verkiezingen wederom de waarborgsom te betalen en in elke kieskring ondersteuningsverklaringen te overleggen.

Door de bovengenoemde nadelen voor een blanco lijst ten opzichte van een politieke groepering met volledige rechtsbevoegdheid die tot naamsregistratie is overgegaan, wordt niet aan de internationale standaard voldaan dat er sprake moet zijn van een gelijk speelveld voor politieke groeperingen die de vrijheid van organisatie hebben.

82 Ook politicologen, zoals Andeweg, stellen dat de verenigingseis niet meer van deze tijd is en dat partijen als grote verenigingen op hun retour zijn, zie: NRC Handelsblad, 21 april 2007.

83 Uiterlijk op de 43e dag voor de dag van kandidaatstelling moet een verzoek tot naamsregistratie zijn ingediend.

84 Zo kunnen bijvoorbeeld de kiezers die behoorden tot een vereniging die bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en deswege is ontbonden, en daardoor niet in aanmerking komt voor naamsregistratie bij het centraal stembureau (Kieswet, art.G 3.4), een blanco lijst indienen. Zie: Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.26.

85 Ditzelfde geldt voor politieke groeperingen die wel een aanduiding hebben laten registreren, maar geen 1000 leden hebben. Zie voor alle eisen om in aanmerking te komen voor subsidie de Wet subsidiëring politieke partijen.

86 Zie: Kieswet, art.H 2. In het theoretische geval dat een blanco lijst 15 zetels of meer behaalt, biedt de tekst van de Kieswet blanco lijsten wel de mogelijkheid om gebruik te maken van centrale kandidaatstelling.

Politieke groeperingen met de status van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid waarvan de naam is geregistreerd hebben de nodige voordelen boven een blanco lijst. Overigens hebben in de periode 1989-2008 slechts drie blanco lijsten deelgenomen aan Tweede Kamerverkiezingen. Alleen in 2006 nam een politieke groepering bewust als blanco lijst deel aan de verkiezingen. Het betrof Lijst 14, een groep van maatschappelijke organisaties, politieke partijen en individuele burgers, die zichzelf niet zag als een politieke partij, maar als een politieke beweging.⁸⁷

Ondersteuningsverklaringen

Bij het indienen van een lijst voor de Tweede Kamerverkiezingen moeten per kieskring ten minste dertig schriftelijke ondersteuningsverklaringen van kiezers worden overlegd.⁸⁸ Deze regeling berust op de fictie dat kandidaten worden gesteld door kiezers en niet door politieke partijen. De ondersteuningsverklaringen moeten in de week voorafgaand aan de dag van de kandidaatstelling, of op deze dag zelf, ter secretarie van de gemeente waar de kiezer staat geregistreerd worden ondertekend in aanwezigheid van de burgemeester of een door de burgemeester aangewezen ambtenaar. Hierbij moet de kiezer zich identificeren. Ondersteuningsverklaringen kunnen alleen worden afgelegd door personen die binnen de kieskring waarvoor de lijst geldt, als kiezer zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing. Een kiezer mag slechts één ondersteuningsverklaring ondertekenen en deze verklaring kan niet meer worden ingetrokken. Politieke groeperingen die reeds zitting hebben in de Tweede Kamer hoeven geen ondersteuningsverklaringen te overleggen.⁸⁹ Het aantal in Nederland te overleggen ondersteuningsverklaringen⁹⁰ bij Tweede Kamerverkiezingen ligt ver onder het in internationale documenten gestelde maximum van 1 à 2 procent van de kiezers.⁹¹ Daarnaast staat in artikel H 4 van de Kieswet beschreven op welke wijze de ondersteuningsverklaringen worden gecontroleerd. Aangezien in Nederland geen regels bestaan over het begin van de verkiezingscampagne, is het niet goed mogelijk te beoordelen of het gehele proces van het afleggen van ondersteuningsverklaringen voor het begin van de verkiezingscampagne is afgerond. Wel kan in dit kader worden opgemerkt dat op de derde dag

87 Zie: www.lijst14.nl. De andere twee blanco lijsten, te weten de Lijst Ratelband in 2003 en de Islam Democraten in 2006, slaagden er niet in op tijd de aanduidingsregistratieprocedure af te ronden en konden zodoende slechts met een blanco lijst deelnemen aan de verkiezingen.

88 Op deze ondersteuningsverklaringen moeten de kandidaten op dezelfde wijze en volgorde staan vermeld als op de kandidatenlijst.

89 Kieswet, artikel H 4. Dit geldt niet voor een blanco lijst. Naast reeds zittende politieke groeperingen hoeven ook de volgende groeperingen geen ondersteuningsverklaringen te overleggen: 1) samenvoegingen van aanduidingen van twee of meer groeperingen indien hetzij aan de gezamenlijke groepering, hetzij aan ten minste één daarvan, bij de laatstgehouden verkiezing één of meer zetels is toegekend; 2) nieuwe aanduiding indien twee of meer groeperingen als één groepering onder een nieuwe naam verder gaan, indien bij de laatstgehouden verkiezing aan ieder van de afzonderlijke groeperingen één of meer zetels zijn toegekend.

90 Tot 1989 werd niet gesproken van ondersteuningsverklaringen maar moest een kandidatenlijst door een aantal kiezer worden ondertekend. Voor het leesgemak is in dit hoofdstuk consequent gebruik gemaakt van het begrip ondersteuningsverklaringen.

91 De grens van 1 procent zou worden overstegen indien een kieskring uit $100 \times 30 = 3\,000$ of minder kiezers zou bestaan. Dit is in Nederland niet het geval. Echter bij enkele kleine gemeenten, zoals Schiermonnikoog (799 kiesgerechtigden bij de Gemeenteraadsverkiezingen in 2006), wordt de 1 procent grens bij gemeenteraadsverkiezingen overschreden (dit is het geval indien een gemeente $10 \times 100 = 1\,000$ of minder kiesgerechtigden kent, zie ook bijlage 4).

na de dag van kandidaatstelling het hoofdstembureau in een openbare zitting beslist over de geldigheid van de lijsten en dus ook over de ondersteuningsverklaringen.⁹³² Politieke groeperingen hebben dan ruim een maand de tijd om campagne te voeren.⁹³ Daarnaast staat het politieke groeperingen vrij om in de periode voorafgaand aan de dag waarop het hoofdstembureau beslist over de geldigheid van kandidatenlijsten campagne te voeren.

Aan een overzichtelijke afhandelingprocedure van de ondersteuningsverklaringen heeft ook de Kieswetswijziging van 1989 bijgedragen, die het voor kiezers niet meer mogelijk maakt een eerder afgelegde ondersteuningsverklaring weer in te trekken.⁹⁴ Een verschil tussen de internationale electorale standaarden en de Nederlandse situatie is dat in Nederland een kiezer maar één ondersteuningsverklaring mag afleggen. Tot slot kan worden opgemerkt dat Nederland uit internationaal vergelijkend perspectief gezien een uitzonderingspositie inneemt. Zoals in het onderstaande wordt beschreven, zijn de Nederlandse regels met betrekking tot ondersteuningsverklaringen in de loop van de 20e eeuw strenger geworden. In tegenstelling tot haar omringende landen houdt in Nederland de overheid toezicht op de ondertekening van de ondersteuningsverklaringen.⁹⁵

Het aantal ondersteuningsverklaringen dat politieke groeperingen moeten overleggen, is in de loop van de 20e eeuw meerdere malen aangepast.⁹⁶ Als belangrijkste argument voor de eis van ondersteuningsverklaringen is, in lijn met internationale electorale standaarden, aangevoerd dat het al te lichtvaardige kandidaatstelling moest voorkomen. Zo werd bij de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917,⁹⁷ toen het aantal te overleggen ondersteuningsverklaringen vijftientig bedroeg, gesteld dat enige waarborg moest blijven bestaan tegen kandidaatstellingen, die niet of nauwelijks als ernstig gemeend konden worden beschouwd. Daarnaast werd door de regering gesteld dat het aantal ondersteuningsverklaringen niet te hoog moest zijn, om te voorkomen dat het voor kleine partijen te moeilijk zou worden binnen een kieskring een lijst in te leveren.⁹⁸

In 1989 werd, naar aanleiding van problemen met het ronselen van ondersteuningsverklaringen bij de Provinciale Statenverkiezing en de Gemeenteraadsverkiezing in 1986,⁹⁹ de procedure aangescherpt. Vanaf dat moment moesten de ondersteuningsverklaringen op de gemeentesecretarie worden ondertekend, waarbij de onder-

92 Zie: Kieswet, art.1 4, I 5.

93 De dag van kandidaatstelling is bij Tweede Kamerverkiezingen de 43e dag voor de stemming.

94 Zie onder meer: Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.38-39.

95 Kiesraad (2007). Stemmen bij volmacht en ondersteuningsverklaringen in historisch en rechtsvergelijkend perspectief. Eerste bijlage bij het advies van de Kiesraad over voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten (advies van 15 oktober 2007), p.2.

96 Zie bijlage 4 voor een historisch overzicht van de ondersteuningsverklaringen bij Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen en Gemeenteraadsverkiezingen.

97 In het districtenstelsel was het sinds 1896 vereist dat kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezing vergezeld ging met veertig ondersteuningsverklaringen. Ook hier speelde voorkoming van al te lichtvaardige kandidaatstelling een rol: 'het publiek belang vorderde [...] dat geen ander dan werkelijk ernstige kandidaten werden gesteld', zie: Goeman Borgesius, H. & Kalbfleisch, P. (1901). De Kieswet (1896). Handleiding voor burgemeesters, secretarissen, provinciale- en gemeente-ambtenaren, stembureaux, kiesverenigingen en allen, die bij de uitvoering dier wet betrokken zijn. Zutphen: W.J. Thieme, p.165.

98 Van den Bogert, A.F.J. (1952). Kieswet. Zwolle: Tjeenk Willink, p.91.

99 Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.37.

tekenaar blijf geeft van zijn identiteit. Voorheen waren politieke groeperingen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ondersteuningsverklaringen werden verzameld. Door deze verzwaring van de procedure kon het aantal ondersteuningsverklaringen volgens de regering worden verlaagd tot tien. Doel van deze verzwaring was het voorkomen van de lichtvaardige ondertekening van kandidatenlijsten.¹⁰⁰ In 1997 werd het aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd tot dertig, aangezien naar het oordeel van de regering nog steeds te veel lichtvaardige kandidaatsstellingen plaatsvonden.¹⁰¹ Tot slot werd in 2001, op aandringen van de Tweede Kamer, de regelgeving verder uitgebreid. Sindsdien is het strafbaar om iemand om te kopen of te dwingen een ondersteuningsverklaring af te leggen. Ook de persoon die zich laat omkopen, is strafbaar.¹⁰²

Tot 1989 moesten de reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen, net als nieuwe groeperingen en blanco lijsten, ondersteuningsverklaringen overleggen. Deze regel werd afgeschaft met als voornaamste reden dat dit voor de gevestigde politieke partijen onnodig veel administratieve rompslomp met zich mee bracht. Daarnaast werd het voldoen aan de eis van ondersteuningsverklaringen gezien als een bewijs dat een politieke groepering een zekere aanhang had en dat de lijst niet door één enkele kiezer werd ingeleverd. Voor zittende politieke partijen bleek volgens de regering uit het feit dat ze een zetel hadden behaald al dat ze een zekere aanhang hadden.¹⁰³ Deze voorkeursregeling voor zittende groeperingen achtte de PvdA in 1997 echter niet wenselijk. Door aanneming van een amendement-Rehwinkel c.s. werd deze voorkeurbehandeling afgeschaft.¹⁰⁴ Op basis van de evaluatie van de verkiezingen van 1998, waaruit bleek dat de meeste hoofdstembureaus en politieke partijen het ondersteuningsverklaringsvereiste voor zittende groeperingen onnodig belastend en negatief beoordeelden, concludeerde minister A. Peper (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in 1999 dat het de voorkeur verdiende om de regel dat zittende politieke groeperingen ondersteuningsverklaringen moeten inleveren, weer af te schaffen.¹⁰⁵ Dit leidde tot een wetwijziging in 2001. Staatssecretaris G.M. de Vries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) stelde destijds dat van ongelijkheid tussen zittende en nieuwe groeperingen geen sprake meer was, aangezien ook de zittende groeperingen door het amendement-Rehwinkel c.s. bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1998 dertig ondersteuningsverklaringen hadden ingeleverd.¹⁰⁶

100 Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.37-40; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.35; Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.3, p.7.

101 Twee nieuwe partijen (SP en AOV/Unie55+) haalden een zetel. De overige veertien nieuwe partijen behielden een aantal stemmen dat ruim onder de kiesdeler lag. Zie Kamerstukken II 1996-1997, nr.3, p.6-7 en statline.cbs.nl.

102 Zie: Kieswet, artikel Z4; Kamerstukken II 2000-2001, 27673, nr.3, p.22.

103 Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.5, p.10-11.

104 Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.7; Handelingen II 1996-1997, p.6010.

105 Kamerstukken II 1998-1999, 26200 VII, nr.61, p.7-10.

106 Kamerstukken II 2000-2001, 27673, nr.3, p.12-13; Kamerstukken II 2000-2001, 27673, nr.6, p.10.

Waarborgsom

In 1935 werd in Nederland voor de verkiezingen van de Tweede Kamer het betalen van een waarborgsom bij kandidaatstelling ingevoerd om het indienen van lichtvaardige lijsten tegen te gaan. Deze argumentatie sluit aan bij internationale documenten waarin het betalen van een waarborgsom als een legitiem middel wordt beschouwd om lichtvaardige kandidaatstelling te voorkomen.

Bij de verkiezingen van de Tweede Kamer¹⁰⁷ dient bij de indiening van een lijst een waarborgsom van 11 250 euro te worden betaald aan het Rijk, ongeacht het aantal kieskringen waarin aan de verkiezingen wordt deelgenomen. Politieke groeperingen die één of meerdere zetels bezitten in de Tweede Kamer, hoeven geen waarborgsom te betalen.¹⁰⁸ De waarborgsom wordt terugbetaald indien ten minste 75 procent van de kiesdeler wordt behaald.¹⁰⁹

De Nederlandse situatie voldoet aan de internationale standaard dat de waarborgsom wordt terugbetaald bij een redelijk laag percentage behaalde stemmen.¹¹¹ Of het bedrag van de waarborgsom al dan niet als buitensporig moet worden bestempeld, is, vanwege de subjectiviteit van het begrip, niet eenduidig vast te stellen. In ieder geval kan worden opgemerkt dat de hoogte van de waarborgsom in de loop van de twintigste eeuw, zonder al te veel politieke discussie, is toegenomen. Bij de invoering in 1935 bedroeg de waarborgsom 250 gulden per kieskring (Nederland kent 19 kieskringen). Dit bedrag werd in 1951 tot 500 gulden en in 1965 tot 1 000 gulden per kieskring verhoogd.¹¹¹ Deze verhoging werd door de regering verantwoord als een aanpassing aan de algemene stijging van het prijspeil.¹¹²

In 1989 werd besloten de waarborgsom op een vast bedrag (25 000 gulden) te stellen, ongeacht het aantal kieskringen waarin aan de verkiezingen werd deelgenomen. Het belangrijkste argument was dat de geldende regeling niet leidde tot de gewenste beperking van het aantal ingediende lichtvaardige kandidatenlijsten. Groeperingen die slechts in één of enkele kieskringen een lijst indienden, konden voor een redelijk laag bedrag aan de verkiezingen deelnemen, terwijl de kans dat zij een zetel behaalden vrijwel nihil was. Hierbij merkte de regering op dat het een groepering die slechts in enkele kieskringen deelnam aan de verkiezingen, nog nooit was gelukt een zetel te behalen. Naast het meer principiële argument van het tegen gaan van lichtvaardige kandidaatstelling, speelde voor de regering ook een aantal praktische bezwaren een rol. Zo werd de keuze voor de kiezer door het grote aantal kandidatenlijsten onoverzichtelijk en werden de stembiljetten door hun omvang steeds minder hanteerbaar, wat consequenties zou kunnen hebben voor het stemgeheim. Tot slot kon het grote aantal kandidatenlijsten tot gevolg hebben dat de des-

107 Zie bijlage 4 voor een historisch overzicht van de waarborgsom bij Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen en Gemeenteraadsverkiezingen.

108 Dit geldt niet voor blanco lijsten, maar wel voor samenvoegingen van politieke groeperingen, indien hetzij aan de gezamenlijke groeperingen, hetzij aan ten minste één van deze groeperingen, bij de vorige verkiezingen één of meerdere zetels zijn toegekend.

109 Kieswet, art.H 12.

110 Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 moest een politieke groepering 49 194 stemmen hebben behaald om de waarborgsom terug te krijgen, dit bedraagt 0,5% van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien geen of een ongeldige kandidatenlijst wordt ingeleverd, wordt de waarborgsom ook terugbetaald.

111 Zie: Kamerstukken 2090 en 7940.

112 Kamerstukken II 1950-1951, 2090, nr.3, p.12; Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nrs.1-3, p.12.

tijds in gebruik zijnde stemmachines onbruikbaar zouden worden, gezien de beperkte omvang van de bedieningspanelen.¹¹³

Uit onderzoek naar 62 landen blijkt dat van de 31 landen waarin politieke groeperingen een waarborgsom moeten betalen, Nederland het enige land is waar reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen geen waarborgsom hoeven te betalen.¹¹⁴

Deze regel werd in Nederland in 1965 ingevoerd uit praktische overwegingen.

Groeperingen in de oude Tweede Kamer waarvan redelijkerwijs vaststond dat ze ook in de nieuwe Kamer zouden terugkeren, moesten voorheen de waarborgsom storten en kregen deze na de verkiezing weer terug. Om de onnodige stortingen achterwege te laten, werd tot deze maatregel besloten. Ook de ratio achter het instellen van een waarborgsom, te weten het bestrijden van lichtvaardige kandidaatstellingen, noodzaakte er niet toe reeds vertegenwoordigde groeperingen een waarborgsom te laten betalen. Het feit dat een partij een zetel had weten te bemachtigen, was een teken dat van lichtvaardige kandidaatstelling geen sprake was¹¹⁵

Conclusie

De Nederlandse regelingen aangaande de ondersteuningsverklaringen en de waarborgsom zijn in lijn met internationale standaarden bedoeld om al te lichtvaardige kandidaatstellingen te voorkomen, waarbij ook oog is voor het feit dat ze niet te grote barrières mogen opwerpen voor nieuwkomers in de politiek. Wat betreft de uitwerking van beide onderdelen voldoet Nederland ook grotendeels aan de internationale standaarden, die in documenten met lagere status zijn vastgelegd. Een afwijking betreft de bepaling dat in Nederland kiezers maar één lijst mogen ondersteunen.

Wat betreft de organisatievorm van politieke groeperingen is sprake van een enigszins conflicterende situatie met internationale electorale standaarden. Om een partijnaam waarmee aan de verkiezingen kan worden deelgenomen bij de Kiesraad te laten registreren, moet een politieke groepering een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn. Het geregistreerd staan bij de Kiesraad levert de nodige voordelen op: de naam van de politieke groepering wordt op het stembiljet vermeld en de groepering heeft recht op subsidie en zendtijd voor politieke partijen. Indien een geregistreerde politieke groepering een zetel behaalt, hoeft deze bij de daaropvolgende verkiezing geen waarborgsom te betalen en niet in elke kieskring ondersteuningsverklaringen te verzamelen.

Politieke groeperingen die niet bij de Kiesraad staan geregistreerd, kunnen, net als ieder ander, slechts als blanco lijst deelnemen aan de verkiezingen en geen gebruik maken van deze voordelen. Daardoor is er geen gelijk speelveld voor blanco lijsten en bij de Kiesraad geregistreerde politieke groeperingen.

Bij de invoering van de eis van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid in 1989 waren principiële bezwaren tegen het verenigingsvereiste vooral van staatsrechtgeleerden te horen. Aangezien destijds alle politieke partijen verenigingen met

113 Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.46; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8, p.48.

114 Massicotte, Blais, & Yoshinaka (2004), p.42-52.

115 Zie onder meer: Kamerstukken II 1964-1965, nrs.1-3, p.12; Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nr.5, p.5.

volledige rechtsbevoegdheid waren, werd over dit punt weinig discussie gevoerd in de Tweede Kamer. De laatste jaren, met de opkomst van bewegingen zoals de PVV en TON die zich distantiëren van het fenomeen ledenpartij, komt ook uit de praktijk kritiek op het verenigingsvereiste. De kwestie lijkt dan ook weer onderwerp van debat te worden.

Hoofdstuk 5

Vrije verkiezingen

Inleiding

Vrije verkiezingen zijn één van de vijf standaarden die volgens de Venice Commission samen Europa's electorale erfgoed vormen.¹¹⁶ De overige standaarden zijn universeel en direct kiesrecht, gelijk kiesrecht, geheime stemming en periodieke verkiezingen. De standaard van vrije verkiezingen komt al naar voren in de eerste internationale documenten waarin het verkiezingsproces aan bod komt, te weten de UVRM, het EVRM en het IVBPR.

Na verloop van tijd werden de vijf standaarden vaak kernachtig samengevat tot vrije en eerlijke verkiezingen. Onder de norm van vrije verkiezingen wordt dan de norm van geheime verkiezingen gerekend. Pas als het stemgeheim is verzekerd, dat wil zeggen als geen verband is te leggen tussen individuele kiezers en de door hen uitgebrachte stemmen, kan een kiezer in vrijheid zijn stem uitbrengen. Het stemgeheim is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor vrije verkiezingen. Naast het stemgeheim spelen bij vrije verkiezingen nog andere aspecten een rol. Hierbij kan worden gedacht aan de vrijheid van kiezers om informatie te verkrijgen, de vrijheid om samen te komen en daarmee samenhangend de vrijheid van kiezers om hun mening te vormen. Tot slot moeten de kiezers in vrijheid hun stem kunnen uitbrengen bij de verkiezingen.

In dit hoofdstuk staat het laatste onderdeel, het vrij uitbrengen van de stem door de kiezer, centraal.¹¹⁷ Om aan deze voorwaarde te voldoen mag geen dwang op de kiezer worden uitgeoefend en mag geen intimidatie van kiezers plaatsvinden. Alleen dan kan de vrije politieke wilsuitdrukking van de kiezers worden verzekerd. In het bijzonder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de praktijk van family voting. Family voting houdt in dat een familielid toezicht houdt op het stemgedrag van, of zelfs stemt voor, andere familieleden.¹¹⁸

Internationale electorale standaarden

Vrije verkiezingen

De standaard van vrije verkiezingen komt terug in internationale documenten van de hoogste status: de UVRM, het EVRM en het IVBPR.¹¹⁹ Heel gedetailleerd wordt in deze documenten niet op vrije verkiezingen ingegaan. De essentie van vrije verkiezingen in deze documenten is dat bij verkiezingen de vrije wilsuitdrukking van de kiezer moet zijn verzekerd:

116 Venice Commission (2002). Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, p.5, 13.

117 In dit hoofdstuk wordt dan ook geen nadere aandacht besteed aan de standaard van geheime verkiezingen of het stemgeheim.

118 Er bestaan vele definities van family voting, zoals ook zal blijken bij de bespreking van de Nederlandse situatie. Kern is dat de stemvrijheid van een kiesgerechtigde hierbij niet is gewaarborgd doordat hij of zij wordt beïnvloed door een familielid.

119 Voor een overzicht van de verschillende type internationale documenten, zie hoofdstuk 2.

“Article 21

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”

(UVRM, VN)

“Article 3 Right to free elections

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of legislature.”

(Eerste aanvullende protocol bij het EVRM, RvE)

“Article 25

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2, and without unreasonable restrictions:
b. To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be held by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;” (IVBPR, VN)

In latere documenten, met lagere status, wordt gedetailleerder ingegaan op de standaard van vrije verkiezingen.¹²⁰ Hierbij wordt benadrukt dat dwanguitoefening op en intimidatie van kiezers verboden moet worden door bepalingen in strafwetten, omdat dit de vrije wilsuitdrukking van de kiezer verhindert. Vrije verkiezingen houden dan ook enerzijds een onthoudingsplicht voor de staat in om de kiezer te beïnvloeden. Aan de andere kant heeft een staat ook de positieve verplichting om de randvoorwaarden te scheppen, opdat de verkiezingen als vrij kunnen worden gekwalificeerd.

Zo dient een staat maatregelen te nemen om intimidatie van kiezers door anderen tegen te gaan.¹²¹

Naast deze algemene bepalingen moet in het stemlokaal politieke neutraliteit zijn gewaarborgd, zodat de kiezer in vrijheid zijn stem kan uitbrengen. Partijpolitieke uitingen, zoals verkiezingsposters, mogen dan ook niet aanwezig zijn.¹²² In één document wordt zelfs zo ver gegaan dat, om kiezersintimidatie te voorkomen, een lijst moet worden opgesteld van vragen die door stembureauleden aan kiezers in het stembureau mogen worden gesteld.¹²³ Verder is van belang welke personen in een stemlokaal aanwezig mogen zijn. Naast de stembureauleden en kiezers mogen alleen waarnemers in het stemlokaal verblijven. Onbevoegde personen moet het niet zijn toegestaan in het stemlokaal te vertoeven. De politie mag alleen het stembureau betreden indien het stembureau daar om vraagt uit het oogpunt van ordehandhaving.¹²⁴

120 Ook in sommige documenten met lagere status wordt slechts in algemene bewoordingen op de standaard van vrije verkiezingen ingegaan, zie onder meer: Kopenhagen Document, art.5.1, 7.4; IPU-R, DCFE, art.4.4.

121 Goedertier & Haeck (2004), p.472-473.

122 ODIHR (2003), p.21.

123 VN-CM (1994), p.16.

124 ODIHR (2001). Guidelines for reviewing a legal framework for elections, p.26; ODIHR (2003), p.21.

“11. [...] Any abusive interference with registration or voting as well as intimidation or coercion of voters should be prohibited by penal laws and those laws should be strictly enforced. [...]

19. In conformity with paragraph b., elections must be conducted fairly and freely on a periodic basis within a framework of laws guaranteeing the effective exercise of voting rights. Persons entitled to vote must be free to vote for any candidate for election [...], and free to support or to oppose government, without undue influence or coercion of any kind which may distort or inhibit the free expression of the elector’s will.

20. States should take measures to guarantee the requirement of the secrecy of the vote during elections [...]. This implies that voters should be protected from any form of coercion or compulsion to disclose how they intend to vote or how they voted, and from any unlawful or arbitrary interference with the voting process. Waiver of these rights is incompatible with article 25 of the Covenant.”

(General Comment 25, VN-CRM)

“3.2. Freedom of voters to express their wishes and combating electoral fraud

27. [...] Electors must be protected from threats or constraints liable to prevent them from casting their votes or from casting them as they wish, whether such threats come from authorities or from individuals; the state is obliged to prevent and penalise such practices.”

(COGP, Explanatory Report, Venice Commission)

“2. Free elections

3. Observance of the principle of free elections makes it possible for voters and other election participants to choose, without coercion, threat of coercion, or any other unlawful influence, whether to participate or not to participate in elections in the forms allowed by law and by lawful methods, without fear of punishment, influence or compulsion, specifically, depending on voting and election results.

4. Participation of a citizen in elections shall be free and voluntary. No one shall influence a citizen to compel him to participate or not to participate in elections or electoral procedures. No one shall compel a voter to vote for or against any candidate or candidates or any definite list of candidates of a political party (coalition). No one shall prevent a voter from freely expressing his will. No voter shall be compelled by anybody to declare how he intends to vote or has voted. It shall not be allowed to gather, publish, or disseminate personal information about voters who have or have not taken part in the voting.

11. Secret voting and other equivalent forms guaranteeing freedom of voting
3. Observance of the principle of secret and free voting in the forms established by law means the exclusion of any kind of control whatsoever over the expression of voters' will, as well as the provision of equal legal conditions for making a free choice between candidates, lists of candidates, or political parties (coalitions)."
(DECES, Venice Commission)

Family voting

De praktijk van family voting, waarbij een familielid toeziet op het stemgedrag van andere familieleden, wordt in verschillende internationale documenten als een onwenselijke praktijk beschouwd die verboden moet worden. Het uitbrengen van de stem moet een individuele activiteit zijn die in vrijheid wordt uitgevoerd. Family voting zorgt er in de praktijk voor dat vooral vrouwen, en soms jonge mensen, hun kiesrecht wordt ontnomen. Family voting komt tamelijk vaak voor: waarnemers constateerden het in zo'n vijftien Europese landen. Om family voting tegen te gaan moet aan dit verschijnsel aandacht worden besteed in publieke campagnes voorafgaand aan de verkiezingen en bij het trainen van stembureauleden.¹²⁵

"4. Secret suffrage

b. Voting must be individual. Family voting and other form of control by one voter over another must be prohibited."
(COGP, Guidelines, Venice Commission)

"76. [...]The undemocratic practice of 'family voting' must be eliminated."
(Resolution 1547, RvE-PV)

"The Committee of Ministers [...] recommends that the governments of member states:

III. ensure that women and man can exercise their individual voting rights and, to this end, take all the necessary measures to eliminate the practice of family voting;
(Recommendation (2003)3, RvE-CvM)

"12. The Assembly therefore:

12.1. calls on member states [...] to take the following measures if they have not already done so:

12.1.8. put an end to all forms of family voting and punish and prosecute those involved;"
(Resolution 1590, RvE-PV)

125 RvE-CLROE (2002). Recommendation 111 on women's individual voting rights: a democratic requirement, art.6, 10, 16.b, 16.d, 16.h.

De Nederlandse situatie

Kieswet

In Nederland heeft nooit de behoefte bestaan om de standaard van vrije verkiezingen letterlijk in de Kieswet op te nemen. Wel gaf de regering bij de grondwetsherziening van 1983 aan dat vrije verkiezingen een wezenskenmerk zijn van democratische verkiezingen.¹²⁶ In hetzelfde jaar werd in de Grondwet opgenomen dat verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.¹²⁷ In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden staat wel vermeld dat verkiezingen vrij (en geheim) moeten zijn.¹²⁸ Tot slot gaf in 2007 de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces aan dat stemvrijheid één van de waarborgen is waar het Nederlandse verkiezingsproces aan moet voldoen.¹²⁹

Wel werd in 1989 nadere invulling gegeven aan de standaard van vrije verkiezingen door twee artikelen in de Kieswet op te nemen die er voor moesten zorgen dat kiezers niet door politieke propaganda in het stemlokaal of door stembureauleden werden beïnvloed bij het uitbrengen van hun stem. Hoewel in de jaren daarvoor werd aangenomen dat bijvoorbeeld het ophangen van politieke affiches in stemlokalen niet was toegestaan, verdiende het volgens de regering uit het oogpunt van voorkoming van beïnvloeding van kiezers in het stemlokaal de voorkeur daarover expliciet bepalingen op te nemen in de Kieswet.¹³⁰

Ten eerste bepaalt artikel J 36 dat in het stemlokaal geen activiteiten mogen worden ontplooid die erop gericht zijn de kiezers in hun keuze te beïnvloeden. Indien in het stemlokaal toch propaganda wordt bedreven, moet de voorzitter van het stembureau, gebruikmakend van zijn bevoegdheden ter handhaving van de orde, daar een einde aan maken. Het werd niet noodzakelijk geacht bepalingen op te nemen omtrent propaganda in de omgeving van het stemlokaal. Op dat punt kan het gemeentebestuur gebruik maken van haar bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde, waarbij de vrijheid van meningsuiting in acht moet worden genomen.¹³¹

Ten tweede bepaalt artikel J 14 dat de leden van het stembureau tijdens de uitoefening van hun functie geen blijf mogen geven van hun politieke gezindheid. Artikel J 14 gaat verder dan artikel J 36, aangezien het laatstgenoemde artikel alleen handelt over het ontplooiën van activiteiten. Het niet blijf mogen geven van politieke gezindheid omvat ook bepaalde vormen van passief gedrag. Zo mogen stembureauleden geen speldjes, buttons of dassen van politieke partijen dragen tijdens de uitoefening van hun functie.¹³²

In lijn met internationale standaarden wordt ongewenste beïnvloeding van kiezers in het stemlokaal verboden. Maar in strijd met deze standaarden zijn de desbetreffende artikelen uit de Kieswet niet gesanctioneerd. Kiezers kunnen bezwaren over ongewenste beïnvloeding slechts laten opnemen in het proces-verbaal van de zitting

126 Kamerstukken II 1978-1979, 14223, nr.6, p.5.

127 Grondwet, art. 53.2.

128 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 46.

129 Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces (2007), p.5, 18.

130 Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.48.

131 Aantekeningen op de Kieswet, art.J 36; Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.48.

132 Artikel J 14 verbiedt het echter een kiezer niet om, als hij gaat stemmen, een button van een bepaalde politieke groepering te dragen. Zie: Aantekeningen op de Kieswet, art.J 14; Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.48; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.18, p.66.

van het stembureau. De PvdA pleitte in 1989 voor het opnemen van een strafsanctie met betrekking tot artikel J 14. Staatssecretaris De Graaff-Nauta (Binnenlandse Zaken) achtte een strafbepaling een onnodig zwaar middel waaraan in de praktijk geen behoefte bestond. Volgens haar was handhaving van de norm voldoende verzekerd door het feit dat kiezers bezwaren konden laten opnemen in het proces-verbaal. Daarnaast konden burgemeester en wethouders, als het tot benoeming van stembureauleden bevoegde orgaan, een stembureau lid met onmiddellijke ingang van zijn taak ontheffen, mocht daartoe aanleiding zijn.¹³⁴

Tot slot voldoet Nederland, mede door artikel J 14, aan de standaard dat in het stembureau politieke neutraliteit moet zijn gewaarborgd. Ook is in de Kieswet geregeld dat alleen kiesgerechtigden, stembureauleden en internationale waarnemers in het stembureau aanwezig mogen zijn. In zijn functie als ordehandhaver kan de voorzitter van het stembureau de burgemeester om bijstand verzoeken. Hier valt ook het verlenen van hulp door de politie onder.¹³⁵

Wetboek van Strafrecht

In 1886 werden in het Wetboek van Strafrecht vanwege de toenemende polarisering rond de stembus vijf artikelen¹³⁶ opgenomen met betrekking tot verkiezingen. Hierbij was sprake van terughoudendheid: de meerderheid van de Tweede Kamer en minister M.W. baron du Tour van Bellinchave (Justitie) wilden niet dat er omstreden rechtszaken zouden ontstaan. Daarom werd een beperkt aantal delicten zo duidelijk mogelijk in de wet omschreven. Hierdoor moest worden voorkomen dat de rechterlijke macht onderdeel van partijpolitieke strijd zou worden.¹³⁷

Artikel 125 stelt strafbaar het door geweld of bedreiging met geweld opzettelijk iemand verhinderen zijn kiesrecht vrij en onbelemmerd uit te oefenen. Hierop staat een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de derde categorie. Aangezien in dit artikel alleen wordt gesproken over (bedreiging met) geweld, valt morele of andersoortige bedreiging niet onder de delictomschrijving.¹³⁸

Daarnaast stelt artikel 126 strafbaar het door gift of belofte iemand omkopen zijn kiesrecht niet, of op een bepaalde wijze, uit te oefenen. Ook de kiezer die zich door gift of belofte laat omkopen, is strafbaar. In beide gevallen wordt een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie opgelegd. Onder dit artikel wordt overigens niet begrepen het door middel van giften of beloften oproepen om in zijn algemeenheid aan de verkiezing deel te nemen. De zuiverheid van de verkiezing wordt niet benadeeld door de oproeping tot de uitoefening van het kiesrecht.¹³⁹ Door beide strafwetartikelen voldoet Nederland gedeeltelijk aan de internationale standaard dat dwanguitoefening op en intimidatie van kiezers bij strafwet verboden moet zijn, aangezien de eerder besproken Kieswetartikelen niet gesanctioneerd zijn.

133 Elzinga (1997), p.156; Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.7, p.83; Kamerstukken II, 1988-1989, 20264, nr.8, p.127; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.18, p.65-66.

134 Kieswet, art. J 11, J 24, J 39; Aantekeningen op de Kieswet, art.J 37.

135 Te weten de artikelen 125 tot en met 129.

136 De Jong, R. (2008). Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw. In J.G. van Eerden & R. de Jong (Eds.), *Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen*. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad (pp.17-28). Den Haag: Kiesraad, p.20-21.

137 Wetboek van Strafrecht, boek 2, titel 4, art.125; Elzinga (1997), p.260.

138 Wetboek van Strafrecht, boek 2, titel 4, art.126; Elzinga (1997), p.261.

Family voting

Hoewel family voting niet letterlijk in de hierboven behandelde artikelen uit de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht wordt genoemd, zijn deze artikelen wel op deze praktijk toe te passen. Kieswetartikel J 36 verbiedt family voting in het stemlokaal, maar dit artikel is niet gesanctioneerd. Artikel 125 van het Wetboek van Strafrecht stelt family voting slechts strafbaar indien het gepaard gaat met (bedreiging met) geweld. Morele of andersoortige bedreiging is niet strafbaar, terwijl dit juist bij family voting een belangrijke rol lijkt te spelen. Nederland voldoet dus maar gedeeltelijk aan de internationale standaard dat family voting verboden en strafbaar moet zijn.

De laatste jaren is in de politiek aandacht gekomen voor de praktijk van family voting, waarvan het onduidelijk is in welke mate het zich in Nederland voordoet.¹³⁹ Dit gebeurde naar aanleiding van het project Kiezen op Afstand, de verkiezingen van 2006 in Amsterdam en het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces. In het kader van het project Kiezen op Afstand is er meermalen op gewezen dat bij eventuele landelijke invoering van het internetstemmen rekening moet worden gehouden met de problematiek van family voting. In dit kader werd onder family voting het verschijnsel verstaan dat als gevolg van het ontbreken van een toezichthoudende instantie, die de stemvrijheid en het stemgeheim waarborgt, stemgerechtigden door familieleden in hun stemhandelingen zodanig kunnen worden beïnvloed dat zij beperkt worden in hun kiesrecht doordat zij niet in volle vrijheid kunnen stemmen.¹⁴⁰ Of zoals PvdA-Tweede Kamerlid J.N. Dubbelboer het in zijn maiden-speech verwoordde: 'Family voting houdt in dat papa met de honkbalknuppel over de schouder meeluistert met wat zoonlief of dochterlief [telefonisch, LdW] stemt of dat de imam met een strenge blik meekijkt op het computerscherm of er wel op de Arabische SGP wordt gestemd.'¹⁴¹

Bij de Gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing in 2006 heeft zich in de gemeente Amsterdam, en in het bijzonder in het stadsdeel Bos en Lommer, mogelijkere wijs family voting voorgedaan. Naar aanleiding van onregelmatigheden bij beide verkiezingen stelde de Gemeentelijke Ombudsman een onderzoek in, resulterend in twee rapporten.¹⁴² Hieruit bleek dat het bij de helft van de stembureaus was voorgekomen dat kiezers in strijd met de Kieswet directe ondersteuning kregen van een begeleidende persoon bij het uitvoeren van de stemprocedure, of dat de begeleidende persoon en niet de kiezer zelf de stem uitbracht. Volgens de Kieswet is bijstand aan de kiezer slechts toegestaan indien de kiezer daar vanwege zijn lichamelijke gesteldheid behoefte aan heeft. Hulp mag niet worden verleend aan analfabete of geestelijk onbekwame kiezers.¹⁴³

139 In het verslag van de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbriefjes over de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 werden enkele incidenten van family voting genoemd: in twee gevallen stemde een man voor een vrouw, tegen haar wil. Een keer kwam het voor dat een vrouw voor haar man stemde. Zie: Handelingen II 2006-2007, p.1481.

140 Zie onder meer: Kamerstukken II 2005-2006, 30300 VII, nr.13 en 45; Aanhangsel Handelingen 2005-2006, nr.141.

141 Handelingen II 2002-2003, p.4550.

142 Te weten: Gemeentelijke Ombudsman (2006). Verkiezingen in Stadsdeel Bos en Lommer. Gemeente Amsterdam, rapport van 4 september 2006 en Gemeentelijke Ombudsman (2007). Gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen in 2006, rapport van 2 oktober 2007. De komende alinea's zijn gebaseerd op beide rapporten.

143 Kieswet, art.J 28.

Bij deze verkiezingen in Amsterdam wilden echter veel, met name allochtone, kiezers zich laten begeleiden door echtgenoten en familieleden, omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersten of omdat zij problemen ondervonden met de bediening van de stemmachines.¹⁴⁴ In een aantal gevallen stond het stembureau toe dat de kiezer in een vreemde taal werd begeleid door familieleden of kennissen. Hierbij was het voor de stembureauleden niet altijd duidelijk of in de vreemde taal slechts aanwijzingen werden gegeven over het bedienen van de stemmachine, of dat een stemadvies werd gegeven. Overigens merkten de stembureauvoorzitters op dat er geen sprake was van geheel nieuwe problemen. Toen er nog met het potlood in stemhokjes werd gestemd, viel het alleen minder snel op als kiezers bijstand kregen van derden. In geval van drukte, was het overzicht in het stembureau dan al snel zoek. Daarnaast merkte een stembureauvoorzitter op dat een stemcomputer zou uitnodigen om met meer mensen daarachter plaats te nemen, meer dan bij een stemhokje het geval is. De reden voor het toestaan van de begeleiding was dat het stembureau het belangrijk vond dat geen stemmen verloren gingen en dat deze kiezers zonder de hulp niet in staat waren een stem uit te brengen. Mogelijkerwijs speelde ook een rol dat het verbieden van begeleiding leidde tot irritatie en agressie bij de kiezers. De Gemeentelijke Ombudsman en later minister Nicolaï (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) achtte de handelswijze van de stembureaus verdedigbaar.¹⁴⁵ Wel stelde de Gemeentelijke Ombudsman dat het niet aan de stembureaus was, maar aan de wetgever om de regels aan te passen indien een grote groep kiezers als gevolg van onvoldoende taalbeheersing geen gebruik kon maken van hun stemrecht. Minister Nicolaï gaf naar aanleiding van kamervragen aan dat hij voornemens was om te bezien of het desbetreffende Kieswetartikel moest worden aangepast.¹⁴⁶ Daarnaast beval de Gemeentelijke Ombudsman burgemeester M.J. Cohen van Amsterdam aan om zorg te dragen voor een betere begeleiding en ondersteuning van de stembureauvoorzitters. Om aansluiting te houden bij internationale electorale standaarden, zouden stembureauleden getraind moeten worden om family voting tegen te gaan. Hoewel bovenstaande argumentatie van de stembureaus, dat anders veel stemmen verloren zouden zijn gegaan, te begrijpen valt, is wel de vraag wat de waarde van deze stemmen is indien family voting zich heeft voorgedaan. Immers bij family voting komt het er op neer dat één kiezer meerdere stemmen uitbrengt, wat in strijd is met de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.¹⁴⁷ Tot slot wees in 2007 de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces in het kader van het volmachtstemmen op het bestaan van family voting. Onder family voting werd in dit geval verstaan het niet uit vrije wil geven van een volmacht aan een familielid, ten opzichte van wie de volmachtgever zich in een afhankelijke positie bevindt. Over de omvang van family voting bestonden volgens de Adviescommissie geen gegevens, maar het vermoeden dat het verschijnsel zich voordeed, was voor de Adviescommissie voldoende reden er aandacht aan te besteden, aangezien de waarborgen van stemvrijheid en stemgeheim in het geding waren. Om family voting

144 Bij de Gemeenteraadsverkiezingen werd in Amsterdam voor het eerst gebruik gemaakt van stemmachines.

145 Zie: Aanhangsel Handelingen 2006-2007, nr.124 en 377.

146 Zie: Aanhangsel Handelingen 2006-2007, nr.124 en 377.

147 Zie: Grondwet, art.4; Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 46.

tegen te gaan moest de overheid volgens de Adviescommissie, en in lijn met internationale electorale standaarden, in voorlichting bij verkiezingen en bij inburgeringscursussen het belang en strikt persoonlijke karakter van het kiesrecht onderstrepen. Deze suggestie werd door het kabinet overgenomen.¹⁴⁸

Conclusie

In de eerste internationale documenten waarin het verkiezingsproces aan bod komt, te weten de UVRM, het EVRM en het IVBPR, komt de standaard van vrije verkiezingen naar voren. In deze documenten met een hoge status wordt niet gedetailleerd ingegaan op vrije verkiezingen. Kern is dat bij verkiezingen de vrije wilsuitdrukking van de kiezer moet zijn verzekerd.

In latere, gedetailleerdere documenten wordt benadrukt dat dwanguitoefening op en intimidatie van kiezers verboden moet worden door bepalingen in strafwetten. Daarnaast dient in het stemlokaal politieke neutraliteit te zijn gewaarborgd. Tot slot wordt de praktijk van family voting, waarbij een familielid toeziet op het stemgedrag van andere familieleden, in verschillende internationale documenten als een onwenselijke praktijk beschouwd die verboden moet worden.

Hoewel de regering bij de grondwetsherziening in 1983 aangaf dat vrije verkiezingen een wezenlijk kenmerk zijn van democratische verkiezingen, is deze standaard niet letterlijk in de Kieswet opgenomen. Wel werd in 1989 door het opnemen van twee Kieswetartikelen (J 14 en J 36) aangesloten bij deze internationale standaard doordat ongewenste beïnvloeding van kiezers in het stemlokaal verboden werd. Echter deze artikelen zijn niet, zoals de lijn is in internationale documenten, gesanctioneerd. Door twee artikelen uit het Wetboek van Strafrecht (art. 125 en 126) voldoet Nederland gedeeltelijk aan de internationale standaard dat dwanguitoefening op en intimidatie van kiezers bij strafwet verboden moet zijn. Daarnaast is mede door artikel J 14 van de Kieswet in het stemlokaal de politieke neutraliteit gewaarborgd.

Hoewel family voting niet letterlijk in de Kieswet wordt genoemd, is het op basis van eerder genoemde artikelen wel verboden. Verder is niet bekend op welke schaal in Nederland family voting plaatsvindt. Mogelijkerwijs heeft family voting plaatsgevonden bij de Gemeenteraadsverkiezingen en de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 in het Amsterdamse stadsdeel Bos en Lommer. Uit het oogpunt om geen stemmen verloren te laten gaan werd in sommige stembureaus toegestaan dat aan personen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersten, in strijd met de Kieswet, bijstand werd verleend. Verder kwam family voting aan bod naar aanleiding van het project Kiezen op Afstand en het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces.

148 Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces (2007), p.64-66, 104; Kamerstukken II 2007-2008, 31200 VII, nr.26, p.8.

Slotbeschouwing

Uit het oogpunt dat internationale electorale standaarden een toenemende rol zijn gaan spelen in het debat over de inrichting van het Nederlandse verkiezingsproces, was het eerste doel van dit boek om de verschillende documenten met internationale electorale standaarden in kaart te brengen. Dit resulteerde in een overzicht dat in bijlage 1 is terug te vinden.

In internationale documenten met electorale standaarden komen vele verschillende onderwerpen aan bod. Het tweede doel van dit boek was om na te gaan welke betekenis de verschillende internationale electorale standaarden kunnen hebben voor het Nederlandse verkiezingsproces. Hierbij werden drie onderdelen van het Nederlandse verkiezingsproces - te weten de organisatie van de verkiezingen, de regeling van kandidaatstelling en de standaard van vrije verkiezingen - beschreven aan de hand van de over deze onderwerpen bestaande internationale electorale standaarden.

Hierbij kan worden opgemerkt dat over de meeste onderdelen waarover internationale electorale standaarden zijn opgesteld in Nederland bepalingen zijn opgenomen in de Kieswet of in andere wetten en regelingen. Maar over enkele onderwerpen die in internationale electorale documenten naar voren komen, zijn in Nederland weinig tot geen regels opgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de toegang tot de media¹⁴⁹ en daarmee samenhangend, de verkiezingscampagne¹⁵⁰ en de financiering van politieke partijen¹⁵¹. Louter het feit dat in Nederland over deze onderwerpen weinig is geregeld, betekent niet dat de Nederlandse praktijk op deze terreinen niet voldoet aan de internationale standaarden.

Met betrekking tot de drie onderzochte onderdelen van het Nederlandse verkiezingsproces, kan het volgende worden opgemerkt¹⁵². Wat betreft de

- 149 Voor internationale electorale standaarden over dit onderwerp, zie onder meer Kopenhagen Document, art.7.8. De standaarden over toegang tot de media worden veelal toegespitst op de periode van de verkiezingscampagne, zie onder meer: RvE-CvM (1999). Recommendation (99)15 on measures concerning media coverage of election campaigns; RvE-CvM (2007). Recommendation (2007)15 on measures concerning media coverage of electoral campaigns. Waarnemers van de OVSE constateerden dat de Nederlandse media worden gekarakteriseerd door een lange traditie van vrije meningsuiting en een diversiteit aan meningen. Door dit pluralistische mediabestel kan nagenoeg iedere politieke groepering zijn standpunten naar voren brengen, zie ODIHR (2007), p.17-18.
- 150 Op dit punt gold in Nederland de gentlemen's agreement om op de dag van de verkiezingen geen campagne te voeren. OVSE-waarnemers merkten op dat bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 deze afspraak werd geschonden, en dat in formele zin op dit punt in Nederland meer geregeld zou kunnen worden, zie ODIHR (2007), p.17. Voor internationale electorale standaarden over dit onderdeel van het verkiezingsproces, zie onder meer Kopenhagen Document, art.7.7.
- 151 De laatste jaren is veel discussie gevoerd over het opstellen van nadere regelgeving over dit onderwerp. Momenteel is een Wet financiering politieke partijen in voorbereiding. De RvE-werkgroep Group of States against Corruption (GRECO) stelde een kritisch rapport op over de partijfinanciering in Nederland, zie GRECO (2008). Evaluatierapport over Nederland inzake "Transparantie in de financiering van politieke partijen" (thema II). Voor internationale electorale standaarden over dit onderwerp, zie RvE-CvM (2003). Recommendation Rec(2003)4 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns; RvE (2003). Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work"; Venice Commission (2001). Guidelines and report on the financing of political parties.
- 152 Voor een uitgebreidere conclusie per onderwerp, zie de conclusies in de respectievelijke hoofdstukken.

organisatie van verkiezingen zijn geen standaarden opgenomen in bindende verdragen. De nadruk in internationale documenten ligt op de onafhankelijke en onpartijdige werkwijze van een Electoral Management Body. Van de drie verschillende modellen van organisatie van verkiezingen, te weten onafhankelijk, gouvernementeel en gemengd, komen de laatste twee nog vaak in gevestigde westerse democratieën voor. In Nederland is sprake van een gemengd model. Het onafhankelijke model overheerst in Centraal- en Oost-Europa. Een punt waarover in Nederland weinig is geregeld, is het onafhankelijk toezicht op verkiezingen.

Over de afhandeling van verkiezingsgeschillen bestaat geen gedetailleerde consensus op internationaal niveau, maar hierover komen wel twee punten naar voren. Ten eerste dat de mogelijkheid dient te bestaan om beslissingen over uitvoeringsaanlegenheden van het verkiezingsproces juridisch aan te vechten. In Nederland kunnen kiezers over zaken die spelen vóór de verkiezingsdag beroep aantekenen bij de Raad van State. Over zaken die op en na de verkiezingsdag spelen, kan geen beroep bij de rechter worden aangetekend, maar kunnen wel opmerkingen worden opgenomen in het proces-verbaal van de openbare zittingen van het stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau. Voor deze constructie is gekozen om niet de gang van zaken tijdens de verkiezingen op onaanvaardbare wijze te verstoren. Dit argument past in de gedachtegang van het tweede aspect dat in internationale documenten over dit onderwerp naar voren komt, namelijk dat beroepszaken tijdig moeten worden afgehandeld om het verkiezingsproces niet onnodig te vertragen.

De bedoeling achter en de uitwerking van de Nederlandse regelingen wat betreft ondersteuningsverklaringen en waarborgsom komt nagenoeg overeen met de internationale standaarden die in documenten met een lagere status hierover zijn opgesteld. Wat betreft de organisatievorm van politieke partijen lijkt sprake van een enigszins conflicterende situatie met internationale electorale standaarden te zijn. In Nederland is geen gelijk speelveld voor blanco lijsten en bij de Kiesraad geregistreerde partijen die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn. De eis van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid werd in 1989 ingevoerd. Destijds bezaten alle zittende politieke partijen deze organisatievorm en werd over dit punt weinig debat gevoerd in de Tweede Kamer. De kwestie lijkt, door de recente opkomst van bewegingen in plaats van traditionele ledenpartijen, weer onderwerp van debat te gaan worden.

De standaard van vrije verkiezingen, waarvan de kern is dat bij verkiezingen de vrije wilsuitdrukking van de kiezer moet zijn verzekerd, komt in internationale documenten met hoge status aan bod. In latere, gedetailleerde documenten wordt benadrukt dat dwanguitoefening op en intimidatie van kiezers verboden en bestraft dient te worden en dat in het stemlokaal politieke neutraliteit gewaarborgd dient te zijn. In de Nederlandse regelgeving zijn hierover meerdere bepalingen opgenomen, die echter niet allemaal gesanctioneerd zijn. Op basis van deze artikelen is ook de in internationale documenten als kwalijk bestempelde praktijk van family voting verboden. Daarnaast is er de laatste jaren meer aandacht gekomen voor de mogelijkheid van family voting in het Nederlandse verkiezingsproces. Dit gebeurde onder meer naar aanleiding van verkiezingen in 2006 in het Amsterdamse stadsdeel Bos en Lommer, waar zich mogelijk family voting heeft voorgedaan, doordat in sommige stembureaus, uit het oogpunt om geen stemmen verloren te laten gaan, werd toegestaan dat kiezers vanwege taalproblemen, in strijd met de Kieswet, hulp van derden kregen.

Concluderend kan worden gesteld dat voor de drie onderzochte onderwerpen de Nederlandse verkiezingspraktijk in grote mate overeenstemt met de internationale electorale standaarden. Het is interessant om in de toekomst, als er zich ongetwijfeld zowel ontwikkelingen in de Nederlandse verkiezingspraktijk als in de internationale electorale standaarden hebben voorgedaan, nogmaals een dergelijk onderzoek uit te voeren.

Toen na de Tweede Wereldoorlog de eerste internationale documenten met electorale standaarden werden opgesteld, werd slechts in algemene bewoordingen over het verkiezingsproces gesproken. Wel hadden deze documenten een hoge internationaal-rechtelijke status. Door het democratiseringsproces van de postcommunistische landen aan het eind van de twintigste eeuw werd in internationale documenten steeds gedetailleerder ingegaan op electorale standaarden, zij het veelal in documenten met een lagere status. Ook nam het aantal opgestelde documenten sterk toe.¹⁵³ De laatste jaren hebben verschillende internationale organisaties getracht een overzichtsdokument van electorale standaarden op te stellen, waarin de voorgaande documenten werden samengevoegd en samengevat.¹⁵⁴ Daarnaast is in internationale organisaties de roep om een meer bindend dokument met internationale electorale standaarden hoorbaar, bijvoorbeeld in de vorm van een verdrag.

Binnen de Raad van Europa zijn verschillende documenten¹⁵⁵ opgesteld die zich lenen als basis voor een eventueel Europees verdrag over het verkiezingsproces. Echter binnen het Comité van Minister van de RvE lijkt de vraag of een bindend verdrag op verkiezingsgebied moet worden opgesteld momenteel niet aan de orde.¹⁵⁶ Ook binnen de OVSE is meerdere malen gesproken over de mogelijkheid om het Kopenhagen Document uit te breiden met nieuwe bepalingen, wat zou resulteren in een Kopenhagen Document II of een Kopenhagen Document Plus. De komende jaren zal moeten blijken of daadwerkelijk een bindend Europees verdrag met nadere bepalingen over het verkiezingsproces zal worden opgesteld.

153 Zie grafiek 1 in hoofdstuk 1.

154 Zie onder meer: ODIHR (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*; Europese Commissie (2007). *Compendium of international standards for elections*.

155 Te weten de Code of Good Practice in Electoral Matters en de Draft European Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms.

156 Zo blijkt onder meer uit: RvE-CvM (2003). *Doc. 9978 Code of good practice in electoral matters, recommendation 1595 (2003). Reply from the Committee of Ministers*; RvE-CvM (2004). *Declaration Decl-13.05.2004.1 on the code of good practice in electoral matters*; Brief van G. Buquicchio, secretaris van de Venice Commission, aan V. Lysenko, lid van de ACEEEO, 21 oktober 2004, te vinden in Central Election Commission of the Russian Federation (2006), *Draft European convention on election standards, electoral rights and freedoms*. Moskou: Central Election Commission of the Russian Federation, p.68.

Literatuur en bronnen

Literatuurlijst

- Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007). *Stemmen met vertrouwen*.
- Balian, H. (2005). ODIHR's election work: good value?, *Helsinki Monitor*, 16(3), p.169-175.
- Barkan, J.D. (1997). African elections in comparative perspective. In: United Nations Department for Development Support and Management Services, *Elections: perspectives on establishing democratic practices* (pp.3-29). New York: United Nations.
- Bogert, A.F.J. van den (1952). *Kieswet*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Bovend'Eert, P.P.T., & Kummeling, H.R.B.M. (2004). *Het Nederlandse parlement* (10e druk). Deventer: Kluwer.
- Central Election Commission of the Russian Federation (2006). *Draft European convention on election standards, electoral rights and freedoms*. Moskou: Central Election
- Commission of the Russian Federation.
- Commissie, nr.6850/74, beslissing van 18 mei 1976, X., Y., en Z., v. Federale Republiek Duitsland.
- Commissie besluitvorming stemmachines (2007). *Stemmachines, een verweesd dossier*.
- Elklit, J. (2000). Free and fair elections. In R. Rose (Ed.), *International encyclopedia of elections* (pp.130-135). Washington, D.C.: CQ Press.
- Elzinga, D.J. (1988). Eisen in nieuwe kieswet. Rechtspersoonlijkheid politieke partijen onder voorwaarde aanvaardbaar, *Binnenlands Bestuur*, 2-9-1988, p.31.
- Elzinga, D.J. (1997). *Het Nederlandse kiesrecht* (2e druk). Deventer: Tjeenk Willink.
- Elzinga, D.J. (2008). Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten: pro en contra, *Ars Aequi*, 57(6), p.422-423.
- Eskes, J.A.O. (1981). Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen? *Tijdschrift voor het openbaar bestuur*, 1981(7), p.482-485.
- European Commission (2007). *Compendium of international standards for elections* (2nd ed.). Gemeentelijke Ombudsman (2006). *Verkiezingen in Stadsdeel Bos en Lommer. Gemeente Amsterdam*, rapport van 4 september 2006.
- Gemeentelijke Ombudsman (2007). *Gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen in 2006*, rapport van 2 oktober 2007.
- Goedertier, G. & Haeck, Y. (2004). Artikel 3 eerste protocol. Recht op vrije en geheime verkiezingen. In J. Vande Lanotte & Y. Haeck (Eds.), *Handboek EVRM, volume 2: artikels-gewijze commentaar* (pp.447-509). Antwerpen: Insertia.
- Goeman Borgesius, H. & Kalbfleisch, P. (1901). *De Kieswet (1896). Handleiding voor burgemeesters, secretarissen, provinciale- en gemeente-ambtenaren, stembureaux, kies verenigingen en allen, die bij de uitvoering dier wet betrokken zijn*. Zutphen: W.J. Thieme.
- GRECO (2008). *Evaluatierapport over Nederland inzake "Transparantie in de financiering van politieke partijen" (thema II)*.
- Huntington, S.P. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

- IDEA (2006). *Electoral Management Design: the international IDEA handbook*.
- Jong, R. de (2008). Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw.
- in J.G. van Eerden & R. de Jong (Eds.), *Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad* (pp.17-28). Den Haag: Kiesraad.
- Kelley, J. (2009) The more the merrier? The effects of having multiple international election monitoring organizations, *Perspective on Politics*, 7(1), p.59-64.
- Kiesraad (2007). *Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen* (advies van 28 juni 2007).
- Kiesraad (2007). *Stemmen bij volmacht en ondersteuningsverklaringen in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*. Eerste bijlage bij het advies van de Kiesraad over voorkomen en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten (advies van 15 oktober 2007).
- Massicotte, L., Blais, A., & Yoshinaka, A. (2004). *Establishing the rules of the game: election laws in democracies*. Toronto: University Press.
- Mc Faul, M (2002). The fourth wave of democracy and dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world, *World Politics*, 54(2), p.212-244.
- NRC Handelsblad, 'Alleen Wilders lid PVV. "Geert Wilders wil alles zelf in de hand houden"', 21 april 2007.
- ODIHR (2007). *The Netherlands. Parliamentary elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*.
- Russett, B. (1993). *Grasping the democratic peace. Principles for a post-cold war world*.
- Princeton: University Press.
- Schmeets, J.J.G. (2002). *Vrije en eerlijke verkiezingen in de OVSE-regio? De ontwikkeling van een meetinstrument*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Shelton, D. (2000). Introduction: law, non-law and the problem of 'soft law'. In D. Shelton (Ed.), *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system* (pp.1-18). Oxford: University Press.
- UNDP (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*.

Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen 2005-2006, nr.141.

Aanhangsel Handelingen 2006-2007, nr.124.

Aanhangsel Handelingen 2006-2007, nr.377.

Handelingen II 1965-1966, p.101-102.

Handelingen II 1988-1989, p.5674, 5787, 5939-5940.

Handelingen II 1996-1997, p.6010.

Handelingen II 2002-2003, p.4550.

Handelingen II 2006-2007, p.1481.

Kamerstukken II 1950-1951, 2090, nr.3.

Kamerstukken II 1955-1956, 4102, nrs.1-3.

Kamerstukken II 1955-1956, 4102, nr.5.

Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nrs.1-3.
Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nr.5.
Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nr.11.

Kamerstukken II 1976-1977, 14223, nr.1-4
Kamerstukken II 1978-1979, 14223, nr.6.
Kamerstukken II 1979-1980, 14223, nr.18.

Kamerstukken II 1981, 17019, nr.1-3.

Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3.
Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.7.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.8.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.9.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.18.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.21.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.26.
Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.29.

Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nrs.1-2.
Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.3.
Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.5.
Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.7.
Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.12.

Kamerstukken II 1998-1999, 26200 VII, nr.61.

Kamerstukken II 2000-2001, 27673, nr.3.
Kamerstukken II 2000-2001, 27673, nr.6.

Kamerstukken II 2004-2005, 25268, nr.20.
Kamerstukken II 2007-2008, 25268, nr.49.
Kamerstukken II 2007-2008, 25268, nr.69.

Kamerstukken II 2005-2006, 30300 VII, nr.13.
Kamerstukken II 2005-2006, 30300 VII, nr.45.

Kamerstukken II 2007-2008, 31200 VII, nr.26.

e

CVSE (1990). *Document on the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE.*

CVSE (1990). *Charter of Paris for a New Europe.*

EC (2000). *Commission communication on EU election assistance and observation.*

EU (1992). *Verdrag betreffende de Europese Unie.*

EU (1993). *Richtlijn 93/109 EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993.*

EU (1994). *Richtlijn 94/80 EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994.*

EU (1997). *Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten.*

EU (2000). *Charter of fundamental rights of the European Union.*

IPU-R (1994). *Declaration on criteria for free and fair elections.*

IPU-R (1997). *Universal declaration on democracy.*

IPU-V (2004). *Furthering parliamentary democracy in order to protect human rights and encourage reconciliation among peoples and partnership among nations.*

IPU-V (2007). *Promoting diversity and equal rights for all through universal democratic and electoral standards.*

ODIHR (2000). *Resolving election disputes in the OSCE area: towards a standard election dispute monitoring system.*

ODIHR (2001). *Guidelines for reviewing a legal framework for elections.*

ODIHR (2002). *International standards and commitments on the right to democratic elections: a practical guide to democratic elections best practice.*

ODIHR (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states.*

OVSE (1999). *Charter for European Security.*

OVSE (1999). *Istanbul Summit Declaration.*

OVSE-PV (1998). *Copenhagen declaration of the OSCE parliamentary assembly.*

OVSE-PV (1999). *St. Petersburg declaration of the OSCE parliamentary assembly.*

OVSE-PV (2003). *Resolution on the parliamentary follow-up of OSCE activities at the national level.*

OVSE-PV (2005). *Washington, DC declaration of the OSCE parliamentary assembly.*

OVSE-PV (2005). *Resolution on improving the implementation of OSCE electoral standards*

and commitments and the effectiveness of OSCE election observation activities.

OVSE-PV (2006). *Brussel declaration of the OSCE parliamentary assembly.*

OVSE-PV (2007). *Kiyv declaration of the OSCE parliamentary assembly.*

RvE (1950/1952). *Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens + Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.*

RvE (1985). *European Charter of Local Self-Government.*

RvE (1992). *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level.*

RvE (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines.* Integrated project "Making democratic institutions work"

RvE-CLROE (1976). *Resolution 85 (1976) on the measures to be taken to assist migrant workers concerning housing, schooling of their children and civil and political rights.*

RvE-CLROE (2000). *Recommendation 76 (2000) on the participation of foreign residents in local public life.*

RvE-CLROE (2002). *Recommendation 111 (2002) on women's individual voting rights: a democratic requirement.*

RvE-CLROE (2003). *Recommendation 124 (2003) on the Code of Good Practice in Electoral Matters.*

RvE-CvM (1962). *Recommendation Rec(62) on the electoral, civil and social rights of prisoners.*

RvE-CvM (1986). *Recommendation Rec(86)8 on the exercise in the state of residence by nationals of other member states of the right to vote in the elections of the state of origin.*

RvE-CvM (1999). *Recommendation (99)15 on measures concerning media coverage of election campaigns.*

RvE-CvM (2003). *Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making.*

RvE-CvM (2003). *Recommendation Rec(2003)4 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

RvE-CvM (2003). *Doc. 9978 Code of good practice in electoral matters, recommendation 1595 (2003). Reply from the Committee of Ministers.*

RvE-CvM (2004). *Declaration Decl-13.05.2004.1 on the code of good practice in electoral*

matters.

RvE-CvM (2004). Recommendation Rec(2004)10 of the Committee of Ministers to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder.

Rve-CvM (2004). Recommendation 2004(11): Legal, operational and technical standards for e-voting.

RvE-CvM (2006). Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015.

RvE-CvM (2006). Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons.

RvE-CvM (2007). Recommendation (2007)15 on measures concerning media coverage of electoral campaigns.

RvE-PV (1977). Recommendation 818 (1977) on the situation of the mentally ill.

RvE-PV (1982). Recommendation 951 (1982) on voting rights of nationals of Council of Europe member states.

RvE-PV (1983). Resolution 800 (1983) on the principles of democracy.

RvE-PV (1988). Recommendation 1082 (1988) on the right of permanent residence for migrant workers and members of their families.

RvE-PV (2001). Recommendation 1500 (2001) on the participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states.

RvE-PV (2003). Recommendation 1595 (2003) Code of Good Practice in Electoral Matters.

RvE-PV (2003). Resolution 1320 (2003). Code of good practice in electoral matters.

RvE-PV (2005). Recommendation 1714 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote.

RvE-PV (2005). Resolution 1459 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote.

RvE-PV (2007). Resolution 1547 (2007) State of human rights and democracy in Europe.

RvE-PV (2007). Resolution 1590 (2007) Secret ballot – European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters.

RvE-PV (2007). Resolution 1591 (2007) Distance voting.

Venice Commission (2001). *Guidelines and report on the financing of political parties.*

Venice Commission (2002). *Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report.*

Venice Commission (2004). *Draft European convention on electoral standards, electoral rights, and freedoms.*

Venice Commission (2004). *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe.*

VN (1952). *International Convention on the Political Rights of Women.*

VN (1965). *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.*

VN (1966). *Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.*

VN (1979). *International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.*

VN (1990). *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of their Families.*

VN (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*

VN-AV (1948). *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.*

VN-AV (1963). *Declaration on the Elimination of Racial Discrimination.*

VN-AV (1967). *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women.*

VN-AV (1991). *Resolution A/RES/45/150 Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections.*

VN-AV (2001). *Resolution A/RES/55/96 Promoting and consolidating democracy.*

VN-CEDAW (1997). *General recommendation No.23 Women in political and public life.*

VN-CM (1994). *Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections.*

VN-CRM (1996). *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25).*

Bijlage 1

Overzicht internationale documenten per organisatie

In deze bijlage wordt per internationale organisatie (Verenigde Naties, Raad van Europa, Organisatie voor Samenwerking en Vrede in Europa, Europese Unie en de Inter-Parlementaire Unie) kort ingegaan op de organisatiestructuur¹⁵⁷ en het type documenten dat de desbetreffende organisatie voortbrengt. Bij verdragen wordt aangegeven of Nederland deze ondertekend en geratificeerd heeft. Vervolgens worden de documenten inhoudelijk kort samengevat en wordt per document het volgende aangegeven:

- a) "status": status van het document;
- b) "inhoud": of het document alleen in algemene bewoordingen ingaat op het verkiezingsproces (als bijvoorbeeld slechts wordt vermeld dat verkiezingen vrij en eerlijk moeten verlopen) of gedetailleerd (bijvoorbeeld welke maatregelen moeten worden genomen om een geheime stemming te waarborgen);
- c) "relevant": welke delen van het document betrekking hebben op het verkiezingsproces.

Voor meer informatie op de verschillende soorten internationale documenten, zie hoofdstuk 2.

Verenigde Naties

Organisatiestructuur

De lidstaten van de Verenigde Naties (VN) kunnen verdragen opstellen. Deze verdragen zijn juridisch bindend voor de lidstaten die ze ondertekenen. Wel kunnen lidstaten voorbehouden maken en verklaringen afgeven, waardoor delen van verdragen voor de betreffende lidstaat niet bindend zijn.

Op de implementatie van het door de lidstaten van de VN opgestelde Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) houdt het Comité voor de Rechten van de Mens toezicht. Het Comité voor de Rechten van de Mens, dat bestaat uit 18 onafhankelijke experts, geeft in general comments haar interpretatie van de verschillende bepalingen van het IVBPR weer. Deze general comments worden door het Comité gebruikt bij het evalueren van de mate van naleving van het IVBPR door de lidstaten. Een soortgelijke functie vervult het Committee on the Elimination of Discrimination against Women bij het International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. In de aan lidstaten gerichte *general recommendations* geeft dit Comité haar visie op de verplichtingen die een lidstaat door de ondertekening van het verdrag is aangegaan.

De Algemene Vergadering van de VN kent zes belangrijke commissies. De commissie die zich bezighoudt met het verkiezingsproces is de Derde Commissie, die zich bezig

¹⁵⁷ Hierbij worden die organen van internationale organisaties behandeld, die in het overzicht opgenomen documenten met internationale electorale standaarden hebben opgesteld.

houdt met sociale, humanitaire en culturele onderwerpen. De Algemene Vergadering kan alleen niet-bindende uitspraken doen in de vorm van resoluties en verklaringen. Tot slot kennen de VN een Hoge Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten. Het Centrum voor de Mensenrechten, onderdeel van secretariaat van de VN, voert het voorgestelde beleid van deze Hoge Vertegenwoordiger uit. Dit Centrum voor de Mensenrechten bracht ook een praktisch handboek uit over verkiezingen.

Verdragen

Nederland heeft onderstaande verdragen, met uitzondering van het 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of Their Families' (1990) ondertekend en geratificeerd. De 'Convention on the Rights of Persons with Disabilities' (2006) heeft Nederland alleen ondertekend.

International Convention on the Political Rights of Women (ICPRW; 20 december 1952, in werking getreden op 7 juli 1954)

Hierin wordt vermeld dat aan vrouwen het actief en passief kiesrecht moet worden toebedeeld op dezelfde wijze als dat bij mannen gebeurt.

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 1, 2

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICEAFRD; 21 december 1965; in werking getreden op 4 januari 1969)¹⁵⁸

Met ondertekening van dit verdrag verplichten lidstaten zich alle vormen van raciale discriminatie, zoals discriminatie op grond van ras, huidskleur of etniciteit, tegen te gaan en om bepaalde rechten te verzekeren. Eén van deze rechten is het recht om te kiezen en gekozen te worden in verkiezingen die worden gehouden op basis van universeel en gelijkwaardig kiesrecht.

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 5

Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR; 19 december 1966; in werking getreden op 23 maart 1976)

Hierin worden de normen vrije, eerlijke, periodieke en geheime verkiezingen met algemeen en gelijkwaardig kiesrecht vermeld. In General Comment No.25 van het Comité voor de Rechten van de Mens wordt een nadere uitwerking gegeven van deze wat algemeen geformuleerde normen.

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 25

158 De Algemene Vergadering had op 20 november 1963 een verklaring (Declaration on the Elimination of Racial Discrimination) met dezelfde inhoud opgesteld.

International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (ICEAFDW; 18 december 1979; in werking getreden op 3 september 1981)

Met ondertekening van dit verdrag verplichten lidstaten zich maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen in het politieke en publieke leven uit te bannen. In het bijzonder moeten lidstaten verzekeren dat vrouwen op gelijke voet met mannen het recht hebben om te kiezen en gekozen te worden.

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 7a

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and members of their Families (ICPRAMW; 18 december 1990; in werking getreden 1 juli 2003; niet door Nederland ondertekend en geratificeerd)

Dit verdrag stelt dat arbeidsmigranten en hun families het actief en passief kiesrecht voor de verkiezingen in hun land van herkomst moet worden toebedeeld.

Ook gaat het verdrag in op eventuele politieke rechten van arbeidsmigranten in het land waarin ze werken.

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 41, 42

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD; 13 december 2006; in werking getreden op 3 mei 2008; wel door Nederland ondertekend, niet geratificeerd)

Dit verdrag noemt enkele maatregelen die lidstaten moeten treffen om de gelijke uitoefening van het actief en passief kiesrecht door personen met een handicap te verzekeren.

STATUS: verdrag

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 29

General Comment van het Comité voor de Rechten van de Mens

Nederland erkent de bevoegdheid van het VN-CRM. Het general comment is de interpretatie van het IVBPR door het VN-CRM en als zodanig gezaghebbend. Door ondertekening van het IVBPR is Nederland immers de verplichting aangegaan om te zorgen voor een juiste implementatie van het verdrag.

General Comment No.25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (12 juli 1996)

In general comment 25 worden specifieke standaarden geformuleerd voor de volgende onderdelen van het verkiezingsproces:

- Toewijzing en uitoefening actief kiesrecht
- Toewijzing en uitoefening passief kiesrecht
- Vrije verkiezingen
- Eerlijke verkiezingen

- Geheime verkiezingen
- Toezicht op/onderzoek naar verkiezingen

STATUS: interpretatie van een verdrag

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

General recommendation van het Committee on the Elimination of Discrimination against Women

Nederland erkent de bevoegdheid van het VN-CEDAW. In aan lidstaten gerichte general recommendations geeft het Comité haar visie op verdragen.

General recommendation No.23 Women in political and public life (1997)

Volgens het Comité legt het ICEAFDW lidstaten op om in wetgeving te verzekeren dat vrouwen op basis van gelijkheid met mannen het actief en passief kiesrecht krijgen toebedeeld. Op het bereiken van deze gelijkheid wordt nader ingegaan, waarbij ook aandacht is voor de rol die politieke partijen op dit punt moeten spelen.

STATUS: visie op een verdrag

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 18, 22-23, 32-34, 42, 44-45, 47

Verklaringen en resoluties Algemene Vergadering

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) is de hoeksteen van het internationale systeem van de mensenrechtenbescherming. Verschillende verdragen van de VN weiden uit over bepalingen uit de UVRM. Sommige bepalingen uit de UVRM worden als bindend beschouwd op het niveau van internationaal gewoonterecht, maar dit lijkt niet te gelden niet voor het artikel uit de UVRM dat gaat over verkiezingen. Tot slot heeft de UVRM zich in de loop van de tijd ontwikkeld tot een sterke morele standaard.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM; 10 december 1948)

Hierin worden de standaarden van vrije, eerlijke, periodieke en geheime verkiezingen met algemeen en gelijkwaardig kiesrecht vermeld.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 21

Declaration on the Elimination of Discrimination against Women (DEDW; 7 december 1967)

Dit document vermeldt dat aan vrouwen op gelijke voet met mannen het actief en passief kiesrecht moet zijn verzekerd.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 4

Resolution A/RES/45/150 Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections (21 februari 1991)

Deze resolutie benadrukt het belang van periodieke en eerlijke verkiezingen. Om dergelijke verkiezingen te organiseren is volgens de Algemene Vergadering een politiek systeem met gelijk burgerschap en universeel actief en passief kiesrecht essentieel.¹⁵⁹

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 3-6

Resolution A/RES/55/96 Promoting and consolidating democracy (28 februari 2001)

In deze resolutie worden lidstaten opgeroepen om de democratie te bevorderen en te versterken, onder meer door het ontwikkelen van een transparant electoraal systeem dat periodieke, vrije, eerlijke en geheime verkiezingen met algemeen kiesrecht verzekert.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 1

Document Centrum voor de Mensenrechten

Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections (HRE, 1994)

Dit handboek is bedoeld als praktisch instrument voor iedereen die geïnteresseerd is in verkiezingen. Het handboek gaat gedetailleerd in op de normen van vrije, eerlijke, geheime en periodieke verkiezingen met universeel stemrecht, waarbij de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Verkiezingskalender
- Rol van politie en veiligheidsdiensten
- Waarnemers
- Positie centrale verkiezingscommissies
- Actief kiesrecht
- Passief kiesrecht
- Het uitbrengen van de stem
- Tellen van de stemmen
- Toegang tot de media
- Opleiden van kiezers

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

¹⁵⁹ Resoluties met nagenoeg dezelfde inhoud werden na deze resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering, zie A/RES/46/137; 47/138; 48/131.

Raad van Europa

Organisatiestructuur

De Raad van Europa (RvE) heeft onder meer als taak om op Europees niveau verdragen te sluiten teneinde de maatschappelijke en juridische praktijken in de lidstaten met elkaar in overeenstemming te brengen. Het Comité van Ministers is het besluitvormende orgaan van de RvE en kan verdragen opstellen, die bindend zijn voor de lidstaten die ze bekrachtigen. Daarnaast kan het Comité van Ministers niet-bindende aanbevelingen en verklaringen opstellen. Hoewel de aanbevelingen niet-bindend zijn, kan het Comité van Ministers de regeringen van lidstaten verzoeken informatie te geven over de acties die zij hebben ondernomen naar aanleiding van een aanbeveling.

De Parlementaire Vergadering is het overlegorgaan van de RvE en doet in aanbevelingen voorstellen aan het Comité van Ministers, waarvan de implementatie behoort tot de bevoegdheid van de lidstaten. In resoluties doet de Parlementaire Vergadering uitspraken over aan haar gestelde vragen of geeft de Parlementaire Vergadering haar mening.

Het Congres van Lokale en Regionale Overheden bestaat uit twee kamers: één voor vertegenwoordigers van lokale en één voor vertegenwoordigers van regionale overheden van de lidstaten van de RvE. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden kan niet-bindende aanbevelingen en resoluties opstellen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet de nakoming van de verplichtingen die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) verzekeren. De lidstaten van de RvE zijn verplicht zich te houden aan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De Venice Commission (officiële naam: The European Commission on Democracy through Law) is een adviesorgaan van de RvE dat bestaat uit onafhankelijke experts op het gebied van constitutionele en internationale wetgeving. De voornaamste taak van de Venice Commission is het adviseren van staten op het gebied van grondwettelijke aangelegenheden. De adviezen van de Venice Commission aan lidstaten zijn niet bindend. Verder kan de Venice Commission concepten opstellen van verdragen, aanbevelingen en internationale afspraken. De voorstellen van de Venice Commission kunnen worden bediscussieerd en aangenomen door de andere organen van de RvE. Tot slot kan de Venice Commission op verzoek van het Comité van Ministers, de Parlementaire Vergadering, het Congres van Lokale en Regionale Overheden of een lidstaat van de RvE advies geven. De documenten van de Venice Commission hebben de status van een overig initiatief. Het gezag van de documenten kan echter toenemen door de waarde die andere organen van de RvE er in de praktijk aan toekennen.

Verdragen en handvest

Nederland heeft alle hieronder genoemde verdragen ondertekend en geratificeerd.

Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (4 oktober 1950; in werking getreden op 3 september 1953) + Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM; 20 maart 1952; in werking getreden op 18 mei 1954)

In het eerste protocol worden de normen vrije, periodieke en geheime verkiezingen vermeld. De bewoording bevat geen individueel recht om deel te nemen aan de verkiezingen, maar zo interpreteerde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de tekst na verloop van tijd wel.¹⁶⁰

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 3 van het eerste protocol

European Charter of Local Self-Government (ECLSG; 15 oktober 1985; in werking getreden op 1 september 1988)

Dit handvest stelt dat het lokaal bestuur moeten worden gekozen op basis van direct, gelijkwaardig en universeel stemrecht.

STATUS: handvest

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 3.2

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (CPFPLLL; 5 februari 1992; in werking getreden op 1 mei 1997)

Met ondertekening van dit verdrag verplicht een lidstaat zich er toe iedere buitenlander die vijf jaar rechtsgeldig in de lidstaat woont het actief en passief kiesrecht toe te kennen voor lokale verkiezingen. Nederland gaf een verklaring af waarin zij aangaf artikel 6.1 zo te interpreteren dat buitenlanders, werkzaam voor diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen, en hun echtgenoten, geregistreerde partners, levensgezellen of kinderen, voor zover zij met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, niet onder dit artikel vallen.¹⁶¹

STATUS: verdrag

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 6, 7, 9.1

Aanbevelingen en verklaringen Comité van Ministers

Recommendation Rec(62) on the electoral, civil and social rights of prisoners (1 februari 1962)

Deze aanbeveling stelt dat indien het bij wet is toegestaan om te stemmen zonder in persoon naar het stemlokaal toe te gaan, het voor gevangenen mogelijk moet zijn van dit recht gebruik te maken, behalve als de gevangene uit het actief kiesrecht is ontzet.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD:

RELEVANT: artikel 5, 6

160 European Commission (2007). Compendium of international standards for elections (2nd ed.), p.15. Voor de bespreking van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op dit punt, zie: Goedertier & Haeck (2004), p.455-459.

161 Door een Europese Richtlijn geldt dit niet voor buitenlanders uit een andere EU-lidstaat, zie: Richtlijn 94/80 EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994 en ook het Verdrag betreffende de Europese Unie (1992).

Recommendation Rec(86)8 on the exercise in the state of residence by nationals of other member states of the right to vote in the elections of the state of origin (21 maart 1986)

In deze aanbeveling wordt ingegaan op maatregelen die het voor mensen in het buitenland mogelijk moet maken van hun stemrecht in het land van herkomst gebruik te kunnen maken.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making (12 maart 2003)

In dit document wordt lidstaten aanbevolen er voor te zorgen dat vrouwen en mannen gelijkkelijk van het actief en passief kiesrecht gebruik kunnen maken. Verder moet family voting worden uitgebannen.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel II, III

Declaration Decl-13.05.2004.1 on the code of good practice in electoral matters (13 mei 2004)

Het Comité van Ministers benadrukt het belang van de 'Code of Good Practice in Electoral Matters', opgesteld door de Venice Commission als een referentiedocument voor de RvE op het gebied van het verkiezingsproces en als basis voor mogelijke verdere ontwikkeling van het wettelijke kader van democratische verkiezingen in Europa. Tevens roept het Comité van Ministers de lidstaten op om, binnen de nationale democratische tradities, rekening te houden met de Code of good practice bij het opstellen van kieswetgeving.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: gehele document

Recommendation Rec(2004)10 of the Committee of Ministers to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder (22 september 2004)

Deze aanbeveling stelt dat mensen met een geestelijke handicap het recht moeten hebben om hun politieke rechten uit te oefenen. Eventuele beperkingen moeten overeenkomen met de bepalingen van het EVRM.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 4

Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting (30 september 2004)

Deze aanbeveling gaat in op elektronisch stemmen in relatie tot bestaande electorale standaarden. Hierbij wordt ingegaan op wettelijke en operationele standaarden en technische vereisten van het elektronisch stemmen.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015 (5 april 2006)

Het in een appendix bijgevoegde actieplan gaat in op maatregelen die noodzakelijk zijn om het gelijkelijk gebruik maken van het actief en passief kiesrecht door mensen met een handicap mogelijk te maken.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: paragraaf 3.1 van het Actieplan

Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons (5 april 2006)

Deze aanbeveling stelt dat het voor nationale vluchtelingen mogelijk moet zijn van het actief kiesrecht gebruik te maken.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 9

Aanbevelingen en resoluties Parlementaire Vergadering

Recommendation 818 (1977) on the situation of the mentally ill (8 oktober 1977)

In deze aanbeveling raadt de Parlementaire Vergadering het Comité van Ministers aan de lidstaten te verzoeken het actief kiesrecht aan geesteszieken toe te kennen indien deze mensen in staat zijn de bedoeling van het uitbrengen van een stem begrijpen.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 13.v

Recommendation 951 (1982) on voting rights of nationals of Council of Europe member states (2 oktober 1982)

De Parlementaire Vergadering roept de lidstaten van de RvE op om de uitoefening van het actief kiesrecht door buitenlanders uit een andere RvE-lidstaat op hun grondgebied in het land van herkomst te faciliteren.

STATUS: niet-verdrag standaard
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 9

Resolution 800 (1983) on the principles of democracy (1 juli 1983)

Deze resolutie stelt dat vrije en geheime verkiezingen, gehouden met redelijke tussenpozen en universeel stemrecht de onvervangbare kern vormen van het democratisch politieke leven.

STATUS: niet-verdrag standaard
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel B.i

Recommendation 1082 (1988) on the right of permanent residence for migrant workers and members of their families (30 juni 1988)

De Parlementaire Vergadering verzoekt in deze aanbeveling het actief en passief kiesrecht bij lokale verkiezingen toe te kennen aan buitenlanders die vijf jaar in de lidstaat woonachtig zijn.

STATUS: niet-verdrag standaard
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 9.b

Recommendation 1500 (2001) on the participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states (26 januari 2001)

De Parlementaire Vergadering verzoekt de lidstaten in deze resolutie alle migranten na drie jaar het actief en passief kiesrecht te geven voor lokale verkiezingen.

STATUS: niet-verdrag standaard
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 11

Recommendation 1595 (2003) Code of Good Practice in Electoral Matters (30 januari 2003)

De Parlementaire Vergadering beveelt in deze resolutie het Comité van Ministers aan om de 'Code of Good Practice in Electoral Matters' van de Venice Commission om te zetten in een Europees verdrag.¹⁶²

STATUS: niet-verdrag standaard
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 7.i

162 Zie ook RvE-PV (2003). Resolution 1320 (2003). Code of good practice in electoral matters.

*Resolution 1459 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote
(24 juni 2005)*

Deze resolutie gaat in op het afschaffen van beperkingen van het actief kiesrecht. Over dit onderwerp deed de Parlementaire Vergadering ook een aanbeveling aan het Comité van Ministers.¹⁶³

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

*Resolution 1547 (2007) State of human rights and democracy in Europe
(18 april 2007)*

De Parlementaire Vergadering gaat, naast te stellen dat vrije en eerlijke verkiezingen een essentieel onderdeel van een democratie zijn, kort in op de volgende onderwerpen:

- Actief en passief kiesrecht
- Kiesrecht van buitenlanders
- Stemmen op afstand

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 55, 59, 76, 79, 80

*Resolution 1590 (2007) Secret ballot – European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters
(23 november 2007)*

Deze resolutie gaat in op aspecten van geheime stemming, zoals family voting.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Resolution 1591 (2007) Distance voting (23 november 2007)

Deze resolutie gaat in op het stemmen op afstand, waarbij ook aandacht is voor het stemmen bij volmacht.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

163 RvE-PV (2005). Recommendation 1714 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote (24 juni 2005).

Aanbevelingen en resolutie Congres van Lokale en Regionale Overheden van Europa

Resolution 85 (1976) on the measures to be taken to assist migrant workers concerning housing, schooling of their children and civil and political rights (28 april 1976)

In deze resolutie wordt aandacht besteed aan het toekennen van het actief en passief kiesrecht aan arbeidsmigranten.

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 4

Recommendation 76 (2000) on the participation of foreign residents in local public life (24 maart 2000)

In deze aanbeveling wordt lidstaten gevraagd te overwegen om aan buitenlandse inwoners het actief kiesrecht toe te wijzen bij lokale en regionale verkiezingen.¹⁶⁴

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 14

Recommendation 111 (2002) on women's individual voting rights: a democratic requirement. (6 juni 2002)

Deze aanbeveling geeft aan dat vrouwen op dezelfde wijze als mannen het actief kiesrecht moeten krijgen en gaat in op het tegengaan van family voting. Ook wordt een enkele opmerking gemaakt over stembureauleden en het stembiljet.¹⁶⁵

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 16, 17

Recommendation 124 (2003) on the Code of Good Practice in Electoral Matters (21 maart 2003)

In deze aanbeveling wordt het Comité van Ministers verzocht de 'Code of Good Practice in Electoral Matters' van de Venice Commission aan te nemen in de vorm van een Europees verdrag.¹⁶⁶

STATUS: niet-verdrag standaard

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 9.a

164 Over dit onderwerp nam het RvE-CLROE ook een resolutie aan, te weten Resolution 92 (2000).

165 Over dit onderwerp nam het RvE-CLROE ook een resolutie aan, te weten Resolution 134 (2002).

166 Over deze Code of good practice nam het RvE-CLROE ook een resolutie aan, te weten Resolution 148 (2003).

European Commission on Democracy through Law (Venice Commission)

De 'Code of Good Practice in Electoral Matters' heeft in de praktijk aan gezag toegevoegd, doordat de RvE-PV en het RvE-CLROE het RvE-CvM verzochten dit document om te zetten in een Europees verdrag. Ditzelfde geldt in mindere mate voor de 'Draft European Convention on Electoral Standards, Electoral Rights and Freedoms' (zie ook hoofdstuk 6).

Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report (COGP; 18-19 oktober 2002)

Dit document geeft aan dat de onderliggende principes van Europa's electorale erfgoed universeel, gelijk, vrij, geheim en direct kiesrecht zijn, bij verkiezingen die regelmatig worden georganiseerd. In de richtlijnen, die worden toegelicht in het Explanatory Report, wordt gedetailleerd ingegaan op deze principes. Daarbij komen de volgende onderdelen van het verkiezingsproces aan bod:

- Uitsluitinggronden van actief en passief kiesrecht
- Kiesregisters
- Kandidaatstelling
- Positie van nationale minderheden
- Verkiezingscampagne
- Stemuitbrenging op andere wijze dan door middel van het stembiljet
- Waarnemers
- Tellen van de stemmen
- Status van kieswetgeving
- Positie van centrale verkiezingscommissies
- Beroepsprocedures
- Kiesstelsel

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

167 Een eerste versie van dit ontwerp-verdrag werd opgesteld door de Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) een samenwerkingsverband van verkiezingsambtenaren uit Centraal- en Oost-Europese landen. Deze eerste versie werd naar aanleiding van opmerkingen van de Venice Commission aangepast en uiteindelijk door de Venice Commission aangenomen, zie ook hoofdstuk 6.

Draft European convention on electoral standards, electoral rights, and freedoms (DECES; 12 maart 2004)

Dit ontwerp-verdrag¹⁶⁷ heeft als doel om in een internationaal juridisch bindend document een samenvatting te geven van de ervaringen met het uitvoeren van democratische verkiezingen, waarbij de basisbepalingen uit het EVRM en andere documenten worden gespecificeerd. Het ontwerp-verdrag behandelt in detail het verkiezingsproces, waarbij de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Vrije verkiezingen
- Periodieke verkiezingen
- Eerlijke verkiezingen
- Openheid van verkiezingen
- Taal van de verkiezing
- Universeel stemrecht
- Gelijk stemrecht
- Geheime verkiezingen
- Actief kiesrecht
- Passief kiesrecht
- Positie centrale verkiezingsorganen
- Nationale waarnemers
- Internationale waarnemers
- Beroepsprocedures

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe (RCRV; 13 maart 2004)

Dit verslag behandelt de vraag in welke mate het stemmen op afstand, waarbij een vergelijkend overzicht van de mogelijkheden om in lidstaten op afstand te stemmen wordt gepresenteerd, en het elektronisch stemmen in overeenstemming zijn met de 'Code of Good Practice in Electoral Matters' en het derde artikel van het eerste aanvullende protocol van het EVRM.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Organisatiestructuur

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) werd in 1973 onder de naam Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) opgericht als een multilateraal forum voor dialoog en onderhandelingen tussen het Oosten en het Westen. In 1994 veranderde de naam, om aan te geven dat het karakter van een conferentie plaats diende te maken voor een organisatie. De beslissingen van de CVSE en OVSE hebben een politiek bindende basis, maar geen juridisch bindende grondslag.

Op onregelmatige basis komen de regeringsleiders van de lidstaten van de OVSE bijeen in een top. De tijdens een top opgestelde documenten zijn de belangrijkste documenten van de OVSE.

De Parlementaire Vergadering heeft als voornaamste taak te zorgen voor een grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij de OVSE. Eén van de andere taken van de Parlementaire Vergadering is het beoordelen van de implementatie van de doelen van de OVSE door de lidstaten. Voor de uitvoering van deze taak kan de Parlementaire Vergadering tijdens haar jaarlijkse bijeenkomst verklaringen en resoluties aannemen.

Het in Warschau gevestigde Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) is verantwoordelijk voor de bevordering van mensenrechten en democratie in het OVSE-gebied. De ODIHR houdt zich onder andere bezig met verkiezingswaarneming, technische hulp bij verkiezingen en het beoordelen van kieswetgeving.

Documenten van de CVSE en OVSE

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (KD; 29 juni 1990)

Het Kopenhagen Document stelt niet alleen dat eerlijke, periodieke, vrije en geheime verkiezingen met universeel en gelijkwaardig kiesrecht moet worden gehouden, maar geeft ook voorbeelden van hoe deze vijf normen in de praktijk moeten worden ingevuld. Daarnaast is in het Kopenhagen Document voor het eerst aandacht voor nationale en internationale verkiezingswaarneming.

STATUS: politieke verplichting

INHOUD: detail

RELEVANT: artikel 5.1, artikel 6, 7, 8

Charter of Paris for a New Europe (CPNE; 21 november 1990)

Dit handvest stelt dat democratisch bestuur is gebaseerd op de wil van het volk die op regelmatige basis tot uiting komt in vrije en eerlijke verkiezingen. Een ieder heeft het recht om deel te nemen aan deze vrije en eerlijke verkiezingen.

STATUS: politieke verplichting
INHOUD: algemeen
RELEVANT: pagina 3-4

Istanbul Summit Declaration (ISD; 19 november 1999)

In deze verklaring komen de lidstaten overeen een vervolg te geven aan de beoordeling van verkiezingen door de ODIHR en haar aanbevelingen.¹⁶⁸

STATUS: politieke verplichting
INHOUD: algemeen
RELEVANT: paragraaf 26

Documenten van de Parlementaire Vergadering

Copenhagen declaration of the OSCE parliamentary assembly (10 juli 1998)

De Parlementaire Vergadering stelt voor een werkwijze in het leven te roepen over de wijze waarop een vervolg te geven aan de aanbevelingen van ODIHR-waarnemingsmissies.

STATUS: overig initiatief
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 102, 111, 112

St. Petersburg declaration of the OSCE parliamentary assembly (10 juli 1999)

De Parlementaire Vergadering maakt enkele opmerkingen over de volgende onderwerpen: het in nationale wetgeving vastleggen van voorwaarden voor vrije en eerlijke verkiezingen; internationale verkiezingswaarneming en op welke wijze een vervolg te geven aan de aanbevelingen van de ODIHR op dit vlak.

STATUS: overig initiatief
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 83, 116, 118

Resolution on the parliamentary follow-up of OSCE activities at the national level (9 juli 2003)

De Parlementaire Vergadering raadt nationale parlementen in deze resolutie aan om actief deel te nemen aan OVSE-waarnemingsmissies.

STATUS: overig initiatief
INHOUD: algemeen
RELEVANT: artikel 13

168 Eenzelfde inhoud is terug te vinden in artikel 25 van het tevens in 1999 in Istanbul opgestelde Charter for European Security. Overigens heeft de OVSE nog geen actie ondernomen om deze verplichting uit te voeren, zie: Balian, H. (2005). ODIHR's election work: good value?, Helsinki Monitor, 16(3), p.172.

Washington, DC declaration of the OSCE parliamentary assembly (5 juli 2005)

In deze verklaring wordt aandacht besteed aan het uitnodigen van OVSE-waarnemers, het controleren van het verkiezingsproces en het voldoen van lidstaten aan electorale internationale standaarden.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 60, 61, 83

Resolution on improving the implementation of OSCE electoral standards and commitments and the effectiveness of OSCE election observation activities (5 juli 2005)

De Parlementaire Vergadering verzoekt de lidstaten van de OVSE al hun internationale verplichtingen met betrekking tot het organiseren van democratische, vrije en eerlijke verkiezingen na te komen. Daarnaast wordt ingegaan op de OVSE-waarnemingsmissies.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: gehele document

Brussel declaration of the OSCE parliamentary assembly (7 juli 2006)

De Parlementaire Vergadering raadt de lidstaten aan zich rekenschap te geven van alle bestaande electorale verplichtingen.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 77-89

Kiyv declaration of the OSCE parliamentary assembly (9 juli 2007)

In deze verklaring wordt kort ingegaan op het passief kiesrecht.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 125

Documenten van ODIHR

*Guidelines for reviewing a legal framework for elections
(GRLFE; 1 januari 2001)*

De richtlijnen bevatten de basisonderdelen van een wettelijk kader waaraan moet worden voldaan om democratische verkiezingen te verzekeren. De richtlijnen zijn mede bedoeld als leidraad voor lidstaten bij het opstellen van kieswetgeving. Het gehele verkiezingsproces wordt in de richtlijnen behandeld, waarbij aandacht is voor de volgende onderdelen:

- Status van kieswetgeving
- Frequentie van verkiezingen
- Actief kiesrecht
- Passief kiesrecht
- Centrale verkiezingsorganen
- Toegang tot de media
- Financiering verkiezingscampagne

- Aanwezigheid van waarnemers
- Het uitbrengen van de stem (waaronder mobiel stemmen en stemmen door militairen)
- Tellen van de stemmen

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

International standards and commitments on the right to democratic elections: a practical guide to democratic elections best practice (ISC; 20 november 2002)

Dit ontwerpdocument biedt een samenvattend overzicht van de standaarden en verplichtingen met betrekking tot het verkiezingsproces, zoals deze in tal van documenten in de jaren '90 naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt ook veel gebruik gemaakt van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tevens worden in het document best practices van verschillende onderdelen van het verkiezingsproces gegeven. De onderdelen van het verkiezingsproces die aan bod komen, zijn:

- Centrale verkiezingsorganen
- Actief kiesrecht (ook met betrekking tot minderheden, vrouwen en gehandicapten)
- Passief kiesrecht
- Financiering verkiezingscampagne
- Toegang tot de media
- Het uitbrengen van de stem (waaronder mobiel stemmen en stemmen door militairen)
- Tellen van de stemmen
- Aanwezigheid van waarnemers

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states (ECDE; 6 oktober 2003)

Dit voortgangsrapport biedt een overzicht van bestaande electorale normen, verplichtingen, principes en good practices. Het document biedt thematisch een overzicht van de reeds bestaande documenten over de volgende onderdelen van het verkiezingsproces:

- Status van kieswetgeving
- Centrale verkiezingsorganen
- Actief kiesrecht
- Passief kiesrecht
- Verkiezingscampagne
- Het uitbrengen van de stem
- Totstandkoming van de resultaten van verkiezingen
- Nationale en internationale verkiezingswaarneming

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Europese Unie

Organisatiestructuur

De in 1993 opgerichte Europese Unie (EU), waarvan voorlopers sinds 1951 bestonden, is een op een verdrag gebaseerd institutioneel kader dat politieke en economische samenwerking tussen haar lidstaten bepaalt en leidt.

Verdrag Europese Unie

Verdrag betreffende de Europese Unie (7 februari 1992; in werking getreden op 1 november 1993)

In dit verdrag is vastgelegd dat iedere burger van de Europese Unie die verblijft in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bezit bij de gemeenteraadsverkiezing en de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.¹⁶⁹

STATUS: verdrag

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 8b¹⁷⁰

Overige documenten Europese Unie

*Charter of fundamental rights of the European Union
(CFR; 7 december 2000)¹⁷¹*

Dit handvest bevat enkele bepalingen over het actief en passief kiesrecht voor de verkiezing van het Europees Parlement.

STATUS: politieke verplichting

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 39

*Commission communication on EU election assistance and observation
(CC; 11 april 2000)*

Een mededeling van de Europese Commissie (EC) is een document zonder rechtsgevolg, die door de EC aan Europese instellingen wordt gericht en waarin nieuwe programma's en beleidspunten worden voorgesteld. Deze mededeling gaat in op de vraag hoe de organisatie van en het toezicht op de verkiezingen moet zijn geregeld.

STATUS: politieke verplichting

INHOUD: detail

RELEVANT: pagina 4

169 Dit kiesrecht werd geregeld in twee nadere regelingen, te weten: Richtlijn 93/109 EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993 en Richtlijn 94/80 EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994.

170 In de opvolger van dit verdrag, het verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (2 oktober 1997; in werking getreden op 1 mei 1999), werd deze inhoud vastgelegd in artikel 19.

171 Sinds 2001 is gesproken over de juridische status van dit handvest. In artikel 6 van het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat het handvest een juridisch bindend document wordt. Momenteel bevindt de ratificatie van het Verdrag van Lissabon zich in een impasse, waardoor het handvest nog niet de status van juridisch bindend document heeft.

Inter-Parlementaire Unie

Organisatiestructuur

De Inter-Parlementaire Unie (IPU) is een internationale organisatie van de parlementen van staten. Binnen de IPU zijn zes geopolitieke groepen actief. De meeste lidstaten hebben zich bij één van deze zes geopolitieke groepen aangesloten.

De Regeerraad (voorheen Inter-Parlementaire Raad) is het plenaire beleidsmakende lichaam van de IPU. De Regeerraad stelt niet-bindende verklaringen op.

De halfjaarlijkse Vergadering (voorheen Inter-Parlementaire Conferentie) bestaat uit parlementariërs die zijn aangewezen als afgevaardigden van de lidstaten. Tijdens deze Vergadering kunnen niet-bindende resoluties worden aangenomen.

Verklaringen Regeerraad

Declaration on criteria for free and fair elections (DCFFE; 26 maart 1994)

In deze verklaring wordt ingegaan op de volgende onderdelen van het verkiezingsproces:

- actief kiesrecht
- passief kiesrecht
- verkiezingscampagne
- bestuur van de verkiezingen
- verloop van de verkiezingsdag
- aanwezigheid van waarnemers

Tevens wordt ingegaan op de stappen die een lidstaat op bovengenoemde onderdelen moet nemen, om vrije, eerlijke, geheime en periodieke verkiezingen te organiseren.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: detail

RELEVANT: gehele document

Universal declaration on democracy (UDD; 16 september 1997)

Deze verklaring stelt dat het hoofdelement van de uitoefening van democratie het houden van vrije en eerlijke verkiezingen met regelmatige tussenpozen is, die het mogelijk maken de wil van het volk tot uiting te brengen.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 12

Resoluties Vergadering

Furthering parliamentary democracy in order to protect human rights and encourage reconciliation among peoples and partnership among nations (23 april 2004)

De Vergadering benadrukt het belang van vrije, eerlijke en geheime verkiezingen met universeel stemrecht, waarop door onafhankelijke electorale autoriteiten toezicht wordt gehouden.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel C.2

Promoting diversity and equal rights for all through universal democratic and electoral standards (4 mei 2007)

In deze resolutie worden parlementen en regeringen van lidstaten verzocht alle individuen in lijn met internationale verplichtingen gelijke mogelijkheden te geven om deel te nemen aan het verkiezingsproces. Daarnaast wordt gevraagd om parlementariërs op te nemen in verkiezingswaarnemingsmissies. Tot slot wordt parlementen verzocht wetgeving op te stellen om vrije, eerlijke en transparante verkiezingen te verzekeren.

STATUS: overig initiatief

INHOUD: algemeen

RELEVANT: artikel 3, 4, 8-11

Bijlage 2

Overzicht internationale documenten per onderwerp

Per onderwerp zijn de documenten chronologisch gerangschikt. Voor een uitgebreidere beschrijving van de documenten, zie bijlage 1.

Internationale electorale standaarden in algemene bewoordingen¹⁷²

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/detail¹⁷³</i>
UVRM	1948	VN-AV	Verklaring	Algemeen
EVRM	1950	RvE	Verdrag	Algemeen
IVBPR	1966	VN	Verdrag	Algemeen
Res 800(1983)	1983	RvE-PV	Resolutie	Algemeen
ECLSG	1985	RvE	Handvest	Algemeen
CPNE	1990	OVSE	Politieke verplichting	Algemeen
RES/45/150	1991	VN-AV	Resolutie	Algemeen
UDD	1997	IPU-R	Verklaring	Algemeen
RES/55/96	2001	VN-AV	Resolutie	Algemeen
Res 2007	2007	IPU-V	Resolutie	Algemeen

Gehele verkiezingsproces

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/detail</i>
KD	1990	OVSE	Politieke verplichting	Detail
DCFFE	1994	IPU-R	Verklaring	Detail
HRE	1994	VN-CM	Handboek	Detail
GC 25	1996	VN-CRM	Interpretatie verdrag	Detail
GRLFE	2001	ODIHR	Richtlijn	Detail
COGP	2002	VC	Gedragscode	Detail
ISC	2002	ODIHR	Richtlijn	Detail
DECES	2004	VC	Concept-verdrag	Detail
ECDE	2003	ODIHR	Rapport	Detail
Res 1547(2007)	2007	RvE-PV	Resolutie	Detail

Organisatie van en toezicht op verkiezingen

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/detail</i>
CC	2000	EU	Politieke verplichting	Detail
Res 2004 ¹⁷⁴	2004	IPU-V	Resolutie	Algemeen

172 Hieronder vallen documenten die bijvoorbeeld slechts stellen dat verkiezingen vrij en eerlijk moeten worden georganiseerd.

173 Deze kolom geeft aan of het onderwerp in algemene termen wordt genoemd, of dat gedetailleerd op het onderwerp wordt ingegaan.

174 In deze resolutie is ook in algemene bewoordingen aandacht voor vrije, eerlijke en geheime verkiezingen met universeel stemrecht.

E-voting en stemmen op afstand

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
RCRV	2004	VC	Verslag	Detail
Rec(2004)11	2004	RvE-CvM	Aanbeveling	Detail
Res 1591(2007)	2007	RvE-PV	Resolutie	Detail

Personen met een handicap

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
Rec 818(1977)	1977	RvE-PV	Aanbeveling	Algemeen
Rec(2004)10	2004	RvE-CvM	Aanbeveling	Algemeen
CRPD	2006	VN	Verdrag	Detail
Rec(2006)5	2006	RvE-CvM	Aanbeveling	Detail

Waarnemers en het naleven van internationale electorale verplichtingen

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
Copenhagen decl.	1998	OVSE-PV	Verklaring	Algemeen
St. Petersburg decl.	1999	OVSE-PV	Verklaring	Algemeen
ISD	1999	OVSE	Politieke verplichting	Algemeen
Res 2003	2003	OVSE-PV	Resolutie	Algemeen
Washington decl.	2005	OVSE-PV	Verklaring	Algemeen
Res 2005	2005	OVSE-PV	Resolutie	Algemeen
Brussel decl.	2006	OVSE-PV	Verklaring	Algemeen

Actief en passief kiesrecht

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
EU-verdrag	1992	EU	Verdrag	Algemeen
CFR	2000	EU	Handvest	Algemeen
Res. 1459(2005)	2005	RvE-PV	Resolutie	Detail
Kyiv decl.	2007	OVSE-PV	Verklaring	Algemeen

Raciale discriminatie

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
ICEAFRD	1965	VN	Verdrag	Algemeen

Vrouwen en family voting

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
ICPRW	1952	VN	Verdrag	Algemeen
DEDW	1967	VN-AV	Verklaring	Algemeen
ICEAFDW	1979	VN	Verdrag	Algemeen
GR 23	1997	VN-CEDAW	Visie op verdrag	Detail
Rec 111(2002) ¹⁷⁵	2002	RvE-CLROE	Aanbeveling	Detail
Rec(2003)3	2003	RvE-CvM	Aanbeveling	Algemeen
Res 1590(2007)	2007	RvE-PV	Resolutie	Detail

Buitenlanders, arbeidsmigranten en vluchtelingen

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
Res 85(1976)	1976	RvE-CLROE	Resolutie	Algemeen
Rec 951(1982)	1982	RvE-PV	Aanbeveling	Algemeen
Rec(86)8	1986	RvE-CvM	Aanbeveling	Detail
Rec 1082(1988)	1988	RvE-PV	Aanbeveling	Algemeen
ICPRAMW	1990	VN	Verdrag	Algemeen
CPFPLLL	1992	RvE	Verdrag	Detail
Rec 76(2000)	2000	RvE-CLROE	Aanbeveling	Algemeen
Rec 1500(2001)	2001	RvE-PV	Aanbeveling	Algemeen
Rec(2006)6	2006	RvE-CvM	Aanbeveling	Algemeen

Gevangenen

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
Rec(62)	1962	RvE-CvM	Aanbeveling	Algemeen

Code of good practice in electoral matters

<i>Titel</i>	<i>Jaartal</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Type document</i>	<i>Algemeen/ detail</i>
Rec 1595(2003)	2003	RvE-PV	Aanbeveling	Algemeen
Rec 124 (2003)	2003	RvE-CLROE	Aanbeveling	Algemeen
Decl-13.05.2004	2004	RvE-CvM	Verklaring	Algemeen

175 In dit document is ook enige aandacht voor stembureauleden en het stembiljet.

Bijlage 3

Overzicht links internationale documenten

VN

Verdragen:

http://treaties.un.org/Pages/AdvanceSearch.aspx?id=1&clang=_en

Invoeren: search objects: treaty; attributes: English title]

General comment:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

General recommendation:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html>

Verklaringen Algemene Vergadering:

http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?type=declarat

Resoluties Algemene Vergadering:

http://www.un.org/Depts/dpa/ead/ga_resolutions.html

Handboek Centrum voor de Mensenrechten:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training2en.pdf>

Raad van Europa

Verdragen en handvest:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

Documenten Comité van Ministers:

http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

Documenten Parlementaire Vergadering:

http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingCommittee_E.asp

Documenten Congres van Lokale en regionale Overheden van Europa:

http://www.coe.int/t/congress/texts/adoptedTexts_en.asp

Documenten Venice Commission:

http://www.venice.coe.int/site/main/Documents_E.asp

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Kopenhagen Document:

<http://www.osce.org/item/15352.html>

OVSE :

<http://www.osce.org/mc/documents.html>

[Invoeren: all document types: conference/meeting documents]

Parlementaire Vergadering:

<http://www.oscepa.org/Publications/Document%20Archive?func=select&id=649>

ODIHR :

<http://www.osce.org/odhr/documents.html>

Europese Unie

Verdrag:

<http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>

Charter of fundamental rights:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Commission communication in EU election assistance:

http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0191en01.pdf

Inter-Parlementaire Unie

Verklaringen Regeerraad:

<http://www.ipu.org/dem-e/standards.htm>

Resoluties Vergadering:

<http://www.ipu.org/strct-e/stcnfres.htm>

Bijlage 4

Historische ontwikkeling ondersteuningsverklaring en waarborgsom

	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeenteraad
1896	40	40; 1/50e deel kiezers in kiesdistrict met 2000 of minder kiezers	40; 1/50e deel kiezers in kiesdistrict met 2000 of minder kiezers; 3 in gemeenten met minder dan 150 kiezers
1917	25	25	25
1951	25	25	25; 1/50e deel kiezers in kieskring met 1200 of minder kiezers
1989 ¹⁷⁶	10	10	10
1997 ¹⁷⁷	30 ¹⁷⁸	30	30; 20 in gemeente met 18-19 zetels; 10 in gemeente met minder dan 19 zetels
2001 ¹⁷⁹	30	30	30; 20 in gemeente met 18-19 zetels; 10 in gemeente met minder dan 19 zetels
Anno 2008	30	30	30; 20 in gemeente met 18-19 zetels; 10 in gemeente met minder dan 19 zetels

176 In dit jaar werd tevens doorgevoerd dat reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen geen ondersteuningsverklaringen hoefden te overleggen.

176 In dit jaar werd, door aanname van een amendement-Rehwinkel c.s., doorgevoerd dat reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen wel ondersteuningsverklaringen moesten overleggen, zie Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.7; Handelingen II 1996-1997, p.6010.

178 Het voorstel van de regering was het aantal ondersteuningsverklaringen tot 50 te verhogen, door aanname van een amendement-Mateman werd dit aantal verlaagd tot 30 (dit amendement had ook invloed op de gedifferentieerde aantallen bij gemeenten), zie Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nrs.1-2, p.2; Kamerstukken II 1996-1997, 25227, nr.12; Handelingen II 1996-1997, p.6010.

179 In dit jaar werd tevens doorgevoerd dat reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen geen ondersteuningsverklaringen hoefden te overleggen.

Waarborgsom

	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeenteraad
1935	250 gulden per kieskring	-	-
1951	500 gulden per kieskring	-	-
1965 ¹⁸⁰	1 000 gulden per kieskring	250 gulden per kieskring	- ¹⁸¹
1989	25 000 gulden	2 500 gulden	500 gulden ¹⁸²
Anno 2008 ¹⁸³	11 250 euro	1 125 euro	225 euro

180 In dit jaar werd tevens doorgevoerd dat reeds vertegenwoordigde politieke groeperingen geen waarborgsom hoefden te betalen.

181 De regering stelde voor ook bij Gemeenteraadsverkiezingen een waarborgsom van 250 gulden per kieskring in te voeren. Een aangenomen amendement-Albering c.s. voorkwam dit echter. Zie: Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nrs.1-3, p.2; Kamerstukken II 1964-1965, 7940, nr.11; Handelingen II 1965-1966, p.101-102.

182 Het voorstel van de regering was om een waarborgsom van 250 gulden in te voeren. Dit werd later gewijzigd in een gedifferentieerd bedrag naar de grote van de gemeente. Aannee van een amendement-Wiebenga leidde tot uniforme invoering van een bedrag van 500 gulden per gemeente. Zie: Kamerstukken II 1987-1988, 20264, nr.3, p.46-47; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.9, p.3; Kamerstukken II 1988-1989, 20264, nr.26; Handelingen II 1988-1989, p.5940.

183 Voor het omzetten van de bedragen in gulden naar bedragen in euro's, zie: Kamerstuk 27472.

