

Vergaderjaar 2009–2010

32 191

Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Nr. 8

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 april 2010 en het nader rapport d.d. 8 april 2010 bij de nota van wijziging (Kamerstuk 32 191, nr. 7), aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2010, no. 10.000319, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, met toelichting.

Over het voorstel ontving de Raad van State op 22 maart 2010 een brief van de staatssecretaris met het advies van de Kiesraad, een reactie van de staatssecretaris daarop en een aangepaste nota van wijziging.² Deze stukken zijn bij het opstellen van dit advies betrokken. Waar in dit advies wordt verwezen naar de nota van wijziging wordt bedoeld op het oorspronkelijk bij de Raad aanhangig gemaakte document.

In de nota van wijziging wordt de in het wetsvoorstel³ opgenomen regeling met betrekking tot het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gewijzigd. Deze regeling hield in dat een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties door politieke groeperingen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten in meer dan de helft van de provincies. Naar aanleiding van een overleg met de Eerste Kamer wordt voorgesteld deze regeling te wijzigen.⁴ In de toelichting op de nota van wijziging blijft onbesproken de vraag in hoeverre de bestaande situatie een reëel probleem oplevert, waardoor dit probleem is ontstaan en waarom de voorgestelde regeling daarvoor de beste oplossing biedt. De voorgestelde regeling bepaalt dat politieke groeperingen hun verbondenheid met elkaar kunnen laten inschrijven in een register. De

¹ De oorspronkelijke tekst van de nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van 22 maart 2010 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2010-0000189335.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IIA, B.

lijstencombinaties voor een Eerste Kamerverkiezing worden gebaseerd op het register zoals dat luidde op de dag voor de stemming van de aan de verkiezing voor de Eerste Kamer voorafgaande provinciale statenverkiezingen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een aantal opmerkingen met betrekking tot artikel 55 van de Grondwet, de uitgangspunten van het Nederlandse kiesstelsel, de kenbaarheid van lijstencombinaties voor kiezers en het samenvoegen van aanduidingen in combinatie met het aangaan van lijstencombinaties. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd. Aangezien het hier een nota van wijziging betreft, gaat de Raad niet in op de alternatieve vormen van lijstencombinaties.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2010, nr. 10.000319, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 7 april 2010, nr. W04.10.0037/l, bied ik U hierbij aan.

1. Artikel 55 van de Grondwet

Ingevolge artikel 55 van de Grondwet worden de leden van de Eerste Kamer gekozen door de leden van provinciale staten. De regering stelt zich op het standpunt dat die bepaling zodanig moet worden uitgelegd dat er geen verkiezingshandelingen mogen plaatsvinden voor de verkiezing van de Eerste Kamer voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten.¹ Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat onder verkiezingshandelingen zowel de kandidaatstelling als de stemming moet worden verstaan.² Dit betekent dat alle opties die beogen het aangaan van combinaties van lijsten te vervroegen tot een tijdstip voorafgaand aan de verkiezing van provinciale staten in strijd zijn met dit artikel uit de Grondwet, ongeacht de vorm hiervan. Naar het oordeel van de Raad omvat dit zowel het vervroegen van de kandidaatstelling zelf, als het afleggen van verklaringen die bindende gevolgen hebben voor de kandidaatstelling dan wel lijstencombinaties door politieke groeperingen.

Het in de nota van wijziging opgenomen voorstel, waarbij politieke groeperingen die als combinatie mee willen doen aan de Eerste Kamerverkiezingen voorafgaand aan de provinciale statenverkiezingen zich laten registreren als een combinatie, is volgens de regering wel toegestaan omdat het hier een permanente registratie betreft en dus niet een handeling die specifiek is gericht op de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing. De Raad wijst erop dat de registratie van de combinatie van groeperingen weliswaar een langdurig karakter kan hebben, maar dat dit niet op voorhand vaststaat. Het staat de groeperingen immers vrij om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven. De Raad acht de kans aanzienlijk dat dit in de praktijk zal gebeuren. In dat licht is de voorgestelde regeling evenzeer in strijd met artikel 55 Grondwet als een regeling waarbij de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer wordt vervroegd of waarbij groeperingen bindende verklaringen afleggen met betrekking tot lijstencombinaties op een tijdstip voorafgaand aan de provinciale statenverkiezing. Het betreft in alle gevallen immers handelingen die op grond van de grondwetsgeschiedenis moeten worden aangemerkt als verkiezingshandelingen. Tegen die achtergrond adviseert de Raad de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen.

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32 123 IIA, C, blz. 2.

² Kamerstukken II 1976/77, 14 223 nr. 3, blz. 13.

1. De Raad van State wijst er terecht op dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 55 van de Grondwet moet worden afgeleid dat voorafgaand aan de verkiezing van de leden van provinciale staten geen verkiezingshandelingen mogen plaatsvinden voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Bij de totstandkoming van het in de nota van wijziging opgenomen voorstel heeft het kabinet getracht binnen deze grondwettelijke grenzen te blijven door te kiezen voor een permanente registratie van de verbondenheid van politieke groeperingen die als combinatie mee willen doen aan de Eerste Kamerverkiezingen. Van een specifiek op de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing gerichte handeling is dan immers geen sprake.

Het kabinet heeft zich echter laten overtuigen door het oordeel van de Raad van State dat – aangezien het groeperingen vrijstaat om de geregistreerde combinatie direct na de Eerste Kamer verkiezingen uit het register te halen en voor de daaropvolgende verkiezing een andere combinatie in te schrijven – ook deze registratie moet worden aangemerkt als een verkiezingshandeling als hiervoor bedoeld. Hiervan uitgaande kan aan de motie waarin de Eerste Kamer heeft uitgesproken dat lijstverbindingen niet zouden moeten worden aangegaan op grond van de uitslag van de verkiezingen van de Provinciale Staten (Kamerstukken I 2008/09, 31 200 IIA, F) binnen de grenzen van de Grondwet slechts recht worden gedaan door de mogelijkheid tot lijstencombinatie bij de Eerste Kamerverkiezing af te schaffen. Ook de Raad van State adviseert hiertoe. Het kabinet neemt dit advies over. De nota van wijziging is dienovereenkomstig aangepast.

2. Uitgangspunten Nederlands kiesstelsel

Met de voorgestelde regeling wordt aan het begrip «politieke groepering» in de Kieswet een andere status wordt toegekend dan tot nu toe het geval is. Er wordt in de nota van wijziging gesproken van een verbinding van groeperingen. In de toelichting bij het wetsvoorstel werd hierover nog gesteld dat het aangaan van verbindingen tussen politieke groeperingen te ver zou afstaan van het Nederlandse kiesstelsel dat gebaseerd is op lijsten.¹ Dit uitgangspunt blijkt ook uit het feit dat in de Nederlandse wetgeving nauwelijks rekening wordt gehouden met het bestaan van politieke partijen, dan wel groeperingen. De Grondwet spreekt slechts over vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, de partijen die hiertussen als intermediair optreden worden niet genoemd. De Kieswet gaat nog steeds uit van de fictie dat het stellen van kandidaten gebeurt door kiezers, los van en ongeacht enige partijbinding.² De bepalingen die zijn opgenomen in de Kieswet over de politieke groeperingen zien uitsluitend op de mogelijkheid om een naam te registreren die boven de kandidatenlijst kan worden geplaatst. Voor het overige spreken alle bepalingen, ook die over het aangaan van combinaties, over lijsten. De Raad is dan ook van oordeel dat het voorgestelde stelsel een nieuw element introduceert in de Kieswet, waarbij een belangrijk uitgangspunt, het stelsel van lijsten, wordt losgelaten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad het in de nota van wijziging opgenomen voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Raad het volgende op.

3. Kenbaarheid van de lijstencombinaties voor kiezers

In de toelichting bij het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel stelde de regering dat de daarin opgenomen regeling waarbij een lijstencombinatie voor de Eerste Kamer tot stand kwam door het aangaan van lijstencombinaties voor de verkiezing van de leden van provinciale

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr. 3, blz. 3–4.

² Elzinga, D.J. (1982). De politieke partij en het constitutionele recht, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

staten in meer dan de helft van de provincies goed aansluit bij het indirecte karakter van de Eerste Kamerverkiezingen. De regering merkte op:

«De lijstencombinaties die bij provinciale statenverkiezingen zijn aangegaan werken door naar de Eerste Kamerverkiezingen. De kiezer heeft daardoor duidelijkheid over de doorwerking van zijn stem bij de verdeling van de zetels voor de Eerste Kamer op het moment dat hij zijn stem uitbrengt voor de verkiezing van provinciale staten.»¹

Het in de nota van wijziging voorgestelde stelsel verschaft die duidelijkheid voor de kiezer echter niet. Een partij kan immers voor de verkiezing van provinciale staten een andere verbinding aangaan dan voor de Eerste Kamerverkiezing. Tevens is voor de kiezer niet duidelijk welke verbindingen zijn aangegaan voor de Eerste Kamerverkiezing. Weliswaar worden de verbindingen die zijn aangegaan gepubliceerd in de Staatscourant, maar hierbij is geen sprake van de publicatie van een integraal register. De kiezer kan de combinaties dan ook niet laten meewegen bij het uitbrengen van zijn stem bij de verkiezing voor provinciale staten. De Raad erkent dat dit in de huidige systematiek van de Kieswet ook het geval is, maar merkt op dat in de toelichting bij de nota van wijziging niet wordt ingegaan op de positie van de kiezer bij de voorgestelde wijziging. De Raad adviseert om hierop in de toelichting in te gaan.

4. Samenvoegen van aanduidingen

Het voorgestelde artikel S 8, vijfde lid, regelt volgens de toelichting dat de lijsten ook tot een lijstencombinatie worden verbonden indien twee of meer van de verbonden politieke groeperingen hun aanduiding hebben samengevoegd op alle vanwege die groeperingen ingediende lijsten. Uit de tekst van het voorstel blijkt echter niet dat dit artikel uitsluitend ziet op de situatie dat de groeperingen die hun aanduiding samenvoegen allebei geregistreerd zijn als deelnemer aan de lijstencombinatie. Het voorgestelde artikel lijkt het daarom mogelijk te maken dat een partij die met een andere partij opgenomen is in het register als lijstencombinatie, met een derde partij onder samenvoeging van de aanduiding kan deelnemen aan de verkiezing, waarbij de geregistreerde lijstencombinatie van kracht blijft. Dit zou betekenen dat de partij waarmee de combinatie is geregistreerd zonder hiervoor toestemming te hebben gegeven verbonden kan worden met een derde partij. Dit acht de Raad in strijd met het voorgestelde artikel Q 7, tweede lid, onder b, waarin wordt geregeld dat op een verzoek tot registratie van een lijstencombinatie afwijzend wordt beschikt indien een van de groeperingen reeds is verbonden met een politieke groepering die niet mede het verzoek indient.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig de nota van wijziging op dit punt te wijzigen.

2. tot en met 4.

Deze opmerkingen van de Raad behoeven geen bespreking meer, aangezien de nota van wijziging zodanig wordt aangepast dat het aangaan van lijstencombinaties voor de Eerste Kamerverkiezing wordt afgeschaft.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 191, nr.3, blz. 4.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen, aangezien die betrekking heeft op een artikel dat niet meer voorkomt in de aangepaste nota van wijziging.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de nota van wijziging en geeft U in overweging goed te vinden dat deze niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en mij te machtigen de adviesaanvraag, het advies van de Raad van State en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.10.0037/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In Artikel Q 8, eerste lid, onder a, tot uitdrukking brengen dat het verzoek tot schrapping wordt gedaan door de gemachtigde.