

# De regulering van politieke partijen in Nederland

R. NEHMELMAN\*

## 1 Inleiding

A.M. Donner (oud-hoogleraar Staatsrecht te Groningen en voormalig rechter bij het Europees Hof van Justitie) stelde in zijn bijdrage aan de Staatsrechtconferentie in 1982 het volgende voor ten aanzien van de regulering van politieke partijen:

‘Laten wij [...] de officiële erkenning van het partijwezen zo lang mogelijk uitstellen, want het recht brengt naar zijn aard nu eenmaal mee dat zulke erkenning ook regeling meebrengt en wie regelt, beperkt.’<sup>1</sup>

De wetgever heeft aan deze stelling gehoor gegeven, want tot op de dag van vandaag is de Nederlandse wetgeving betreffende politieke partijen zeer beperkt. Nu en dan rijst de vraag of het wenselijk is om de speciale staatsrechtelijke positie van deze organisaties te verankeren in de Nederlandse Grondwet, maar deze pogingen waren tot op heden zonder succes. Ondanks deze beperkte juridische aandacht voor politieke partijen, zijn deze organisaties onmiskenbaar erg belangrijk in de Nederlandse politieke praktijk.

Het doel van dit artikel bestaat uit het bieden van een overzicht van de verschillende discussies uit het verleden over het reguleren van de Nederlandse politieke partijen en te bezien of het niet tijd wordt om over te gaan tot een bepaalde (beperkte) vorm van (grond)wettelijke regulering. Ik zal beginnen met het schetsen van een overzicht van de vroegste ontwikkelingen tot heden van het bestaan van Nederlandse politieke partijen. Ook zal ik daarbij een overzicht geven van de juridische discussies ten aanzien van de regulering van deze organisaties. Bij dit onderdeel zal duidelijk worden dat met enige regelmaat de vraag rijst of politieke partijen een bepaling in de Nederlandse Grondwet behoeven. Tevens zal ik een inventarisatie geven van de huidige wettelijke bepalingen betreffende

\* Mr. R. Nehmelman is universitair hoofddocent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht (UU). Hij bedankt zijn collega's van de UU Renske Imkamp, Jan Willem van Rossem en Paulien de Morree voor hun nuttige opmerkingen bij een eerste concept van deze bijdrage.  
1 Donner 1982, p.44.

Nederlandse politieke partijen. Voorts volgt een paragraaf waaruit zal blijken dat het veeleer de rechter is geweest die heeft geïntervenieerd in politieke partijen en gelet daarop wellicht een beperkte grondwettelijke regulering wenselijk is. Het geheel wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen.

## 2. De ontwikkeling van politieke partijen in Nederland

### 2.1 Vroege stappen richting Nederlandse politieke partijen: 1848 (een nieuw kiesstelsel)

Naast de grondwettelijke verankering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 werden in de grondwetswijziging van 1848 twee andere veranderingen geïntroduceerd die leidden tot de vroege ontwikkeling van de Nederlandse politieke partijen. In de eerste plaats werd het fundamentele recht van vrijheid van vereniging en vergadering verankerd in de Nederlandse Grondwet. Deze bepaling werd verder ontwikkeld in de Wet op de vereniging en vergadering in 1855. Voorts werd in dat jaar tevens een wijziging van het kiesstelsel doorgevoerd. Vóór 1848 (1815-1848) werden de leden van de Tweede Kamer gekozen door de leden van de Provinciale Staten. De leden van de Eerste Kamer werden in deze periode benoemd door de koning. In 1848 werd dit systeem als gezegd gewijzigd. De leden van de Eerste Kamer worden vanaf dat jaar door de leden van de Provinciale Staten gekozen. Voor de leden van de Tweede Kamer werd een systeem van algemene verkiezingen geïntroduceerd. Hoewel dit voor die tijd erg progressief mag klinken, werd – zoals bekend – destijds de stemgerechtigdheid voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer slechts toegewezen aan bepaalde groepen mannelijke belastingbetalers. Desondanks was het voor het eerst in het Koninkrijk der Nederlanden (sinds 1815) dat burgers werd toegestaan hun vertegenwoordigers direct te kiezen. Deze verkiezingen werden georganiseerd door middel van de invoering van een meerderheidssysteem. Het land werd opgedeeld in 100 enkelvoudige kiesdistricten. De kandidaat die de absolute meerderheid van stemmen verwierf kreeg een plaats in de Tweede Kamer. Het is dit systeem van ‘algemene’ verkiezingen dat leidde tot de vroege ontwikkeling van politieke partijen in Nederland.<sup>2</sup> In de eerste jaren na 1848 was deze ontwikkeling nog beperkt. Dat kwam in de eerste plaats doordat sommige bepalingen van de *Code Pénal* nog steeds gelding hadden in Nederland, wat bijvoorbeeld tot gevolg had dat politieke bijeenkomsten door de Nederlandse overheid verboden konden worden. Dit leidde in de periode voorafgaand aan 1848 tot geheime politieke bijeenkomsten. De bepalingen uit de *Code Pénal* werden echter snel na 1848

arti-  
kelen

<sup>2</sup> Elzinga 1982, p. 27.

niet meer volledig gehandhaafd. Bovendien werd in 1848 het fundamentele recht van vrijheid van vergadering geïntroduceerd in Nederland. In die eerste periode na 1848 werd de ontwikkeling zichtbaar dat bepaalde zogeheten kiesverenigingen, de kandidaten van hun verschillende kies-districten gingen promoten. Het waren de liberalen die zelfs al in 1846 zo ‘dapper’ waren om zich te verenigen in de zogeheten ‘Amstelsociëteit’.<sup>3</sup> Na de grondwetswijziging in 1848 durfden ook andere politieke bewegingen zich te organiseren. Staatsrechtgeleerden uitten zich in die dagen zeer kritisch over deze ontwikkelingen. J. de Bosch Kemper (hoogleraar Natuur-, volken- en staatsrecht, Athenaeum Illustre te Amsterdam), stelde in zijn boek ‘*Handleiding tot de kennis van het Nederlandse Staatsregt en Staatsbestuur*’ dat de kiesverenigingen oligarchieën waren.<sup>4</sup> Belangrijke beslissingen werden slechts door een zeer klein aantal leden van de kiesverenigingen genomen, volgens hem. Daarnaast betoogde hij dat de leden van het bestuur van de verschillende kiesverenigingen te veel invloed hadden op de leden van het parlement. Naar zijn mening was deze invloed in tegenspraak met de fundamentele regel dat leden van het parlement niet gebonden mogen zijn aan een mandaat of aan instructies.<sup>5</sup> Deze kritische opinies ten aanzien van deze kiesverenigingen waren in de negentiende eeuw wijdverbreid.<sup>6</sup> Ondanks deze kritiek transformeerden de kiesverenigingen zichzelf in meer solide partijorganisaties. Dit resulteerde in de oprichting van de eerste politieke partij in 1879. In dat jaar werd de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) opgericht door Abraham Kuyper, lid van de Tweede Kamer en later minister-president (1901-1905). Na 1879 volgde de oprichting van andere politieke bewegingen (socialisten, liberalen). Met deze toename van partijorganisaties, nam de kritische opinie ten aanzien van deze organisaties enigszins af. Sommige geleerden stelden dat de regel dat leden van het parlement niet door mandaat of instructies gebonden mogen zijn, niet conflicteert met het bestaan van politieke partijen. Zo stelde J.T. Buijs (hoogleraar Staatsrecht in Amsterdam en Leiden) aan het einde van de negentiende eeuw dat kiezers op zoek waren naar sympathisanten en dat om die reden politieke partijen een waardevolle rol in de samenleving konden gaan vervullen.<sup>7</sup> Een andere vooraanstaande hoogleraar Staatsrecht in die tijd, A.F. de Savornin Lohman (Vrije Universiteit Amsterdam), schreef zelfs dat er een moreel verbond tussen kiezer(s) en de vertegenwoordiger(s) diende te zijn in de vorm van partijorganisaties.<sup>8</sup> Desondanks waren veel andere juridische geleerden nog steeds wantrouwig ten opzichte van de nieuwe politieke organisaties. De academische *communis opinio* was dat deze politieke organisaties niet teveel invloed zouden moeten krijgen op de relatie tussen het electoraat en de vertegenwoordigers.<sup>9</sup>

3 Elzinga 1982, p. 24.

4 De Bosch Kemper 1865, p. 177.

5 Deze bepaling is nog steeds vervat in de Grondwet; zie artikel 67, derde lid, Gw.

6 Zie bijvoorbeeld Vissering 1864, p. 260 en Olivier 1876, p. 45.

7 Buijs 1883, p. 454.

8 De Savornin Lohman 1907, p. 397.

9 De Beaufort 1904, p. 184.

## 2.2 Verdere ontwikkeling; versterking van de Nederlandse politieke partijen

In 1887 volgde een andere belangrijke grondwetswijziging, die leidde tot een verdere versterking van de organisatie van politieke partijen. Meer burgers (mannen wel te verstaan) kregen het kiesrecht toegekend. Naast de vermogende belastingbetalers kregen ook andere personen van zekere welgesteldheid het kiesrecht voor de Tweede Kamer (het bekende caoutchoucartikel).<sup>10</sup> Deze vergroting van het electoraat bleek eveneens een belangrijke impuls voor de vorming van politieke partijen.

Het jaar 1917 is eveneens bepalend geweest voor de verdere vorming en versterking van politieke partijen in Nederland. Naast de erkenning van het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen in dat jaar, werd tevens een nieuw kiesstelsel geïntroduceerd in Nederland. Het absolute meerderheidssysteem (in districten) werd verlaten en ingeruild voor een systeem van evenredige vertegenwoordiging, dat tot op de dag van vandaag het geldende Nederlandse kiessysteem vormt. Dit systeem van evenredige vertegenwoordiging creëert een directe relatie tussen het aantal stemmen voor politieke partijen en het aantal zetels dat toegewezen wordt in het parlement (voor de partijen). Dit systeem van evenredige vertegenwoordiging heeft geresulteerd in de versterking van politieke partijen. De lijst van kandidaten werd landelijk opgesteld en de aanvoeders van de lijsten werden bovendien landelijk bekende politici. De reeds bestaande politieke partijen transformeerden zichzelf in echte 'oligarchieën' met als kenmerk gecentraliseerde organisaties met gedecentraliseerde eenheden.<sup>11</sup>

Deze versterking resulteerde ook in een nieuwe periode van kritiek van staatsrechtgeleerden ten aanzien van het functioneren van politieke partijen. In de interbellum-periode waren het met name A.A.H. Struycken (o.a. hoogleraar Staats- en volkenrecht en de encyclopedie van het recht te Amsterdam) en R. Kranenburg (beide hoogleraar Staats- en administratief recht te Amsterdam) die dit debat domineerden. Hoewel beiden stelden dat politieke partijen gezien konden worden als voorwaarde voor een parlementaire democratie, hadden zij allebei forse kritiek op deze organisaties. A.A.H. Struycken bekritiseerde de opkomende centralisatie van politieke partijen ten gevolge van het nieuwe kiesstelsel.<sup>12</sup> Partijleiders werden naar zijn mening te dominant. R. Kranenburg vreesde bovendien dat sterke politieke partijen het algemeen belang, hetgeen naar zijn mening dominant zou moeten zijn in een democratie, zouden schaden.<sup>13</sup> Ondanks deze kritieken was de algemene opinie ten aanzien van politieke partijen in de periode 1917-1928 positief. In de daaropvolgende jaren zou dit echter veranderen. Tijdens de periode 1928-1945 veranderde de publieke opinie ten opzichte van het meerpartijstelsel in Nederland.<sup>14</sup> In deze periode nam het vertrouwen in democratische organisaties af, als gevolg

<sup>10</sup> Deze bepaling werd de 'Caoutchouc-bepaling' genoemd, omdat niet helder was wie in deze bepaling precies bedoeld werden. Caoutchouc is een rubberachtig materiaal.

<sup>11</sup> Elzinga 1982, p. 31.

<sup>12</sup> Struycken 1925, p. 21.

<sup>13</sup> Kranenburg 1928, p. 115.

<sup>14</sup> Elzinga 1982, p. 33-38.

van de economische crisis en de opkomst van het nationaal-socialisme. De cultuurhistoricus J. Huizinga uitte ernstige kritiek op politieke partijen. Het volgende citaat illustreert zijn kritiek treffend:

(...) Om kort te gaan, het partijstelsel, zooals ons vaderland het bezit, toont dagelijks zijn overbodigheid en ondoeltreffendheid. (...)<sup>15</sup>

Deze kritiek op het functioneren van politieke partijen vond een brede weerklank. Zelfs de minister-president in de jaren dertig H. Colijn (Anti-Revolutionaire Partij) bleek geen voorstander van de toenemende invloed van politieke partijen.<sup>16</sup> Ook de opkomende Nationaal-Socialistische Beweging (NSB), stond erg vijandig ten opzichte van andere politieke organisaties. Naar de mening van de NSB ontbeerden de andere politieke partijen sterk leiderschap. Tijdens de oorlogsjaren (1940-1945) werd eveneens kritiek geuit op het systeem van politieke partijen. Een uitzondering hierop werd gevormd door C.W. van der Pot (hoogleraar Staatsrecht, administratief recht, staatkundige geschiedenis en volkenrecht te Groningen). In de eerste druk van zijn toonaangevende handboek over het Nederlandse staatsrecht (1940) schreef hij dat men niet zo kritisch zou moeten staan ten opzichte van het kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging en werden de bezwaren over het functioneren van politieke partijen volgens zijn opvatting zwaar overdreven. Volgens hem bood de reeds genoemde grondwettelijke bepaling dat een Kamerlid niet door mandaat of instructies gebonden is, bij stemming een belangrijke bescherming ten opzichte van zijn politieke partij. De opvatting aan het einde van de oorlog was echter dat een nieuwe nationale eenheid zou moeten worden gesticht, zonder een divers landschap van politieke partijen. Het mocht echter niet baten. Reeds snel na de bevrijding werden oude en nieuwe politieke partijen opgericht. De belangrijkste politieke gevoelens en de daar bijbehorende bewegingen waren nog steeds aanwezig in de Nederlandse samenleving. Bovendien bleek al snel dat de regeringen in de eerste periode na 1945 zeer stabiel waren en dat dit mede te danken was aan het bestaan van de recent (her)opgerichte politieke partijen, zo was de opvatting. Ondanks deze acceptatie diende een politieke partij een zogeheten 'bottum-up'-benadering na te streven. Een politieke partij diende zich te ontwikkelen vanuit de bevolking zelf. Politieke partijen moesten worden gezien als de scharnier tussen het electoraat en de vertegenwoordigers.<sup>17</sup> Deze 'bottum-up'-benadering, waarin politieke partijen werden gezien als maatschappelijke organisaties, werd de dominante doctrine na 1945. Volgens deze doctrine mag de staat niet te veel invloed hebben op politieke partijen, laat staan op de regulering van deze organisaties.

<sup>15</sup> Huizinga 1946, p. 58.

<sup>16</sup> Colijn 1940, p. 48.

<sup>17</sup> Van Raalte 1958, p. 5-9.

### 3 Voorstellen tot het reguleren van politieke partijen

#### 3.1 Introductie

Sinds 1848 zijn veel pogingen gedaan om politieke partijen op enigerlei wijze te reguleren. In deze paragraaf zal ik de belangrijkste voorstellen bespreken die gedaan zijn over het reguleren van de Nederlandse politieke partijen. Het betreft dan voorstellen tot (1) het beperken van de invloed van politieke partijen op het voordragen van kandidaten; (2) een wettelijke bepaling voor het verbieden van bepaalde politieke partijen; (3) een bepaling over politieke partijen in de Nederlandse Grondwet; en tot slot (4) een (speciale) wet voor politieke partijen.

#### 3.2 Vroege voorstellen; de invloed van politieke partijen op het voordragen van kandidaten

Het was de reeds genoemde De Bosch Kemper die in 1865 het – waarschijnlijk eerste – voorstel voor een wettelijke bepaling over het beperken van de invloed van politieke partijen voor wat betreft de voordracht van politieke kandidaten formuleerde.<sup>18</sup> Naar zijn mening hadden politieke partijen te veel invloed in het plaatsen van hun favorieten op de voordrachtlijst; hij stelde voor om elke kiezer wettelijk het recht toe te kennen om zijn eigen (politieke) kandidaat voor te dragen. In 1918 raadde de eveneens al genoemde Struycken sterk aan een dergelijke bepaling in de Kieswet te introduceren.<sup>19</sup> Anderen gingen nog een stap verder: bijvoorbeeld door voor te stellen alle algemene verkiezingen af te schaffen.<sup>20</sup> In plaats van deze verkiezingen, zou elke burger (verplicht) lid moeten worden van een politieke partij. Het algemeen bestuur van de politieke partij zou moeten zorgen voor parlementaire kandidaten, die gekozen zouden worden door de leden van de politieke partij zelf.

In 1926 en 1931 waren zowel N.J.C.M. Kappeyne van de Coppello (advocaat en openbaar aanklager te Amsterdam) als N. Kolff (eveneens advocaat) het met De Bosch Kemper en Struycken eens dat politieke partijen te veel invloed hadden voor wat betreft de voordracht van kandidaten voor het parlement.<sup>21</sup> In hun ogen was deze invloed van politieke partijen in tegenspraak met het gelijke recht van elke Nederlandse burger om leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan te mogen kiezen. Slechts een kleine minderheid van het electoraat was toen ook al lid van een politieke partij. Waarom zouden slechts de partijleden mogen beslissen wie voorgedragen zou worden op de lijst van kandidaten van een vertegenwoordigend orgaan, in het bijzonder voor wat betreft de beide Kamers van de Staten Generaal? Om de invloed van politieke partijen op de voordracht van kandidaten te beperken, stelde Kappeyne van de Coppello een systeem voor waarin elk lid van een politieke partij zichzelf kon voordragen.

<sup>18</sup> De Bosch Kemper 1865, p. 178.

<sup>19</sup> Struycken 1917-1918, p. 401-404.

<sup>20</sup> Harthoorn 1929, p. 150.

<sup>21</sup> Kappeyne van de Coppello 1926 en Kolff 1931.

Tijdens een algemene verkiezing zou dan een kiezer zijn voorkeur kunnen aangeven door het stemmen op een kandidaat op de alfabetische lijst waarop elk partijlid dat zichzelf had voorgedragen vermeld stond. Kolff was geen voorstander van dit door Kappeyne van de Coppello voorgestelde systeem. Hij was er niet van overtuigd dat door dit systeem de invloed van politieke partijen op dit punt zou verminderen. Hij bepleitte een systeem waarin een bepaalde vorm van regulering betreffende de democratische structuur van een politieke partij werd geïntroduceerd. Naar zijn mening was het toelaatbaar dat de staat kon ingrijpen wanneer een politieke partij de vrijheid van organisatie van politieke partijen zou misbruiken; deze organisaties opereerden volgens hem immers op grond van het algemeen belang. Verder was Kolff voorstander van de introductie van een 'start'betaling (de tegenwoordige borg) voor de registratie van een partij die wilde deelnemen aan de algemene verkiezingen, iets wat in die dagen nog niet verplicht was. De reden achter deze voorgestelde maatregel was het voorkomen van een versnipperd landschap van politieke partijen.<sup>22</sup>

### 3.3 Een wettelijke bepaling over het verbod van bepaalde politieke partijen?

In de jaren dertig van de twintigste eeuw verschoof de nadruk van het debat naar de regulering van politieke partijen richting de vraag hoe anti-democratische partijen verhinderd zouden moeten worden om deel te nemen aan het politieke proces, en zelfs mogelijkheden om deze te verbieden. Gelet op de gespannen politieke situatie in Europa (en ook in Nederland) is dat niet verwonderlijk. In zijn inaugurele rede in 1936 besteedde professor G. van den Bergh (hoogleraar Staats- en administratief recht te Amsterdam) speciale aandacht aan dit onderwerp.<sup>23</sup> Van den Bergh erkende de basis van elke democratie, waarin in principe elke politieke beweging gehoord zou moeten worden. Desondanks achtte hij een verbod op een anti-democratische partij gerechtvaardigd indien een dergelijke partij de principes van spirituele vrijheid en gelijkheid bij de wet schendt. Hij vond dat de Hoge Raad de vraag diende te beantwoorden of een verbod voor een bepaalde politieke partij al dan niet gerechtvaardigd zou zijn. Daarbij werd in deze periode een hieraan gelieerde vraag gesteld: is het mogelijk het Kamerlidmaatschap van een politicus die sterk revolutionaire meningen uitdraagt te beëindigen? Hoewel in 1934 een speciale (onafhankelijke) Staatscommissie concludeerde dat een dergelijke bepaling in de Nederlandse Grondwet wenselijk zou zijn, vond deze wijziging nooit plaats, aangezien deze wijziging niet kon rekenen op de steun van een twee-derden meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Kolff 1931, p. 165-168.

<sup>23</sup> Van den Bergh 1936, p. 1-22.

<sup>24</sup> Elzinga 1982, p. 42.

### 3.4 Een bepaling over politieke partijen in de Nederlandse Grondwet?

Na de Tweede Wereldoorlog laaide een discussie op over de vraag of een speciale bepaling in de Grondwet of een wet in formele zin zou moeten worden opgenomen om politieke partijen te reguleren. De hier al beschreven ideeën van Kappeyne van de Coppello en Kolff werden verder uitgewerkt in een rapport afkomstig van een Commissie met de illustere naam *Genootschap voor den Rechtsstaat*.<sup>25</sup> De Nederlandse staatsrechtelijke problemen uit de periode van het interbellum werden volgens deze Commissie veroorzaakt door een grote diversiteit van politieke partijen; die diversiteit stond een efficiënte regering in de weg. Bovendien hadden de politieke partijen volgens deze Commissie te veel invloed en macht in zowel de politiek als de samenleving als geheel. De Commissie kwam tot de conclusie dat sterk politiek leiderschap in de Nederlandse politiek ontbrak in de periode 1918-1940. Aan het einde van het rapport stelde de Commissie nieuwe, radicale ideeën voor met betrekking tot de regulering van politieke partijen. De Wet op de vereniging en vergadering (van 1855) zou zodanig moeten worden gewijzigd dat politieke partijen volgens de wet erkend zouden worden als organisaties. Bovendien was de Commissie van mening dat de *one issue*-partijen verboden zouden moeten worden. Daarnaast zouden de statuten en praktijken van politieke partijen periodiek beoordeeld moeten worden. In het bijzonder zou moeten worden gezien en beoordeeld of politieke partijen opereerden in overeenstemming met de Grondwet en andere wetten in formele zin. Zo niet, dan zou de politieke partij haar zetels in het parlement verliezen. Daarbij zouden politieke partijen met minder dan 50.000 leden geen recht moeten hebben op deelname aan de algemene verkiezingen. Tot slot stelde de Commissie een bepaling voor waarmee een einde kon worden gemaakt aan de situatie waarin een vertegenwoordiger verantwoordelijk kon worden gehouden voor zijn (parlementaire) handelingen ten aanzien van de politieke partij waar hij toe behoorde. Niet alleen rechtsgeleerden waren betrokken bij vragen betreffende de regulering van politieke partijen. Politieke partijen namen zelf ook deel aan deze discussie. De Anti-Revolutionaire Partij stond in het algemeen onwillig tegenover elke vorm van regulering van politieke organisaties. De Katholieke Volkspartij (KVP) daarentegen was overtuigd voorstander van een wettelijk verbod op bepaalde anti-democratische politieke partijen. Zij stelde een wettelijke bepaling voor waarin de transparantie van de werkzaamheden van politieke partijen gegarandeerd zou worden.<sup>26</sup> In 1950 verwoordde C.H. Rutten de ideeën van de katholieken als volgt:

<sup>25</sup> Kappeyne van de Coppello 1946.

<sup>26</sup> De Jong 1957, p. 40.



‘Gezien het zeer bijzondere, gedeeltelijk publiekrechtelijke karakter der politieke partijen en gezien het feit, dat zij zowel constructief als destructief werkzaam zijn ten aanzien van ons staatsbestel, moet een wettelijke regeling noodzakelijk worden geacht.’<sup>27</sup>

De sociaal-democraten hadden een andere benadering ten aanzien van de discussie over politieke partijen. Naar hun mening was niet de toenemende politieke invloed van politieke partijen een reden om deze organisaties te reguleren; de reden lag volgens hen in het gegeven dat deze organisaties een fundamentele rol in de samenleving vervulden.<sup>28</sup> M. van der Goes Naters (fractievoorzitter in de Tweede Kamer van de SDAP (1945-1946) en van de PvdA (1946-1951)) vond dat een sterk partijstelsel essentieel was voor een ‘gezonde’ structuur van de staat. Naar zijn mening was de nadelige kant van het functioneren van politieke partijen geen reden om het partijsysteem als geheel te beperken. Zijn voorstel kwam neer op het toekennen aan politieke partijen van een *publieke* status in een nieuwe Wet voor politieke partijen, waarin transparantie en supervisie zouden worden vastgelegd. In deze wet zouden allerhande bepalingen voor politieke partijen worden geregeld. De rechterlijke macht zou volgens Van der Goes Naters de supervisie op deze wet moeten krijgen; voor disciplinaire maatregelen zou een speciaal Hof worden opgericht.

In 1950 kwam een speciale commissie van het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid (de Wiardi Beckmanstichting) tot dezelfde conclusies, hoewel deze commissie boven alles benadrukte dat een politieke partij verplicht zou moeten zijn tot het hebben van een interne democratische structuur.<sup>29</sup> In de ogen van deze commissie zou een dergelijke verplichting de beste bepaling zijn om politieke partijen met anti-democratische doelen te ontmoedigen.

De hiervoor uiteengezette ideeën over de regulering van politieke partijen leidden tot de instelling van een aantal Staatscommissies in de jaren vijftig van de twintigste eeuw die voor dit onderwerp bijzondere aandacht hadden. In de eerste plaats stelde *de Staatscommissie inzake de Grondwetsherziening (de Staatscommissie-Van Schaik, genoemd naar haar voorzitter)*<sup>30</sup> in haar eindrapport in 1954 voor om een speciale bepaling in de Grondwet op te nemen over politieke partijen. Hierin zou bepaald moeten worden:

‘(...) dat de wet in het belang van een zuivere politieke wilsvorming regels kan stellen omtrent politieke partijen.’<sup>31</sup>

Gezien de zeer belangrijke positie die de politieke partijen in het Nederlandse staatsbestel innemen, zag de Commissie het als een abnormaliteit dat de Grondwet geen melding maakt van het bestaan van deze

27 Rutten 1950, p. 17-25.

28 Zie bijvoorbeeld Van der Goes Naters 1945, p. 62-65.

29 Rapport van de Commissie Politieke Partijen 1950, p. 674-700.

30 *Staatscommissie inzake de Grondwetsherziening, 1954*. Van Schaik was destijds vice-premier van Nederland (KVP).

31 *Eindrapport van de Staatscommissie inzake de Grondwetsherziening 1954*, p. 55.

organisaties. De Commissie wilde deze kloof dichten door de Grondwet zodanig aan te passen dat een nieuwe grondwettelijke bepaling zou worden toegevoegd waarin zou worden bepaald dat in een wet in formele zin regels kunnen worden gegeven in het belang van *een zuivere politieke wilsvorming*. Daarnaast zou het parlementaire debat over een dergelijke bepaling moeten leiden tot formele overwegingen van de wetgever op dit punt. In die zin zou een dergelijke bepaling een aanvullende werking hebben op de reeds bestaande vrijheid van vereniging. Deze nieuwe grondwettelijke bepaling diende meer de *individuele* bescherming dan de collectieve bescherming van de vrijheid van (politieke) vereniging.

### 3.5 Overige voorstellen; een grondwettelijke bepaling; een (speciale) Wet voor politieke partijen; of allebei?

In 1958 was daarentegen een andere commissie – *de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en de Wettelijke Regeling der Politieke partijen (Commissie Donner/Teulings)* – van oordeel dat speciale wettelijke bepalingen over politieke partijen niet noodzakelijk waren. Een wettelijke bepaling voor het verbieden van politieke partijen werd door de Commissie als ongepast beoordeeld. Andere bepalingen over de transparantie van partij-financiering werden ook niet noodzakelijk bevonden, omdat de Commissie geen vorm van misbruik op dit punt was tegengekomen. Daarbij wilde de Commissie ook geen wettelijke maatregelen treffen ten aanzien van de interne organisatiestructuur van een politieke partij. De voordracht van kandidaten voor het parlement zou dan ook niet gereguleerd moeten worden omdat politieke partijen, in de ogen van de Commissie, geen monopolie hadden in het voordragen van kandidaten. Daarom was de eindconclusie van de Commissie dat het introduceren van wetgeving gerelateerd aan politieke partijen niet voldoende gerechtvaardigd was.<sup>32</sup>

In 1966 werd een beroemd voorstel voor een nieuwe Nederlandse Grondwet ontworpen door verschillende vooraanstaande staatsrechtgeleerden: de *Proeve van een nieuwe Grondwet*.<sup>33</sup> Zij kwamen tot dezelfde conclusie als die van de zojuist uiteengezette Staatscommissie. Ook een meerderheid in een volgende *Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Commissie Cals/Donner, 1971)* was van oordeel dat een speciale regulering van politieke partijen niet wenselijk was. Volgens de meerderheid van deze Commissie zou een algemene Wet betreffende politieke partijen juist kunnen leiden tot een beperking van de vrijheid van politieke vereniging en het risico zou kunnen ontstaan dat de rechten van politieke minderheden niet voldoende gegarandeerd zouden kunnen worden.<sup>34</sup>

Tijdens het parlementaire debat over de Grondwetswijziging van 1983 drongen in het bijzonder de Kamerleden van de PvdA aan op het

<sup>32</sup> *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en de Wettelijke Regeling der Politieke Partijen* (Staatscommissie Donner/Teulings) 1958, met name p. 29-51.

<sup>33</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Proeve van een nieuwe Grondwet* 1966.

<sup>34</sup> In 1959 pleitte Van den Brink voor een speciale wettelijke regeling voor politieke partijen: Van den Brink 1959, p. 608-617. In 1968 deed P.J. Boukema een voorstel tot het reguleren van de (transparantie van de) partijfinanciering: Boukema 1968.

garanderen van het functioneren van de politieke partijen – door middel van een bepaling in de Grondwet – met als doel het veiligstellen van de vrije politieke wil.<sup>35</sup> De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (H. Wiegel (VVD)) weigerde dit te doen, aangezien naar zijn mening de speciale aard van politieke partijen al voldoende was verzekerd door het fundamentele recht van vrijheid van vereniging en van vergadering in de Grondwet.<sup>36</sup>

Hoewel na 1983 verschillende belangrijke (Staats-)commissies rapporten hebben geschreven over staatsrechtelijke hervormingen in Nederland, zijn geen fundamentele wijzigingen voorgesteld betreffende de regulering van politieke partijen.<sup>37</sup> Als uitzondering kan het onderwerp van de partijfinanciering gelden, waarover zo dadelijk meer. In 2009 werd een nieuwe Staatscommissie inzake de Grondwet geïnstalleerd. Hoewel de regering de Commissie in eerste instantie de taak had willen geven ook de vraag te onderzoeken of een speciale grondwettelijke bepaling aangaande politieke partijen al dan niet nodig was, werd deze vraag in de eindversie van de opdracht aan de Staatscommissie door de toenmalige regering geschrapt.<sup>38</sup>

## 4 Bestaande regels over politieke partijen

### 4.1 Introductie

De lezer kan inmiddels de indruk krijgen dat er in Nederland helemaal geen wettelijke bepalingen ten aanzien van politieke partijen bestaan. Dat is echter onjuist. Hoewel de regulering van politieke partijen schaars is, zijn er zeker wetten in formele zin die bepaalde regels opleggen en privileges toekennen aan politieke partijen.<sup>39</sup> In het hiernavolgende zullen deze kort de revue passeren.

### 4.2 De bestaande regelgeving; een kort overzicht

Op een (negatieve) manier kan artikel 67, derde lid, Gw (*'De leden stemmen zonder last'*) beschouwd worden als een belangrijke regel voor politieke partijen om niet in te grijpen in het mandaat van individuele leden van het parlement. Deze grondwettelijke bepaling is van groot belang in het staatsrecht; in de politieke praktijk ziet men echter vaak dat politieke partijen toch veel invloed uitoefenen op individuele Kamerleden.

Desalniettemin blijft artikel 67, derde lid, Gw een belangrijke grondwettelijke regel; het is uiteindelijk het Kamerlid dat zonder last zijn stem moet kunnen bepalen; de politieke partij (en de fractie in het bijzonder) kan weliswaar politieke druk zetten, het Kamerlid zal daarbij uiteindelijk aan 'het langste eind trekken'.<sup>40</sup>

35 *Kamerstukken II 1979/80*, 14 222, nr. 11, p. 4.

36 *Kamerstukken II 1979/80*, 14 222, nr. 11, p. 5.

37 Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie-Biesheuvel), *Eindrapport* van 1985 en de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (Commissie-Deetman).

38 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 570, nr. 8.

39 Zie voor een meer gedetailleerd overzicht: Drexhage en Nehmelman 2010, p. 45-115.

40 Vgl. het welbekende arrest hierover: HR 18 november 1988, AB 1989, 185 (Arubaanse verkiezingsafpraak).

Naast de Grondwet bevat ook de Kieswet bepaalde belangrijke bepalingen waarin de term ‘politieke groeperingen’ voorkomt. Wanneer een politieke partij bepaalde kandidaten voor de verkiezingen onder een bepaalde partijnaam op de kieslijst wil voordragen,<sup>41</sup> schrijft de Kieswet voor dat de partij (politieke groepering) zich heeft georganiseerd als een vereniging zoals genoemd in het Burgerlijk Wetboek (BW).<sup>42</sup> Alle Nederlandse politieke partijen kunnen als zodanig gekarakteriseerd worden. Dit betekent dat een politieke partij ook gebonden is aan een behoorlijk aantal wettelijke bepalingen betreffende verenigingen in de zin van artikel 2:27 BW. Hoewel een politieke vereniging ook veel regels voor zichzelf kan formuleren in het Partijstatuut, zijn bepaalde regels op grond van het BW verplicht. Deze regels bestaan bijvoorbeeld uit het hebben van een bestuur, een algemene vergadering en het expliciet verwoorden van het doel van de vereniging in het statuut.

Verder is het van belang om hier kort artikel 2:20 BW te benadrukken. In dit artikel is een algemene bepaling neergelegd om een vereniging, waaronder dus teven politieke verenigingen kunnen worden verstaan, te ontbinden, indien hun activiteiten conflicteren met de *openbare orde*. Door middel van een rechterlijke beslissing (op voordracht van het Openbaar Ministerie) kan een politieke partij op basis van deze bepaling ontbonden en verboden worden, als gebleken is dat de partij activiteiten onderneemt die met de openbare orde in strijd zijn. Binnen het concept ‘*openbare orde*’ heeft de wetgever veel ruimte gelaten voor interpretatie voor de rechterlijke macht. Tot nu toe is slechts één politieke partij ontbonden en verboden: in 1997 verbood de Hoge Raad het bestaan van de CentrumPartij’86 (CP’86), een extreem nationalistische politieke partij.<sup>43</sup> Meer recent valt te wijzen op de verbodenverklaring van de Vereniging Martijn door de rechtbank Assen.<sup>44</sup> Deze vereniging stond onder andere pedofilie voor, althans de vereniging streefde ernaar om de wetgeving op dit punt drastisch te veranderen. Het betrof hier weliswaar geen politieke groepering in de zin van de Kieswet, maar voordien had de (zuster)vereniging, de zogeheten *Partij voor Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit*, wel geprobeerd zich als zodanig te registreren. Wegens gebrek aan voldoende ondersteuningsverklaringen bleek dat niet mogelijk.<sup>45</sup>

In de reeds genoemde Kieswet is voorts nog een aantal artikelen opgenomen die politieke groeperingen aangaan. Een politieke groepering kan, zoals eerder aangegeven, kandidaten voordragen voor de algemene verkiezingen indien de partij zichzelf heeft georganiseerd als vereniging in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Als een politieke groepering dat heeft gedaan, dan zijn de andere bepalingen in de Kieswet van toepassing. Zo kan de Kiesraad, in diens hoedanigheid als centraal stembureau, bepaalde namen of afkortingen van een politieke partij verbieden die niet op de

41 Artikel 61 Kieswet.

42 Artikel 2:27 Burgerlijk Wetboek.

43 HR 30 september 1997, *Ars Aequi* 1998, p. 113-119, m.nt. Buruma.

44 Rb. Assen 27 juni 2012, *LJN: BW9477, JB* 2012, 194, m.nt. Sillen

45 <http://nos.nl/artikel/143967-pedopartij-heft-zichzelf-op.html>.

kandidatenlijst gezet mogen worden. Overigens is het niet noodzakelijk om als politieke groepering deel te nemen aan de algemene verkiezingen; een natuurlijk persoon heeft deze mogelijkheid ook, alhoewel dit nooit is voorgekomen. Als iemand bijvoorbeeld wil deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan dient een aanbetaling van €11.250 te worden gedaan.<sup>46</sup> Deze aanbetaling wordt terugbetaald als de persoon bij de verkiezingen 75% van de kiesdrempel verwerft (ongeveer 45.000 stemmen).

Daarnaast kan hier worden gewezen op de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp).<sup>47</sup> Deze wet trad in 1999 in werking en kan beschouwd worden als een mix van de reeds sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw bestaande speciale regelingen voor staatssubsidie van politieke partijen. Deze wet kent voornamelijk regels over de financiële ondersteuning van politieke partijen die zetels hebben in de Staten-Generaal.<sup>48</sup> Bijzonder is dat deze wet wel in artikel 1, onder b uitdrukkelijk spreekt van de term politieke partij.<sup>49</sup> De financiën mogen gebruikt worden voor bepaalde wettelijke doelen zoals wetenschappelijk onderzoek, het organiseren van een jongerenorganisatie van de politieke partij. In artikel 16 Wsp is voorts een bepaling vastgelegd om de subsidie te verlagen of in het geheel te ontzeggen indien een politieke partij bij gerechtelijk vonnis is veroordeeld wegens discriminatie. Vermeldenswaard is ook artikel 18 Wsp. In dit artikel is bepaald dat bedragen van €4537,80 of meer, die aan een politieke partij zijn gedoneerd en afkomstig zijn van een rechtspersoon, openbaar gemaakt moeten worden. Overigens kent de bepaling geen sanctie indien daartoe niet wordt overgegaan.

Over een aangrenzend onderdeel van partijfinanciering ontstond overigens de afgelopen jaren veel discussie. Het betrof het onderwerp over de afdrachtenregeling van SP-Kamerleden aan de Socialistische Partij (SP). Toenmalig minister J. Remkes (VVD) en in het bijzonder G. ter Horst (PvdA) (beiden minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) waren van oordeel dat de stevige (semi-verplichte) afdrachtenregeling van het inkomen van de SP-Kamerleden aan de SP (de politieke vereniging) in strijd kwam met de onafhankelijkheid van de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Er diende volgens Ter Horst dan ook een wettelijke regeling te komen waarin werd bepaald dat de financiële aanspraken niet op grond van cessie aan derden konden worden betaald. Meer specifiek betrof het de problematiek om de zogeheten schadeloosstellingen, vergoedingen en wachtgeldten voor leden van de Staten-Generaal niet meer overdraagbaar te laten zijn en de vraag of deze gelden in de toekomst uitsluitend nog in persoon zouden kunnen worden uitbetaald. Om dit laatste te bewerkstelligen is op initiatief van Ter Horst concept wetgeving gemaakt die het echter niet tot de eindstreep heeft weten te brengen.<sup>50</sup>

46 Artikel H12 Kieswet.

47 *Stb.* 1999, nr. 257.

48 Tevens kent de Mediawet bepaalde clausules tot het garanderen van het (kosteloos) gebruik van de publieke omroep en kan deze vorm ook worden gezien als een vorm van subsidiëring van de Nederlandse staat. Politieke partijen krijgen een bepaald deel van de zendtijd van de publieke omroep om hun politieke uitgangspunten te promoten, vgl. o.a. artikel 39g Mediawet.

49 In de Wet subsidiëring wordt dan verstaan onder politieke partij (artikel 1, onder b): een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer.

50 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 220 en 32 221, nrs. 2 e.v. Zie over de intrekking van deze wetsvoorstellen o.a. [http://www.sp.nl/ronaldvanraak/nieuwsberichten/13175/121128-anti\\_sp\\_wetten\\_van\\_baan.html](http://www.sp.nl/ronaldvanraak/nieuwsberichten/13175/121128-anti_sp_wetten_van_baan.html).

Terug nu naar de algemene problematiek van de regulering van partijfinanciering. Binnenkort zal de Wet subsidiëring politieke partijen worden vervangen door de Wet financiering politieke partijen.<sup>51</sup> Naast de reeds bestaande regels inzake subsidiëring van politieke partijen, tracht deze wet de transparantie van politieke giften inzichtelijk te maken. Deze nieuwe wet werd gemaakt nadat de internationale organisatie *Groups of States against Corruption* (GRECO) van de Raad van Europa nadrukkelijk de aanbeveling deed nieuwe wetgeving te maken over dit onderwerp in Nederland.<sup>52</sup> Voor het eerst wordt een wettelijk regime geïntroduceerd dat politieke partijen (en politici) dwingt om transparantie te verschaffen over de verkregen (politieke) inkomsten. Zo wordt geregeld dat een politieke partij (en een politieke kandidaat) verplicht is om de identiteit van een donateur openbaar te maken indien van deze persoon een bedrag van €4.500 of meer is ontvangen (op jaarbasis). Helaas wordt in het wetsvoorstel echter ook een aantal belangrijke onderwerpen niet gereguleerd. Zo mogen bedragen onder de €1.000 nog steeds anoniem en daarmee onbeperkt worden geschonken aan politieke partijen.<sup>53</sup> Bedragen onder dit bedrag zijn op jaarbasis niet cumulatief; anders gezegd, een repeterend bedrag van €999,99 wordt op jaarbasis niet bij elkaar opgeteld. Daarin schuilt mijns inziens een groot risico dat de wet eenvoudig zal kunnen worden ‘ontdoken’. Ook ziet de wet vooralsnog enkel op landelijke politieke partijen en niet op de regionale en lokale politiek. De ervaring uit de diverse GRECO-rapporten leert juist dat op lokaal en regionaal niveau het gevaar van het kopen van politieke invloed veel vaker voorkomt en dus ook zou moeten worden gereguleerd. Niettemin blijft mijn oordeel over het wetsvoorstel vooralsnog overwegend positief, een eerste belangrijke stap is gezet op een onderwerp waarvoor tot voor kort de politieke wil (en moed) ontbrak om tot een regeling te komen.<sup>54</sup>

## 5 Staatsinterventie door de rechter en een oud idee als extra garantie

### 5.1 Niet de wetgever maar de rechter ‘reguleert’ politieke partijen

Uit het voorgaande mag blijken dat de Nederlandse wetgever altijd terughoudend is geweest in het reguleren van politieke partijen; de enige uitzondering daarop wordt wellicht gevormd door de recente regulering van de transparantie van politieke partijen. Daarentegen is vanuit de rechtspraak juist een toenemende invloed op het doen en laten van politieke partijen waarneembaar. De jurisprudentie is op dit gebied omvangrijk.<sup>55</sup> In deze paragraaf zal dan ook slechts zeer kort stil worden gestaan bij twee belangrijke uitspraken in dit verband. In de eerste plaats is dat de

51 *Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 2.*

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)8\\_Netherlands\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)8_Netherlands_Two_EN.pdf).

53 Bedragen tussen €1.000 en €4.500 moeten wel worden geregistreerd maar pas als een aantal giften op jaarbasis (die tussen deze bedragen liggen) de grens overschrijden van €4.500 dan moet openbaarheid van de donateur volgen.

54 Zie uitvoerig over de ontwikkeling van de partijfinancieringsproblematiek en de (recente) regulering daaromtrent: Nehmelman 2012, p. 703-710.

55 Zie uitvoerig Ten Napel 2009, p. 464-480.

belangwekkende uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake *Refah Partisi*. In de tweede plaats is dat de SGP-problematiek.

In de welbekende zaak *Refah Partisi (Welfare Party) tegen Turkije* moest het EHRM beslissen of artikel 11 EVRM<sup>56</sup> geschonden was door de Turkse overheid.<sup>57</sup> Het constitutionele hof van Turkije had de Welvaartspartij verboden, omdat deze het belangrijke grondwettelijke uitgangspunt van de scheiding tussen kerk en staat wilde opheffen. Probleem in deze zaak was echter dat de Refah-partij op een aanzienlijke achterban kon rekenen in Turkije. Het EHRM kon de verbodenverklaring door het Turkse constitutionele hof volgen en liet deze dan ook in stand. Vanwege de populariteit van de Refah-partij, heeft deze partij zich vervolgens echter in een andere hoedanigheid wederom gemanifesteerd; haar uitgangspunten zijn ook nog steeds aanwezig in de Turkse politiek.

Zoals bekend is de Nederlandse rechterlijke macht eveneens geconfronteerd met een lastige zaak over de beperking van de politieke vrijheid van een politieke partij; het SGP-vraagstuk.<sup>58</sup> De SGP bood geen passief kiesrecht aan vrouwen. Daardoor konden vrouwen niet op de kieslijst staan voor de SGP. Nederland heeft echter het Verdrag tot 'Elimination of All Forms of Discrimination against Women' (CEDAW, kortweg het VN-Vrouwenverdrag) ondertekend, waarvan artikel 7 verwoordt dat:

'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen, en verzeke- ren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen: (a) hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen; ... (c) deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.'

56 Artikel 11 EVRM: Vrijheid van vergadering en vereniging: '1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen'.

57 EHRM 13 februari 2003, appl.nr. 41344/98 (Grote Kamer), (*Refah Partisi (the Welfare Party v. Turkey)*).

58 Staatkundig Gereformeerde Partij. Vgl. hierover o.a. ook: Oomen, Guijt en Ploeg, 2010, p. 158-174.

59 Vgl. de reeds besproken bepaling van artikel 16 Wvpp.

In 2005 besloot een aantal (vrouwen)belangengroeperingen (zoals Clara Wichmann) de Nederlandse staat te dagvaarden vanwege schending van deze bepaling. De Nederlandse staat voldeed niet aan zijn (positieve) verplichting om vrouwen niet alleen het actieve maar ook het passieve kiesrecht te garanderen. Parallel aan deze civiele zaak werd een bestuursrechtelijke zaak gestart, met als doel het staken van de subsidie aan de SGP. Bij de afweging van de fundamentele rechten die in het geding waren, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het recht op politieke participatie in deze situatie van grotere waarde is dan de schending van het principe van non-discriminatie van vrouwen. De Afdeling kwam tot deze conclusie aangezien de strafrechter de SGP niet op die grond had veroordeeld en de subsidie alleen kon worden ingetrokken als dat wel was gebeurd.<sup>59</sup> De Hoge Raad oordeelde in april 2010 dat de Nederlandse staat effectieve maatregelen moest nemen om te

verzekeren dat de SGP passief kiesrecht toe zou kennen aan vrouwen, zoals gegarandeerd in artikel 4 Gw. Wel oordeelde de Hoge Raad dat deze maatregelen een zo klein mogelijke inbreuk moeten maken op de fundamentele politieke rechten van de SGP.<sup>60</sup> Uiteindelijk kwam de zaak bij het EHRM.<sup>61</sup> Het EHRM oordeelde medio 2012 het beroep van de SGP kennelijk ongegrond en daarmee niet-ontvankelijk. Gevolg is dat de uitspraak van de Hoge Raad moet worden uitgevoerd. Inmiddels is gebleken dat staatsinterventie daarbij (voorlopig) niet nodig is, nu de SGP heeft besloten om de statuten zodanig te wijzigen dat er voor vrouwen geen belemmering meer zal zijn om zich te kandideren voor de SGP-kieslijst.<sup>62</sup> Of deze wijziging geheel conform het arrest van de Hoge Raad is zal overigens nog moeten blijken.

## 5.2 Een oud idee als extra waarborg voor (Nederlandse) politieke partijen

De reden voor de korte uiteenzetting van de *Refah Partisi*-zaak en de SGP-zaak in deze bijdrage is om aan te tonen dat de rechterlijke macht het concept van democratie op een bepaalde manier invult en dat politieke partijen moeten accepteren dat het vrij vormgeven van de politieke wil ook beperkingen kent, zoals het principe van non-discriminatie of het Turkse grondwettelijke uitgangspunt van de scheiding van kerk en staat.<sup>63</sup> Deze invulling komt neer op een materiële perceptie van een democratie. In een democratie is niet enkel de wil van de meerderheid doorslaggevend, maar zijn tevens andere, veelal rechtsstatelijke uitgangspunten bepalend, zoals zojuist omschreven. Hoewel iets te zeggen valt voor deze materiële perceptie, moet mijns inziens met de meest grote omzichtigheid om worden gegaan met het voorschrijven wat een politieke partij wel of niet mag nastreven. Het uitgangspunt in een democratische rechtsstaat moet immers zijn dat de kiezer en niet de rechter bepaalt welke politieke stromingen toegang hebben tot de volksvertegenwoordiging. Slechts in het uiterste geval – een criterium dat overigens juridisch uitermate moeilijk valt te duiden – is staatsinterventie door middel van een gerechtelijke uitspraak toelaatbaar.

Om deze omzichtigheid ten aanzien van politieke partijen te accentueren en te versterken, is het mijns inziens goed een oud idee nieuw leven in te blazen. Gedacht moet dan mijns inziens worden aan een grondwettelijke bepaling (bijvoorbeeld een extra lid bij artikel 8 Grondwet (verenigingsvrijheid)) die het *vrij vormgeven van de politieke wil voor politieke partijen en individuen waarborgt*. Dit voorstel is grotendeels afkomstig van de hiervoor besproken Staatscommissie-Van Schaik die in 1954 haar Eindrapport publiceerde. Een dergelijke grondwettelijke bepaling zou voorzien in een speciale waarborg voor politieke partijen als collectief en tevens voor de

60 Zie voor een meer gedetailleerd artikel over de SGP-zaak: Ten Napel 2011, p. 61-70.

61 EHRM 10 juli 2012, appl.nr. 58369/10 AB 2012, 333, m.nt. Loenen (SGP t. Nederland).

62 <http://nos.nl/artikel/461686-deur-voor-sgpvrouwen-op-een-kier.html>.

63 Zie bijvoorbeeld Ten Napel en Theissen 2009, p. 363-392 en HR 9 april 2010, JB 2010, 7, m.nt. Schutgens en Sillen. Ook kan in dit verband nogmaals gewezen worden op de reeds kort aangestipte zaak inzake de verbodenverklaring van de Vereniging Martijn. De rechtbank Assen oordeelde in deze zaak dat de verbodenverklaring met name gerechtvaardigd was omdat de *algemeen aanvaarde grondvesten van het Nederlandse rechtsstelsel* niet door de vereniging Martijn werden onderschreven en derhalve in strijd handelde met de openbare orde, Rb. Assen 27 juni 2012, LJN: BW9477, JB 2012, 194, m.nt. Sillen.



politieke opvatting van het individu. Dit recht zou een extra accent en daarmee waarborg geven voor de politieke meningsuiting en daarmee als aanvulling moeten worden beschouwd van de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en de vrijheid van vereniging (artikel 8 Gw).<sup>64</sup> Het voordeel van een dergelijke nieuwe grondwettelijke bepaling zou mijns inziens zijn dat de Nederlandse staat (wetgever, bestuur en rechterlijke macht) nog voorzichtiger moet zijn met het beperken van politieke partijen dan nu al gebeurt. Als de staat (bijvoorbeeld en in het bijzonder de rechterlijke macht) inbreuk wil maken op de vrije vorming van de politieke wil, dan moet deze (nog meer dan nu) *expliciet* maken waarom in een bepaalde situatie de inbreuk tevens noodzakelijk is ten aanzien van de bepaling waarin is gegarandeerd dat de politieke wilsvorming vrij is. Ik realiseer mij dat een grondwettelijke regulering in grote mate een symbolisch karakter draagt – niet in de laatste plaats vanwege het grondwettelijke toetsingsverbod en het gegeven dat de rechter zich vaak zal baseren op internationale (mensen)rechtenverdragen – maar een nieuwe grondrechtelijke norm waarin uitdrukkelijk de bescherming van de politieke wilsvorming extra wordt benadrukt geeft aan dat de grondwetgever veel waarde hecht aan het vrije *politieke* woord. Daarin wordt uitdrukking gegeven dat de Nederlandse staat en alle staatsmachten met de grootste mogelijke omzichtigheid om moeten gaan en staatsinterventie op dit punt een *ultimum remedium* dient te zijn. Wanneer de staat een beperking van de politieke wilsvorming toch noodzakelijk acht, dan geldt mijns inziens dat gelet op de voorgestelde nieuwe grondwettelijke norm, de zwaarst mogelijke motiveringsplicht rust bij de wetgever, het bestuur en niet in de laatste plaats de rechter.

## 6 Resumé

In deze bijdrage is een beknopt overzicht gegeven van de discussies uit het verleden betreffende de ontwikkeling en de regulering van politieke partijen in Nederland. Anno 2013 is de wetgeving ten aanzien van Nederlandse politieke partijen schaars. De doctrine is tot op heden grotendeels gereserveerd voor wat betreft het reguleren van deze organisaties. Ook de meeste Staatscommissies concludeerden tot het niet opnemen van een speciale bepaling voor of over politieke partijen in de Nederlandse Grondwet of in een afzonderlijke wet in formele zin. Een uitzondering hierop was de Staatscommissie-Van Schaik, die in haar eindrapport van 1954 voorstelde een speciale clausule in de Grondwet op te nemen waarin de *zuivere politieke wilsvorming* werd gewaarborgd. Desondanks werd de discussie vanaf het midden van de jaren vijftig van

<sup>64</sup> En eventueel ook van de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Gw).

de vorige eeuw over de regulering van politieke partijen gedomineerd door de stelling zoals verwoord in 1983 door A.M. Donner. Ik begon dit artikel met Donner's citaat waarin hij stellig de wettelijke regulering van politieke partijen van de hand wees. Het is waarschijnlijk dankzij de belangrijke positie van A.M. Donner in het Nederlandse staatsrecht dat zijn stelling nog steeds navolging krijgt. Er valt inhoudelijk ook veel voor de opvatting van Donner te zeggen. Staatsinterventie is ten aanzien van politieke partijen een 'gevaarlijke' exercitie. Juist daarom heb ik er in deze bijdrage voor gepleit om in de Nederlandse Grondwet een extra garantie vast te leggen waarin de speciale positie van de politieke wilsvorming tot uitdrukking wordt gebracht. Een specifieke grondwettelijke bepaling waarin zowel het individu als de politieke vereniging het fundamentele recht krijgt tot het vrijelijk vormen van zijn eigen politieke wil, zou waarborgen dat alle publieke autoriteiten expliciet de balans tussen dit fundamentele recht en andere (fundamentele) rechten moeten duiden. Hoewel het recht, zoals Donner stelde, inderdaad naar zijn aard slechts regeling brengt, en hij die regelt beperkt, is het bij een nieuw fundamenteel recht ook zo dat daarmee een extra waarborg wordt gegeven!

## Literatuur

### De Beaufort 1904

W.H.F. de Beaufort, 'Staatkundige partijen', in: *Staatkundige Opstellen*, Rotterdam: Nevens 1904

### Van den Bergh 1936

G. van den Bergh, *De democratische staat en de niet-democratische partijen*, Amsterdam: De Arbeiderspers 1936

### De Bosch Kemper 1865

J. de Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandse Staatsregt en Staatsbestuur*, Amsterdam: Müller 1865

### Boukema 1968

P.J. Boukema, *Vragen van partijrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1968

### Buijs 1883

J.T. Buijs, *De Grondwet, toelichting en kritiek, deel I*, Arnhem: Gouda Quint 1883

### Van den Brink 1959

H.J. van den Brink, 'Een wettelijke regeling der politieke partijen?', *Socialisme en Democratie* 1959, p. 608 e.v.

### Colijn 1940

H. Colijn, *Op de grens van twee werelden*, Amsterdam: Standaard 1940

**Donner 1982**

A.M. Donner, 'Object en methode van het staatsrecht', in:  
*Staatsrechtconferentie 1982. Object en methode van de staatsrechtwetenschap*, Nijmegen: Ars Aequi 1982

**Drexhage en Nehmelman 2010**

B. Drexhage en R. Nehmelman, 'De constitutionele positie van politieke partijen in Nederland, Met een toegift over hun constitutionele positie in de Europese Unie', in: D. de Prins e.a., *Preadviezen 2010 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 45-115

**Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en de Wettelijke Regeling der Politieke Partijen 1958**

*Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en de Wettelijke Regeling der Politieke Partijen* (Staatscommissie Donner/Teulings), Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1958

**Elzinga 1982**

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (diss. Groningen), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982

**Van der Goes Naters 1945**

M. van der Goes Naters, *De leiding van de staat*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & zoon n.v 1945

**Harthoorn 1929**

M.A.G. Harthoorn, 'Het Recht en zijn handhaving', *Rechtsgeleerd Magazijn*, Aanhangsel 1929

**Huizinga 1946**

J. Huizinga, *Nederlands Geestesmerk* (herz. uitgave), Leiden: A.W. Sijthof Uitgeversmaatschappij N.V. 1946

**De Jong 1957**

J.J. de Jong, *Staat en partij*, Amsterdam: Calvinistische Juristen Vereniging 1957

**Kappeyne van de Coppello 1926**

N.J.C.M. Kappeyne van de Coppello, *Vertegenwoordigend stelsel* (diss. Leiden), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1926

**Kappeyne van de Coppello 1946**

N.J.C.M. Kappeyne van de Coppello, *Staatkundige Hervormingen*, Rapport uitgebracht aan het Genootschap voor den Rechtsstaat, Haarlem: Tjeenk Willink 1946

**Kolff 1931**

N. Kolff, *Over den invloed van politieke partijen op den Nederlandsche regeeringsvorm* (diss. Leiden), Leiden: Vilders 1931

**Kranenburg 1928**

R. Kranenburg, *Positief Recht en Rechtsbewustzijn*, Groningen: Noordhoff 1928

**Ministerie van Binnenlandse Zaken 1966**

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Proeve van een nieuwe Grondwet*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij 1966

**Ten Napel 2009**

H.M. ten Napel, 'The European Court of Human Rights and Political Rights: The need for more guidance', *European Constitutional Law Review* 2009, p. 464-480.

**Ten Napel 2011**

Hans-Martien Th.D. ten Napel, 'Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgment on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage', *European Public Law* 2011, p. 61 e.v.

**Ten Napel en Karim Theissen 2009**

Hans-Martien Th.D. ten Napel en Florian H. Karim Theissen, 'Taking Pluralism seriously: the US and the EU as Multicultural Democracies', in: B.C. Labuschagne (ed.), *Religion, politics and law: philosophical reflections on the sources of normative order in society*, Leiden: Brill 2009

**Nehmelman 2012**

R. Nehmelman, 'Follow the money', *Ars Aequi* 2012, p. 703-710.

**Olivier 1876**

W.C.D. Olivier, *Van de Staten-Generaal*, 's-Gravenhage: D.A. Thieme 1876

**Oomen, Guijt en Ploeg 2010**

Barbara M. Oomen, Joost Guijt en Matthias Ploeg, CEDAW, 'The Bible and the State of the Netherlands: the struggle over orthodox women's political participation and their responses', *Utrecht Law Review* 2010, p. 158-174.

**Van Raalte 1958**

E. van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1958

**Rapport van de Commissie Politieke Partijen 1950**

Rapport van de Commissie Politieke Partijen, 'Een statuut voor politieke partijen', *Socialisme en Democratie*, Oktober 1950

**Rutten 1950**

C.H. Rutten, 'Een wettelijke regeling der politieke partijen', *Katholiek Staatkundig Maandschrift*, maart 1950

**De Savornin Lohman 1907**

A.F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, Utrecht: Kemink 1907

**Struycken 1917-1918**

A.A.H. Struycken, 'De evenredige vertegenwoordiging, de samenstelling der kandidatenlijsten', *Van Onzen Tijd*, no. 34 1917-1918

**Struycken 1925**

A.A.H. Struycken, 'Kiesrecht, Bij de grondwetsherziening van 1917', in: *Verzamelde Werken, deel I*, Gouda: Quint 1925

**Vissering 1864**

S. Vissering, 'Een dubbelzinnige triomf', *De Gids*, augustus 1864