



FORUM

REMKES EN DE RECHTSSTAAT #8: EEN VERBOD OP POLITIEKE PARTIJEN

PHILLIP PAIEMENT - 19.02.2019

Afgaande op de Nederlandse Grondwet kennen we in Nederland geen politieke partijen. De tekst van de Grondwet rept er in ieder geval met geen woord over. Niets is echter minder waar. Partijen vervullen een belangrijke rol in de Nederlandse democratie. Politieke partijen zijn verenigingen waarbij burgers zich aansluiten met het doel om hun gemeenschappelijke maatschappelijke idealen op georganiseerde wijze te realiseren. Op die manier fungeren partijen als een belangrijk instituut tussen de individuele burger en het parlement. Nu zijn niet alle idealen even fraai. Het kan zelfs gebeuren dat partijen een ideaal nastreven, dat onverenigbaar is met de normen en waarden waarop de democratische rechtsstaat gestoeld is. Beschikken we dan eigenlijk over juridische instrumenten waarmee kan worden voorkomen dat dergelijke partijen hun idealen realiseren en daarmee een einde maken aan de democratische rechtsstaat?

In de huidige situatie is het mogelijk voor de burgerlijke rechter om een partijverbod op te leggen. Op grond van art. 2:20 Bw kunnen rechtspersonen (waar politieke partijen onder vallen) worden verboden indien hun doelstelling of feitelijk handelen in strijd met de openbare orde is. In 1998 werd de partij C.P. '86 op grond van dit artikel door de rechter verboden vanwege acties die de rechter kwalificeerde als het aanzetten tot vreemdelingenhaat. De Staatscommissie parlementair stelsel vindt dit instrument echter ontoereikend. Zij meent dat er behoefte bestaat aan een meer gespecificeerd kader voor de bijzondere belangen die spelen bij een partijverbod, te weten het kiesrecht, de verenigingsvrijheid, en de uitingsvrijheid: grondrechten die in een democratische rechtsstaat niet willekeurig mogen worden ingeperkt.

Haar opvatting is “dat de verbodsgrond in art. 2:20 BW (‘strijdigheid met de openbare orde’) te algemeen is om goed toepasbaar te zijn op politieke partijen.” In plaats daarvan stelt de Staatscommissie voor om een nieuwe verbodsgrond aan artikel 2:20 Bw toe te voegen, die zich specifiek richt op het verbieden van politieke partijen, te weten: “een politieke partij of beweging die een bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat doordat zij in woord en daad de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat ondermijnt.” De Staatscommissie hanteert het ‘naderend gevaar’-criterium van het Europees Hof

voor de Rechten van Mens (EHRM) om te bepalen wanneer het moment is aangebroken om een politieke partij te verbieden, namelijk wanneer een partij of organisatie een “daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.”

Het is vaag of de commissie de bedreiging door ‘gebruik van geweld, terroristische of subversieve acties’ beschouwt als een noodzakelijke voorwaarde voor het verbieden van een politieke partij. Dat is een richtlijn van de Venetië-commissie van de Raad van Europa, die de Staatscommissie betreft in de formulering van haar aanbeveling. Bij de analyse van de jurisprudentie van het EHRM stelt zij dat

een politieke partij mag streven naar verandering van de (grond)wettelijke structuur van een staat, wanneer zij daartoe legale en democratische middelen gebruikt en de doelstellingen verenigbaar zijn met fundamentele democratische principes. Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld, gewapend verzet, opruiing, ondermijning of afschaffing van de democratie en het tenietdoen van grondwettelijke rechten en vrijheden.

Maar is het überhaupt mogelijk om de (grond)wettelijke structuur van een staat te veranderen zonder bepaalde grondwettelijke rechten op te heffen? Hoe ziet de Staatscommissie dat voor zich?

Hier ligt de moeilijkheid van het voorstel voor een partijverbod. Als de verbodsgrond beperkt is tot handelingen en doelstellingen die ‘het gebruik van geweld, terroristische of subversieve acties’ omvatten - zoals vereist door de richtlijnen van de Venetië-commissie - dan zou de afschaffing van grondwettelijke rechten en vrijheden door (vreedzame) democratische methodes mogelijk blijven. De constitutionele en wettelijke hervormingen in Hongarije, die op veel kritiek van de Europese Unie kunnen rekenen, zijn een actueel voorbeeld hiervan. Bovendien zou een dergelijke beperking alleen handelingen en doelstellingen betreffen die over het algemeen al strafbaar zijn. In dit geval is de toegevoegde waarde van een partijverbod niet duidelijk.

Als de voorgestelde verbodsgrond deze beperking niet zou kennen, zou het voorstel echter een dilemma voor de rechter opleveren. De rechter zou dan namelijk de verantwoordelijkheid krijgen om te beslissen of de verandering van de (grond)wettelijke structuur van een staat een legitiem doel dient of niet. De vraag is echter hoe de rechter dat kan beoordelen. Als we terugkijken naar het begin van de twintigste eeuw, zagen we politieke partijen die zich inzetten voor het vrouwenkiesrecht. Hoe had een rechter het politieke streven naar kiesrecht voor vrouwen moeten kwalificeren? Als een gevaar voor de huidige staatsstructuur? De invoering van het vrouwenkiesrecht kwam immers neer op een grootschalige herziening van grondwettelijke rechten met wezenlijke gevolgen voor de democratie: in een klap verkreeg de helft van de bevolking immers het politiek

burgerschap. Op basis van welke grondwettelijke beginselen had de rechter de legitimiteit van dat voorstel moeten beoordelen?

En hoe zou de rechter het streven van een republikeinse partij om de grondwetsbepalingen inzake de Nederlandse monarchie af te schaffen moeten waarderen? Of de plannen van een partij die zich inzet voor de erkenning van (tot nu toe niet vastgelegde) grondwettelijke rechten van toekomstige generaties? Natuurlijk zal de rechter die met dergelijke kwesties geconfronteerd wordt proberen om tot een billijke belangenafweging te komen. De rechter zal nagaan of een partijverbod, wat zou neerkomen op een beperking van het recht op vereniging en vrije meningsuiting, noodzakelijk is ter bescherming van de democratie. Maar een dergelijke methode negeert het feit dat een grondwet meer is dan een hiërarchie van normen. Een grondwet fungeert namelijk ook als bron voor een aan een staat ten grondslag liggend narratief van *constitutionalisme*: het stellen en in de praktijk brengen, namens een collectief, van een gezaghebbend verslag van identiteit, waarden, machtsstructuur en fundamentele rechten die tot het collectief behoren.

In die zin is elke herinterpretatie en aanpassing van de tekst van een grondwet een herziening van de waarden die men met elkaar deelt en die van een groep individuen een politieke gemeenschap maakt. Het is bijna vanzelfsprekend dat grote grondwetsherzieningen gepaard gaan met veel politieke onenigheid. Of het met andere woorden wenselijk is om (nota bene in een rechtssysteem dat geen grondwettelijk hof kent) de burgerlijk rechter te laten beoordelen of een politieke partij bij haar streven naar een aanpassing van de grondwettelijke structuren van een staat een legitiem doel nastreeft is maar zeer de vraag.

De Staatscommissie parlementair stelsel erkent dat er risico's zijn als een partij of te vroeg of te laat verboden wordt. Het betreft hier echter niet slechts risico's, maar essentiële kenmerken van het dilemma waarmee de rechter worstelt. Voor een partij die dankzij democratische processen een parlementaire (gekwaliceerde) meerderheid weet te bemachtigen is een partijverbod al te laat. Zo'n verbod zou onmiskenbaar resulteren in een constitutionele crisis. Anderzijds zou als disproportioneel worden gezien om een partij te verbieden die onvoldoende democratische steun geniet om een gevaar te vormen voor de democratische rechtsstaat. Dit is ook wat de Duitse *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) in een recente procedure over de NPD zei. In de procedure erkent de BVerfG dat het streven van de NPD naar een "op een etnische 'volksgemeenschap' georiënteerde autoritaire 'nationaalstaat'" in strijd is met rechtsstatelijke normen en waarden. Tegelijkertijd meent het BVerfG dat deze partij waarschijnlijk over onvoldoende macht beschikt om een werkelijk risico voor de rechtsstaat te worden. In dit soort gevallen acht de BVerfG een strafrechtelijk proces te verkiezen boven een civielrechtelijke procedure. Dat brengt ons weer terug op de vraag voor welk specifiek probleem een civielrechtelijk partijverbod de oplossing is?

Hoewel het huidige kader voor het verbieden van politieke partijen problematisch is, lijkt het voorstel van de Staatscommissie parlementair stelsel geen geschikt alternatief. In zekere zin lijkt het zelfs een oplossing voor een probleem dat niet bestaat (of al op andere juridische manieren kan worden geadresseerd). Bovendien creëert het voorstel een dilemma voor de burgerlijk rechter, die belast wordt met het onderscheiden van mogelijk legitieme en illegitieme herzieningen van de grondwettelijke structuur van ons land. De ironie wil tenslotte dat dit voorstel om de democratische rechtsstaat te beschermen evengoed beschouwd kan worden als een ondermijning van die rechtsstaat. Waar de grondwettelijke scheiding der machten geldt als een essentiële voorwaarde voor een democratische rechtsstaat, maakt het voorstel voor een nieuwe rechterlijke bevoegdheid om democratisch gelegitimeerde, grondwettelijke veranderingen te blokkeren immers afbreuk aan een van de “grondbeginselen van die democratische rechtsstaat”. Als er maar historische voorbeelden waren van misstanden met zo’n macht...