



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake een partijverbod

Molier, G.; Rijpkema, B.R.

Citation

Molier, G., & Rijpkema, B. R. (2017). Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake een partijverbod. *Nederlands Juristenblad*, 92(10), 662-664. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/54650>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/54650>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

555

Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake een partijverbod

Het Nederlandse recht is onduidelijk over de kwestie wanneer een politieke partij kan worden verboden. Als uitgangspunt dient art. 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) dat handelt over het verbieden van rechtspersonen in het algemeen. Verenigingen kunnen worden verboden indien hun 'werkzaamheid in strijd met de openbare orde' is. Daarvan is volgens de wetsgeschiedenis sprake bij (onder meer) 'aanzetten tot haat', 'uitingen die verboden discriminatie inhouden' en 'een mensonterend streven zoals het in de literatuur gegeven voorbeeld van een pleidooi om het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken'.¹ Die voorbeelden hebben gemeen dat ze 'een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving'.²

Hierbij doen zich twee problemen voor. Allereerst betreft dat de *open norm* waarmee het begrip 'openbare orde' nader wordt ingekleurd. Waar zo'n criterium binnen het privaatrecht acceptabel is, en als zodanig ook functioneert, biedt deze grond voor een zo ingrijpende beslissing als een partijverbod te weinig houvast.³ De rechter moet immers al het werk doen: wat geldt als aantasting van de 'als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel'?⁴ Welke doelen mag een partij hebben – oftewel: wat behoort tot de onaantastbare waarden van onze democra-



tische rechtsstaat en wat mag daarentegen 'gewoon' gewijzigd worden? Kan een partij ook verboden worden zonder dat toerekenbare strafbare feiten een rol spelen?⁵ De grenzen van het democratische speelveld moeten duidelijk zijn.⁶ Ook ligt bij meerduidigheid het verwijt van politieke rechtspraak op de loer.⁷

Daarnaast is er onduidelijkheid over de *timing* van het partijverbod. Cruciaal is hier de laatste zinsnede in de invulling die het begrip 'openbare orde' in de parlementaire behandeling heeft gekregen (zie hierboven). In de procedures tegen de *Vereniging Martijn* (2013/2014) kwamen rechtbank en hof tot diametraal tegengestelde conclusies, waarna de Hoge Raad het 'ontwrichtingscriterium' vervulde voor een, aan het EVRM-recht ontleend, noodzakelijk-

heidscriterium.⁸ Een onnauwkeuriger maatstaf, waarmee de lat voor een verbod lager is komen te liggen.⁹

Art. 2:20 BW blijft daarmee deels door mist omhuld. Een onwenselijke situatie wanneer het gaat om het verbieden van politieke partijen. Daarom pleiten wij voor een afzonderlijke, specifiek op politieke partijen toegesneden bepaling.¹⁰ Aan art. 2:20 BW zou een afzonderlijk lid 4 moeten worden toegevoegd dat betrekking heeft op politieke partijen. Dit vierde lid zou als volgt moeten luiden:

‘Betreft de rechtspersoon een politieke partij dan wordt zij door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden, indien haar werkzaamheid in strijd is met [criterium] en een vastgesteld, naderend gevaar vormt voor de democratische rechtsstaat.’

Het criterium dat wordt gekozen dient concreter te zijn dan het huidige ‘openbare orde’ en de nadere inkleuring daarvan in ‘algemeen aanvaarde grondvesten van ons

rechtsstelsel’ (dat voor de gewone vereniging gehandhaafd kan blijven).¹¹ Het criterium zou moeten specificeren, bij voorkeur in het artikel zelf, dan wel minstens in de memorie van toelichting, om welke grondvesten het bij een verbod van een politieke partij precies gaat.¹² Welk politiek streven wordt ongeoorloofd geacht? Volledig dichttimmeren is onmogelijk, maar een grotere mate van helderheid is haalbaar: daarbij kan voor een meer materiele democratieopvatting worden gekozen,¹³ of voor een opvatting die dichter tegen het formele democratiebegrip aan ligt.¹⁴

Of het daadwerkelijk tot een verbod moet komen, wordt vervolgens bepaald door de vraag of de werkzaamheid van de partij tevens een onmiddellijk gevaar vormt voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsstaat.¹⁵ Dit ‘gevaar-voor-de-democratische-rechtsstaat criterium’ kan worden afgeleid uit het standpunt van de wetgever,¹⁶ de jurisprudentie van het EHRM,¹⁷ alsmede van de Nederlandse regering zoals uiteengezet in de notitie *Antidemocratische Groeperingen* (2015).¹⁸ De beslissing heeft daarmee een ‘principiële’ en een ‘pragmatisch’

Noten

1. Zie *Kamerstukken II 1984/85, 17476*, nr. 5, p. 3 par. 8.
2. *Kamerstukken II 1984/85, 17476*, nr. 5, p. 3 par. 8. De door de minister gegeven uitleg kon op bijna volledige instemming van de Tweede Kamer rekenen en is daarmee een bijzonder gezaghebbend richtsnoer voor de uitleg van het ‘openbare orde’-begrip in art. 2:20 BW, zie J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland: Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1789-1988*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 508.
3. Zie Bastiaan Rijpkema, ‘De juridische erfenis van *De democratische Staat* en de niet-democratische partijen’, p. 71-81, in: *Wat te doen met antidemocratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936*, ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur, Amsterdam: Elsevier Boeken 2014, eveneens kritisch is A.J. Nieuwenhuis, ‘Het verenigingsverbod. Op zoek naar de grondvesten van de rechtsorde’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, p. 106-123 (119-120), vgl. ook de positiever gestemde *Notitie antidemocratische groeperingen 2015* (*Kamerstukken II 2014/15, 29754*, nr. 226, p. 7-10 en 23), W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009, p. 20 en 23, en Eskes 1988, p. 575-580.
4. Zo ook het Bundesverfassungsgericht ten aanzien van de Duitse partijverbodsregeling, zie Eskes 1988, p. 575.
5. Van der Woude 2009, p. 23 en Nieuwenhuis 2015, p. 119.

6. Zie uitgebreid Bastiaan Rijpkema, *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers 2015, onder meer p. 70-71, 156 en 177-178, zie ook Bastiaan Rijpkema, ‘Fundamentele vraag voor elke democratie: hoe ga je om met antidemocraten?’, *De Volkskrant*, 5 december 2014 en Bastiaan Rijpkema, ‘Onze democratie kan niet zonder strak regime’, *NRC Handelsblad*, 16 december 2015.
7. Reeds in 1936 beklaagde George van den Bergh zich over de problemen waarmee een weinig concrete wetgever de rechter in dit soort zaken opzadelt, zie George van den Bergh, ‘De democratische Staat en de niet-democratische partijen’, p. 123-152 (133), in: Van den Bergh 2014.
8. Hoge Raad 18 april 2014, *AB 2014/348*, m.nt. G. Molier & J.G. Brouwer (*Vereniging Martijn*), r.o. 3.11.3. Zie verder: Gelin Molier, ‘De Vereniging Martijn mag toch bestaan: over de scheiding tussen recht en moraal’, *NJB 2013/1389*, afl. 23, p. 1502-1509 en Tymen van der Ploeg, ‘Hoe moeilijk is het om een vereniging te verbieden? Deel 2: de zaak Martijn’, *NJB 2013/2363*, p. 2808-2810. Bij het verbod van de Nationale Volkspartij/CP’86 (Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, *NJ 1999, 337*) ging de rechtbank aan dit ‘ontwrichtingscriterium’ voorbij en achtte het (enkel) de racistische werkzaamheid van deze splinterpartij voldoende voor een verbod, zie daarover ook Van der Ploeg 2013, p. 2810.
9. Zie noot Molier & Brouwer bij HR 18 april 2014, *AB 2014/348* (*Vereniging Martijn*), p. 2156 (par. 10), A.J. Nieuwenhuis, ‘Het verenigingsverbod. Op zoek naar de grondvesten van de rechtsorde’, *Tijdschrift*

- voor *Constitutioneel Recht* 2015, p. 106-123 (118), en Gelin Molier, ‘Het verbod van een politieke partij: een anomalie in een democratie?’, *NJB 2016/1754*, afl. 34, p. 2438-2446 (2446).
10. Voor een eerdere poging, zie het ingetrokken amendement-Wiebenga bij de behandeling van art. 2:15 BW (nu 2:20 BW): Eskes 1988, p. 524-526.
11. Uit de behandeling van het ingetrokken amendement-Wiebenga (zie Eskes 1988, p. 525-526) kunnen twee kanttekeningen worden afgeleid ten aanzien van het in dit artikel gedane voorstel: 1) is het begrip ‘politieke partij’ niet te diffuus, en 2) leidt een afzonderlijke bepaling er niet toe dat politieke partijen niet langer voor ‘reguliere’ openbare orde-gronden verboden kunnen worden (zoals stelselmatig frauderen, eveneens genoemd in *Kamerstukken II 1984/85, 17476*, nr. 5, p. 3 par. 8)? Daarover kan het volgende gezegd worden, ten aanzien van 1) voor de kwalificatie van een vereniging als ‘politieke partij’ kan de ondergrens worden gelegd bij naamregistratie conform art. G1 Kieswet, maar beter kan worden aangesloten bij de door Eskes voorgestelde juridisch-operationele definitie (zie Eskes 1988, p. 526, noot 164 aldaar), en 2) dat is inderdaad het geval, maar dit wordt gerechtvaardigd door de bijzondere positie die politieke partijen, in tegenstelling tot gewone verenigingen, innemen in ons politieke bestel – daarbij past een verhoogde bescherming, zie ook de jurisprudentie van het EHRM op dit punt (zie EHRM 9 juli 2013, 35943/10 (*Vona/Hongarije*)) en het ‘partijenprivilege’ in het Duitse recht, zie Carl J. Schneider, ‘Political Parties and the German Basic Law of 1949’, *The Western Political Quarterly*

- 1957, vol. 10 nr. 3, p. 527-540 (529), daarbij: tegen frauderende, individuele partijleden kan (nog steeds) langs strafrechtelijke weg opgetreden worden.
12. Zie ook Rijpkema 2015, p. 177-178; Nieuwenhuis ziet hier een taak voor de grondwetgever, zie Nieuwenhuis 2015, p. 120.
13. Zoals bijvoorbeeld het *Bundesverfassungsgericht* de ‘freiheitliche demokratische Grundordnung’ (de verbodsgrond voor politieke partijen in art. 21 lid 2 Grundgesetz) heeft geïnterpreteerd in BVerfG 23 oktober 1952, E 2,1 (*SRP-Verbot*) en BVerfG 17 augustus 1956, E 5, 85 (*KPD-Verbot*), zie overigens de kritiek op deze open norm, waarmee het BVerfG gedwongen was te werken, bij: Schneider 1957, p. 533-534 en 537, en Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Second Edition, Revised and Expanded, Durham & Londen: Duke University Press 1997, p. 218.
14. Zie bijvoorbeeld het voorstel in Rijpkema 2015, in het bijzonder: p. 175-178 en 210.
15. Zie Molier 2016, p. 2246.
16. *Kamerstukken I 1986/87, 17476*, nr. 57b, p. 4 par. 14.
17. EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98, *NJ 2005, 73*, m.nt. E.A. Alkema (*Refah Partisi/Turkije*), par. 98, 102; EHRM 20 juni 2009, 25803/04 en 25817/04 (*Herri Batasuna/ Spanje*), par. 79-81, 83; EHRM 9 juli 2013, 35943/10 (*Vona/Hongarije*), par. 54-55.
18. *Kamerstukken II 2014/15, 29754*, nr. 226, p. 19.

moment, en biedt zo expliciet de mogelijkheid tot maatwerk.¹⁹ Op deze wijze kan de rechter bijvoorbeeld aangeven dat voor een bepaalde politieke partij geen plaats is binnen onze democratische rechtsstaat zonder dat direct tot een verbod moet worden overgegaan.²⁰ Het voordeel van deze benadering is dat kleine, relatief onbeduidende antidemocratische en/of anti-rechtsstatelijke partijen niet (snel) verboden zullen worden.

Als het gaat om politieke partijen is art. 2:20 BW in haar huidige vorm een privaatrechtelijke oplossing voor een publiekrechtelijk probleem.²¹ Een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake het verbod van een politieke partij creëert helderheid in deze voor een democratie

¹⁹. Zie Rijkema 2015, p. 71-72, 198 en 211. Uiteraard kan worden betoogd dat ook *nu* al maatwerk mogelijk is omdat art. 2:20 BW in het licht van het EVRM-recht uitgelegd moet worden, zie *Notitie antidemocratische groeperingen 2015*, p. 23, dit

laat natuurlijk onverlet dat het aanbeveling verdient om die maatstaf (en de pragmatische toets) dan ook *expliciet* op te nemen in art. 2:20 BW – in *Nationale Volkspartij/CP'86* werd bijvoorbeeld door de Rechtbank Amsterdam nog geheel voorbij

zo fundamentele kwestie. Ook zorgt het ervoor dat meer recht kan worden gedaan aan de unieke positie van politieke partijen binnen ons democratische bestel. Daarbij wordt de rechtspraak in staat gesteld om, in overeenstemming met het EHRM, een specifiek op politieke partijen afgestemde jurisprudentie te ontwikkelen, met de daarbij behorende maatstaven en waarborgen. •

Gelijn Molier & Bastiaan Rijkema
(Afd. Encyclopie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden)

gegaan aan het 'timingsvraagstuk', zie *supra* noot 6.

²⁰. Zie Molier 2016, p. 2246, zie ook Rijkema 2015, onder meer p. 71-72, 197-198 en 248 (noot 191), en Eskes 1988, p. 577-578. Het Duitse Constitutionele Hof lijkt in

een recente zaak voor een vergelijkbare benadering te kiezen, zie BVerfG 17 januari 2017, 2 BVB 1/13 (*NPD-verbod*), par. 845

²¹. Zie ook Eskes 1988, p. 524-528, in het bijzonder p. 528.

