

Verbod ondemocratische politieke partijen is wenselijk en vooral noodzakelijk

Robert Peter Kuijper¹

Uiteraard dient men terughoudend te zijn met partijverboden. Vrije politieke vereniging speelt een cruciale rol in het democratische proces, ook wanneer politieke partijen uitingen doen die als beledigend of choquerend worden ervaren. Maar uit bestendige (inter-)nationale rechtspraak volgt dat ondemocratische partijen zich niet kunnen beroepen op de bescherming van artikel 9, 10 of 11 EVRM wanneer zij door hun handelen, programma of ideologie en uitlatingen een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat. De paradox van de vrijheid in een democratie brengt met zich mee dat juist ter bescherming van de vrijheden van de democratische rechtsstaat het soms noodzakelijk is om die vrijheden te beperken. Die gedachte is zo oud als de moderne rechtsstaat.

Daags nadat D66 Kamerlid Paternotte op 16 november 2022 de gedachte opwierp om het gemakkelijker te maken om ondemocratische politieke partijen door de rechter te laten verbieden en ontbinden diende zijn partijgenoot Sneller een motie daartoe in met het verzoek aan de regering om tot het moment van inwerkingtreding van de Wet op de politieke partijen de uitzonderingsclausule voor politieke partijen voor artikel 2:20 BW voor de ontbinding van rechtspersonen te schrappen.² Dat verzoek is veel minder controversieel dan door tegenstanders wordt voorgehouden aangezien de betreffende uitzondering op de rechterlijke bevoegdheid van artikel 2:20 BW pas in 2021 is geïntroduceerd bij het eerdere wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen van de toenmalige Minister van Rechtsbescherming.³

Hoewel dit voorstel van D66 goed beschouwd weinig nieuws brengt, leidde dit – niet geheel onverwacht – tot een storm van verontwaardiging en beschuldigingen van een poging tot uitholling van de democratie uit de hoek van alternatief en extreem ‘rechts’ die, naar men mag vermoeden, gelet op hun overdadige onrechtmatige en strafbare met de democratische rechtsstaat onverenigbare uitlatingen en bedenkelijke partijideologie en program-

mapunten de bui al zagen hangen. En uiteraard dient men terughoudend te zijn met partijverboden en geldt natuurlijk ook dat vrije politieke vereniging een kardinale, cruciale rol speelt in het democratische proces, ook wanneer politieke partijen uitingen doen die als beledigend of choquerend worden ervaren. Als uitgangspunt komt politieke partijen als collectieve uiting van meningen ook ontegenzeggelijk terecht een ruime bescherming toe van artikel 10 en 11 EVRM.

Die bescherming is echter niet ongelimiteerd of absoluut. Uit bestendige (inter-)nationale rechtspraak volgt dat ondemocratische partijen zich niet kunnen beroepen op de bescherming van artikel 9, 10 of 11 EVRM wanneer zij door hun handelen, programma of ideologie en uitlatingen een bedreiging vormen voor de

Auteur

1. Mr. R.P. Kuijper is senior venoot bij Kuijper Ten Hoove & Partners in Amsterdam en houdt zich bezig met bescherming van mensenrechten binnen verschillende rechtsgebieden.

Noten

2. Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 71.
3. Voorstel van wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 2.

democratische rechtsstaat. De paradox van de vrijheid in een democratie brengt met zich mee dat juist ter bescherming van de vrijheden van de democratische rechtsstaat het soms noodzakelijk is om de vrijheden van die democratische rechtsstaat te beperken. Die gedachte is zo oud als de moderne rechtsstaat en wordt ook breed aangehangen.

Ironisch genoeg wordt die gedachte ook gedeeld door de tegenstanders van het voorstel van Paternotte en Sneller. Voor het gemak wordt namelijk vergeten dat velen van de luidste tegenstanders van hun voorstel ook tot de luidste voorstanders behoorden van het wetsvoorstel van Dekker amper drie jaar eerder om het gemakkelijker te

maken om anti-democratische, radicale en extremistische organisaties te verbieden als zij een gevaar vormen voor de openbare orde. Want zoals deze stelde:

‘We moeten een duidelijke grens trekken als vrijheden door radicale of extremistische organisaties misbruikt worden om onze rechtsstaat en democratische waarden aan te tasten. Tolerant zijn tegen intolerantie kunnen we ons simpelweg niet veroorloven. We maken het daarom mogelijk om sneller en effectiever in te grijpen tegen zulke organisaties als het nodig is, waar zoiets nu nog jarenlange procedures vergt.’

De wens voor zo'n wet leefde al langer, niet alleen bij FvD en PVV, maar ook bij meer gematigde partijen zoals VVD en CDA, en leefde op na optreden van Sharia4Holland. Dat wetsvoorstel werd dan ook vrolijk toegejuicht en verkreeg brede steun vanuit van de Kamer en vooral uit 'alt-rechtse' hoek in hun stellige overtuiging en hoop dat die verruiming de in hun visie onwenselijke toename van staatsbedreigende activiteiten en/of fundamentele islamisering zou tegenhouden, terwijl men zichzelf gevrijwaard zag van problemen met betrekking tot hun eigen bedenkelijke en – zelfs strafbare⁴ – met de fundamentele van de democratische rechtsstaat onverenigbare uitlatingen, partijideologieën en agenda's dankzij de expliciete toezegging van Dekker dat zijn voorstel niet was gericht was tegen politieke partijen.⁵

Weinig verbazingwekkend – en helaas kenmerkend voor de moderne Nederlandse politiek – was dat zowel de regering als de Staten-Generaal lichtvaardig voorbij ging aan het advies van de Raad van State die weliswaar heil zag in een verheldering van de veel te vage term 'openbare orde' – de enige grondslag voor een verbod en ontbinding van een (politieke) vereniging in de zin van artikel 8 Grondwet – door daar voortaan onder meer het uitlokken of bevorderen van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en het aanzetten tot haat of discriminatie onder te verstaan – wat overigens al onmiskenbaar het geval was sinds het verbod en de ontbinding van CP86,⁶ maar tegelijkertijd bedenkingen had bij de noodzaak en meerwaarde van het wetsvoorstel van Dekker. Anders dan Dekker stelde de Raad van State terecht dat aangezien artikel 2:20 BW ten tijde van zijn wetsvoorstel al mede van toepassing was op politieke partijen, deze ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vielen. De Raad van State achtte het begrijpelijk dat men politieke partijen van de werking van dat voorstel beoogde uit te sluiten vanwege de invoering op termijn van de – overigens tot op heden niet bestaande – Wet op de politieke partijen waarin een specifiek wettelijk kader voor een partijverbod zou worden vastgelegd, doch stelde dat het alsdan wel nauwgezet moest worden aangegeven wat onder een politieke partij moest worden verstaan waarbij niet simpelweg kon worden volstaan met de definitie uit de Kieswet omdat het daarmee (te) eenvoudig zou worden voor verenigingen

om onder de aangescherpte mogelijkheden van dit wetsvoorstel uit te komen.⁷

Bij de verwezenlijking van het wetsvoorstel van Dekker is – zoals viel te verwachten – onvoldoende aandacht aan een en ander besteed. Daarbij verdient opmerking dat juist omdat in het bestaande artikel 2:20 BW geen onderscheid werd gemaakt tussen politieke partijen en andere rechtspersonen waar het de ontoelaatbaarheid van 'tolerantie voor intolerantie' c.q. aantasting van de fundamentele van de democratische rechtsstaat en bedreiging voor de openbare orde betrof, zowel politiek Den Haag als de Raad van State ten onrechte voorbij is gegaan aan het feit dat er geen sprake is van een relevant onderscheid in dat kader. Immers, niet kan worden volgehouden dat een politieke partij, niettegenstaande haar taak als vertegenwoordiger van een deel van de bevolking, ter verwezenlijking van haar partijprogramma c.q. ideologie geacht kan worden boven wet of verdrag te staan en dat het acceptabel is dat deze uit dien hoofde mag aanzetten tot haat en/of discriminatie. Zulks zou immers regelrecht in strijd zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat betekent dat de door de politiek wenselijk geachte waterscheiding tussen politieke partijen en andere rechtspersonen niet rechtsgeldig is en de argumenten daarvoor niet overtuigen.

Voor eenieder met zelfs ook maar een fractie aan (internationaal) staatsrechtelijk en rechtsstatelijk inzicht was dan ook van meet af aan kristalhelder dat de toezegging van Dekker aan de fracties in de Eerste en Tweede Kamer louter op lucht was gebaseerd. Echter, zoals onder meer de Commissie Remkes,⁸ Ernst Hirsch Ballin,⁹ staatsraden Wattel en Widdershoven¹⁰ en vele anderen¹¹ noodgedwongen hebben geconcludeerd kan al jaren niemand de leden van de Staten-Generaal beschuldigen daarover te beschikken en voormalig minister Dekker nog minder.

Immers, de wettelijke mogelijkheid om politieke partijen te verbieden en te ontbinden bestond al jaren en kende ook ten minste één precedent, het weten het verbod en de ontbinding van CP86 in 1998, terwijl de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook hadden geoordeeld dat het de rechter was toegestaan om een politieke partij te bevelen om diens met fundamentele mensenrechten strijdige partijideologie (gedeeltelijk) te vernietigen c.q. aan passen.¹² Dat de gedachte dat

Weinig verbazingwekkend – en helaas kenmerkend voor de moderne Nederlandse politiek – was dat zowel de regering als de Staten-Generaal lichtvaardig voorbij ging aan het advies van de Raad van State

4. HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036.

5. Verslag van een wetgevingsoverleg, *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 11.

6. Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961.

7. Advies Raad van State, *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4.

8. *Lage drempels, hoge dijken*, *Democratie en rechtsstaat in balans - Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, *Kamerstukken II* 2018/19, 34430, nr. 9.

9. E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter*, VAR-plead-

vies 2015, VAR-reeks 154, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 7-58.

10. Conclusie staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven, 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

11. M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven,

Beginnels van de democratische rechtsstaat, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 181-182.

12. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 en EHRM 10 juli 2012, nr. 58369/10 (*SGP/Nederland*).

het een politieke partij vrijstond om ongeacht welke programmapunten of welke ideologische maatschappelijke ideeën te verkondigen omdat zij diende om een deel van de samenleving te vertegenwoordigen in het landsbestuur niet opging was allang uitgemaakt. Nadien zijn er talrijke uitspraken geweest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat verboden en rechterlijke opheffing van politieke partijen onder omstandigheden als niet onverenigbaar oordeelde met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens omdat, zoals het Hof meermalen oordeelde, een politieke partij haar doelen moet nastreven onder twee strikte voorwaarden te weten dat:¹³

- de gebruikte middelen wettig en democratisch zijn;
- de voorgestelde veranderingen in het staatsbestel of de maatschappij verenigbaar zijn met fundamentele democratische principes.

Dat betekent volgens het Europees Hof dat uitlatingen en gedragingen van politieke partijen zodanig kunnen indruisen tegen de fundamentele van de democratische rechtsstaat dat deze het recht op bescherming van de vrijheid van politieke vereniging verliezen.

Op grond van de vereenvoudiging van een verbod van een 'ondemocratische organisatie' in de zin van artikel 2: 20 BW kunnen officieren van justitie inmiddels eenvoudiger bewijzen dat een organisatie moet worden verboden, omdat deze bijvoorbeeld aanzet tot haat en geweld of een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, terwijl de rechter meer armslag heeft gekregen om een beslissing te nemen over zo'n verzoek van het Openbaar Ministerie teneinde de democratische rechtsstaat beter te beschermen.

Hoewel een verbod van een met die fundamentele onverenigbare politieke partij onvermijdelijk leidt tot schending van grondrechten zoals de uitoefening van het actief en passief kiesrecht, deelname aan eerlijke en vrije verkiezingen, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting en soms ook de godsdienstvrijheid geldt dat men te vaak vergeet dat, ofschoon die grondrechten van kardinaal belang zijn, geen ervan absoluut of onaanastbaar is. Gegeven de bestendige nationale en internationale rechtspraak is, anders dan de tegenstanders van het voorstel van Paternotte en Sneller willen doen geloven, een verbod van een ondemocratische politieke partij alles behalve onnodig en onwenselijk. De Hoge Raad bevestigde immers dat het hoofdbestuur van CP86 deel uitmaakte van een criminele organisatie in de zin van artikel 140 Sr. De misdrijven bestonden volgens de Hoge Raad uit het openlijk aanzetten tot vreemdelingenhaat en discriminatie van minderheden. Dat maakte het verbod en de ontbinding van die partij noodzakelijk. Voor de Staat bestaat

immers een actieve, positieve verplichting om aantasting van het gelijkheidsbeginsel door wie dan ook tegen te gaan. Dientengevolge is de Staat verplicht om te voorzien in een mogelijkheid om ondemocratische rechtspersonen, waaronder ook politieke partijen, te kunnen verbieden en ontbinden. Daar waar die wettelijke mogelijkheid (nog) niet zou bestaan is het aan de rechterlijke macht om in te grijpen.

Dat bij de beperking of zelfs algehele ontneming van de vrijheden van politieke partijen acht moet worden geslagen op de voor een rechtmatige inbreuk op verdragsrechten maken geldende voorwaarden staat uiteraard buiten kijf. Daar de wettelijke grondslag allang bestaat geldt dus dat nauwkeurig en zorgvuldig moet worden gekeken naar het met het verbod beoogde doel alsmede naar de noodzaak in het specifieke geval en geldt dat vanuit het oogpunt van proportionaliteit gekeken moet worden naar minder ingrijpende maatregelen, zoals strafrechtelijke vervolging van partijleiders, (tijdelijke) stopzetting van partijfinanciering van overheidswege, het onthouden van faciliteiten – zoals zendtijd voor politieke partijen – en (tijdelijke) uitsluiting van deelname aan de verkiezingen. Bovendien dient een partijverbod te allen tijde de exclusieve bevoegdheid te zijn van de onafhankelijke en onpartijdige rechter.

Het behoeft geen betoog dat er de nodige politieke partijen zijn in Nederland die op basis van hun partijprogramma en vanuit de partij-ideologie structureel en hardnekkig aanzetten tot haat en discriminatie tegen bepaalde bevolkingsgroepen waardoor zij opzettelijk, doelbewust en stelselmatig artikel 137c lid 1 en 2, 137d lid 1 en 2, 137e lid 1 sub 1 en lid 2, 137f en 137g lid 1 en 2 Sr schenden. Ik denk niet dat ik mensen schok of verbaas wanneer ik zeg dat het hierbij gaat om de PVV, het FvD en de SGP. Tegelijkertijd is evident dat deze partijen met gebruik van termen als 'de-islamisering' of verzet tegen de Afrikaanse veerdiensten, om nog te zwijgen van het bestrijden van 'omvolking' en het nastreven van 'dominant blank Nederland', maar ook met verdediging van uitsluiting van homoseksuele leerkrachten en studenten in het onderwijs en het onderschrijven van de Nederlandse Geloofsbelijdenis op grond waarvan nationale wetten niet strijdig mogen zijn met 'Gods wil' en de overheid het christelijk protestantse geloof dient te bevoordelen boven andere religies, véél verder gaan in hun uitspraken en programmapunten dan politieke partijen die in het verleden zijn verboden.

Gelet op het vorenstaande is evident dat de middelen voor verbod en ontbinding van ondemocratische politieke partijen voorhanden zijn en dat zulks niet alleen noodzakelijk, maar ook wenselijk is ter bescherming van de democratische rechtsstaat. Juist nú dient men voortvarend over te gaan tot actie waarbij het van belang is om het dan wel meteen goed te doen. Dat betekent dat men niet alleen partijbesturen en politieke partijen aanpakt, maar ook donateurs en actieve leden. Immers, op basis van de samenhang tussen artikel 137c e.v. en 140 Sr is elke deelname of het verlenen van geldelijke of stoffelijke steun aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke

Voor de Staat bestaat een actieve, positieve verplichting om aantasting van het gelijkheidsbeginsel door wie dan ook tegen te gaan

Juist nú dient men voortvarend over te gaan tot actie waarbij het van belang is om het dan wel meteen goed te doen. Dat betekent dat men niet alleen partijbesturen en politieke partijen aanpakt, maar ook donateurs en actieve leden

handicap verboden, hetgeen betekent dat naast partijbesturen ook donateurs en actieve leden van ondemocratische partijen deelnemen aan een criminele organisatie. Dat betekent dat het betalen van lidmaatschap en doen van geldelijke schenkingen aan ondemocratische partijen op zichzelf strafbaar is terwijl herhaaldelijke overtreding in vereniging met anderen leidt tot strafverhoging. Handhaving hiervan is beheersbaar omdat alle contributies en schenkingen aan politieke partijen door deze moeten worden geadministreerd. Het mooie van artikel 137f Sr is dat het niet gaat om wat men zegt of zogenaamd 'heeft bedoeld', maar louter om wat men concreet en objectief verifieerbaar aantoonbaar heeft gedaan. Dat is bewijsrechtelijk een stuk eenvoudiger. Overigens spreekt voor zich dat politieke partijen die zijn aangemerkt als criminele organisatie ook geen recht hebben op geldelijke steun vanuit de overheid zodat zij, maar ook de Kamerleden en lokale volksvertegenwoordigers van die partijen geen vergoeding meer dienen te krijgen van de Staat. Op grond van artikel 137h jo. 137f, althans artikel 28, althans artikel 29 Sr kunnen deze vertegenwoordigers uit hun ambt worden ontzet en kan de rechter naast de onmiddellijke ontzetting ook voor een door deze te bepalen periode een ambtsverbod opleggen, want deze artikelen kennen geen uitzondering voor politieke functies, terwijl verdedigbaar is dat artikel 29 Sr daar bij uitstek ruimte voor biedt aan gezien volksvertegenwoordigers een ambtseid afleggen om de Grondwet te eerbiedigen en schending daarvan moet worden aangemerkt als schending van een bijzondere ambtsplicht. Alsdan is enige herstart van die politieke partijen, tenminste binnen een bepaald tijdsbestek, niet haalbaar.

Vanzelfsprekend geldt dat waar mogelijk ook kan worden volstaan met lichtere sancties als het partijverbod niet op zijn plaats is. Verdedigbaar is ook om te denken aan een escalerend sanctiemodel oplopende van strafrechtelijke vervolging van lijsttrekkers, vertegenwoordigers en bestuurders van een partij wegens opruien, haatzaaien of aanzetten tot geweld tot bestuurlijke maatregelen tegen de partij en een algeheel partijverbod. Het spreekt ook voor zich dat ook voor de ondemocratische partijen, hun partijbestuurders en leden de bescherming van de fundamentele mensenrechten dient te gelden die zij zo graag aan anderen willen ontnemen, en geldt dat zij het recht hebben op een eerlijk proces waarin zij zich kunnen verweren en adequate rechtsmiddelen kunnen inzetten tegen een en ander. Het ligt voorts, bij de beoordeling of er dient te worden overgegaan tot een partijverbod, voor de hand om uit te gaan van de waarborgen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat in haar beoordeling of een partij kan worden ontbonden toetst:

- of er voldoende bewijs is dat de partij een serieuze bedreiging vormt voor de democratie, waarvan sprake is doordat zij in woord en daad de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat ondermijnt;
- of de handelingen en uitspraken van de leiders en vertegenwoordigers van de partij redelijkerwijs aan de partij kunnen worden toebedeeld, waarvan sprake is wanneer is gehandeld in het kader van politiek en publiek optreden of bij activiteiten van de partij, voor zover dat gebeurt met instemming of toestemming van de partij;
- of deze handelingen en uitspraken over het geheel genomen een beeld vormen over het gedachtegoed van de partij dat onverenigbaar is met een democratische samenleving;
- of het vorenstaande een acuut gevaar oplevert voor de democratische rechtsstaat – hetgeen in het bijzonder het geval is wanneer ondemocratische partijen een bepaalde omvang bereiken.

Daarbij dient niet alleen te worden gekeken naar (feitelijke) handelingen van een politieke partij, maar ook worden gelet op partijprogramma's, de doelstellingen anderszins en naar voren gebrachte en uitgedragen inhoudelijke idealen. Een partijverbod is gerechtvaardigd wanneer deze een zodanige bedreiging betekenen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat dat zij (zeer waarschijnlijk) leiden tot ondermijning van die grondbeginselen of zelfs de afschaffing daarvan. Het eindoordeel dient in dat kader altijd exclusief te berusten bij de rechter en voor het beantwoorden van de vraag wanneer het moment is aangebroken moet een bepaalde maat worden gehaald waardoor niet te vroeg wordt ingegrepen, maar ook niet te laat, dat wil zeggen dat een partij of beweging zo groot is geworden dat zij in staat is een partijverbod te voorkomen.

Maar hoe men het ook wil regelen, het dient hoe dan ook afgelopen te zijn met het langer tolereren van intolerantie. Daarom dient de Minister van Veiligheid en Justitie haar verantwoordelijkheid te nemen en het OM te bevelen om actief over te gaan tot het treffen van adequate en effectieve sancties tegen ondemocratische partijen, want nu is dat nog mogelijk en gegeven de ondemocratische ontwikkelingen op het politieke toneel waarbij sprake lijkt te zijn van een overtreffende trap is ook evident dat juist nu moet worden opgetreden voordat zaken echt uit de hand lopen. •

13. EHRM 13 februari 2003, nr. 41340/98
e.a. (*Refah Partisi (the Welfare Party) and others/Turkey*), EHRM 9 juli 2013, nr.

35943/10 (*Vona/Hungary (Magyar Gárda e.a. (De Hongaarse Garde))*).