

1 Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet op de politieke partijen (Wpp). Het wetsvoorstel is op 5 juni 2023 voor een tweede keer in consultatie gegaan. Ook al is het wetsvoorstel veelomvattender, in dit advies zal het College vooral in gaan op het scheppen van een wettelijke basis voor een partijverbod als laatste redmiddel tegen een daadwerkelijke bedreiging van de democratische rechtsorde. Een weerbare democratische rechtsstaat met respect voor fundamentele rechten groeit niet door toezicht, sancties en het verbieden van politieke partijen, maar een robuuste verdediging tegen een daadwerkelijke bedreiging van vrijheid en democratie kan onvermijdelijk zijn. Voor die uitzonderlijke, maar helaas niet ondenkbare, situatie onderschrijft het College het belang van een afzonderlijke wettelijke basis voor een partijverbod. Ook stemt het College in met het scheppen van een bijzondere procedure bij de Hoge Raad voor het verbieden van politieke partijen in eerste en enige aanleg. Daardoor wordt belangrijke inhoudelijke samenhang gegarandeerd met de verwante rechtspraak aangaande het verbieden of ontbinden van rechtspersonen vanwege werkzaamheden die in strijd zijn met de openbare orde (art. 2:20 BW).

De Wpp heeft in de visie van de regering twee hoofddoelen, die sterk aan elkaar zijn verbonden. Ten eerste heeft de Wpp tot doel om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één wet te bundelen. De regering doet dit door de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) integraal onderdeel te maken van de Wpp. Ook voorziet de Wpp in de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder, de Autoriteit Wet op de politieke partijen ('de Autoriteit'). Deze elementen moeten de belangrijke en onafhankelijke rol bestendigen die politieke partijen spelen in onze democratie. Het tweede hoofddoel van de Wpp is het versterken van onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen. Daarbij staat transparantie centraal. Deze twee doelen zijn volgens de regering sterk met elkaar verbonden en versterken elkaar. Bij lezing van de memorie wordt niet onmiddellijk inzichtelijk in welke samenhang het verbod van een politieke partij staat met de genoemde hoofddoelen. Dat lijkt oplosbaar, zoals hierna in dit advies zal worden geopperd, door 'de Autoriteit' en het Openbaar Ministerie te noemen als instanties die aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad gemotiveerd kunnen verzoeken bij de Hoge Raad een verzoekschrift in te dienen om een politieke partij te ontbinden.

Voorop staat dat een verbod (de ontbinding) van een politieke partij in overeenstemming zal moeten zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In zijn jurisprudentie heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de fundamentele rol onderstreept die in een democratisch regime wordt gespeeld door politieke partijen die de vrijheden en rechten genieten die zijn vastgelegd in artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) en ook in artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof heeft echter geoordeeld dat de vrijheden die worden gegarandeerd door artikel 11 en door de artikelen 9 (vrijheid van godsdienst) en 10 van het Verdrag, de autoriteiten van een staat het recht niet ontnemen om de instellingen van een staat te beschermen. Bijvoorbeeld als een vereniging (of partij) de instellingen van die staat in gevaar brengt.

Volgens de jurisprudentie van het Hof kan een politieke partij een wetswijziging of de juridische en constitutionele structuren van de staat bevorderen op twee voorwaarden: ten eerste moeten de daartoe gebruikte middelen legaal en democratisch zijn; ten tweede moet de voorgestelde wijziging zelf verenigbaar zijn met fundamentele democratische beginselen. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat een politieke partij waarvan de leiders aanzetten tot geweld of een beleid voeren dat de democratie niet eerbiedigt of gericht is op de vernietiging van de democratie en het schenden van de in een democratie erkende rechten en vrijheden,

geen aanspraak kan maken op de bescherming van het Verdrag tegen op die gronden opgelegde straffen...".¹

De uitzonderingen van artikel 11 moeten, waar het politieke partijen betreft, strikt worden geïnterpreteerd; alleen overtuigende en dwingende redenen kunnen beperkingen van de vrijheid van vereniging van dergelijke partijen rechtvaardigen. Bij het bepalen of er sprake is van een noodzaak in de zin van artikel 11 lid 2, hebben de verdragsluitende staten slechts een beperkte beoordelingsmarge.² Een partijverbod is slechts aanvaardbaar als een laatste redmiddel zijn dat bovendien evenredig in verhouding staat tot de daadwerkelijke en ernstige dreiging voor de democratische orde die van de partij uitgaat.³

Het College vraagt in dit advies voorts aandacht voor:

- Het verhelderen van het interpretatiekader
- Minder restrictieve maatregelen en verbod als laatste redmiddel
- De procedure bij de Hoge Raad

2 Interpretatiekader

Het College vindt het positief dat er in de Memorie van Toelichting (MvT) aandacht wordt besteed aan EHRM-jurisprudentie waaruit voortvloeit dat het partijverbod als een uiterst redmiddel wordt gezien. Van belang is in dit verband op te merken dat de rechtspraak van het EHRM niet ziet op het toetsen van wetgeving maar op de beoordeling van concrete toepassingen daarvan. Het komt er dus op aan of de wet voor de praktische toepassing van verboden een helder interpretatiekader biedt dat overeenstemt met de rechtspraak van het EHRM.

Uit het wetsvoorstel volgt dat het hebben van een doelstelling of werkzaamheden die een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat" de verbodsgrond is aan de hand waarvan een politieke partij verboden en ontbonden kan worden. Het College gaat daar nader op in.

2.1 De werkzaamheden of de doelstelling van een politieke partij

Het College ziet in het voorgestelde artikel 86 lid 1 Wpp dat de doelstelling of de werkzaamheden van een politieke partij kunnen leiden tot een partijverbod. In de MvT staat op pagina 36 dat de doelstelling en werkzaamheden als afzonderlijke aangrijpingspunten gelden voor een verbod, maar dat deze in de praktijk veelal in samenhang zullen worden beoordeeld. Dit lijkt erop te duiden dat ook enkel het hebben van een doelstelling die een bedreiging vormt voor de democratische samenleving voldoende kan zijn om tot een besluit van ontbinding van een partij te komen. Uit de EHRM-jurisprudentie volgt echter dat er in de rechtvaardiging van verboden een nadruk ligt op werkzaamheden die, in samenhang met de doelstelling, een ernstige bedreiging vormen voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Wanneer het alleen een doelstelling betreft, wordt er zeer restrictief getoetst.⁴ Het College adviseert om te verduidelijken dat het verbieden van

¹ EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD002272393 (*Yazar/Turkije*), par. 49.

² EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, (*Case of Refah Partisi (the welfare state) and others/Turkije*), par. 100.

³ Vg. ook EHRM 8 december 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1208JUD002388594 (*The freedom and democracy party/Turkije*), par. 41.

⁴ EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD002272393 (*Yazar/Turkije*); EHRM 30 januari 1998,

politieke partijen die een bedreigende doelstelling hebben, niet beoogd wordt zonder dat op basis van gebleken omstandigheden of gedragingen verwerkelijking van die doelstelling een reëel gevaar is.

2.2 De definitie van een daadwerkelijke en ernstige bedreiging

Volgens het EHRM mag er preventief worden opgetreden tegen politieke partijen wanneer er een voldoende onmiddellijke bedreiging van de democratische samenleving bestaat en dit de enige manier is om die dreiging van de beweging weg te nemen.⁵ Daarbij weegt het EHRM onder andere mee in welke mate een politieke partij invloed heeft in het politieke besluitvormingsproces.⁶ Het moet daarbij gaan om de mogelijkheid tot reële invloed, bijvoorbeeld als een partij de meerderheid aan zetels krijgt en daarmee besluitvorming makkelijker naar haar hand kan omzetten. Op pagina 37 van de MvT wordt geconcludeerd dat de lage kiesdrempel in Nederland als gevolg heeft dat kleine politieke partijen “relatief eenvoudig kunnen deelnemen aan het politieke besluitvormingsproces om vervolgens invloed en aanhang te kunnen verwerven en daarmee al in een vroeg stadium een daadwerkelijk en ernstig gevaar kunnen vormen”. Het College wil de regering meegeven dat een lage kiesdrempel juist ook het tegenovergestelde kan betekenen, namelijk dat een groot aantal andere partijen betrokken is bij besluitvorming en de invloed van elke kleine politieke partij relatief minder groot is. Het College beveelt aan te verduidelijken onder welke omstandigheden een kleine partij een daadwerkelijk en ernstig gevaar zou kunnen vormen, met inachtneming van de criteria die volgen uit EHRM-jurisprudentie.

2.3 De grondbeginselen van een democratische rechtsstaat

In het tweede lid van artikel 86, wordt een opsomming gegeven van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat die ten grondslag kunnen liggen aan het partijverbod:

- a. periodieke, vrije en geheime verkiezingen;
- b. democratische besluitvorming;
- c. grondrechten;
- d. scheiding van machten;
- e. onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

Dit betreft een niet-limitatieve opsomming en er hoeft geen sprake te zijn van meer dan één grond. Zo gelezen ligt de drempel voor een verbod niet hoog. Het College begrijpt dat een niet-limitatieve opsomming van waarde kan zijn met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot deze grondbeginselen. In de context van art. 11 van het EVRM geldt dat een helder verband moet worden gelegd tussen een toepasselijke grond en de noodzaak van een verbod in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden of misdaad, ter bescherming van de gezondheid of de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie ook p. 41 van de memorie). Op die wijze wordt gewaarborgd dat het EHRM-kader met betrekking tot de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat leidend moet zijn. Het College adviseert nader te verduidelijken in de toelichting op het wetsvoorstel dat dit ook geldt voor eventuele nieuwe grondbeginselen.

ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*Case of United Communist Party of Turkey and others/Turkije*); EHRM 6 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Case of Herri Bata Suna and Bata Suna/Spanje*), par. 80.

⁵ EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*).

⁶ EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, (*Case of Refah Partisi (the welfare state) and others/Turkije*), par. 107-110.

3 Minder restrictieve maatregelen en verbod als laatste redmiddel

Zoals ook blijkt uit de MvT is een partijverbod een uiterst redmiddel. Dit veronderstelt een escalatie waarbij voorafgaand aan een verbod minder vergaande middelen vergeefs zijn beproefd. Bij minder vergaande middelen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een door de strafrechter op te leggen ontzegging van subsidies als bijkomende straf of het ontnemen van zendtijd, het tijdelijke schorsen van politieke partijen, en de mogelijkheid om het partijprogramma en mogelijk schadelijke doelstellingen aan te passen, voordat de Hoge Raad wordt verzocht een besluit te nemen over een mogelijk partijverbod. Maar zoals het voorstel nu is vormgegeven is niet inzichtelijk hoe regie gevoerd zou kunnen worden op de opschaling van lichte naar meer ingrijpende maatregelen tot het laatste redmiddel van een verbod. Het College denkt dat het scheppen van samenhang in de escalatie van maatregelen/restricties wel mogelijk is door een verbinding aan te brengen tussen het verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om een politieke partij te verbieden en de rol die de Autoriteit politieke partij en het Openbaar Ministerie spelen bij de toepassing van minder restrictieve maatregelen of sancties.

4 De procedure bij de Hoge Raad

De regering kiest ervoor de bevoegdheid tot het verzoeken van een oordeel van de Hoge Raad te beleggen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal kent immers als zelfstandig ambt een sterke onafhankelijkheidspositie vanwege zijn grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven (artikel 117, eerste lid, Grondwet). De procedure zal nog uitgewerkt worden in een voorstel tot wijziging van de Wet RO. In de memorie wordt aangegeven dat de keuze voor een beoordeling door de procureur-generaal als verzoekende partij en de beoordeling van het verzoek door de Hoge Raad ruimhartig wordt voldaan aan het vereiste van een effectief rechtsmiddel zoals bedoeld in artikel 13 EVRM. Daarbij past een kanttekening.

Met een effectief rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM wordt een rechtsmiddel bedoeld tegen een inbreuk op een fundamenteel recht en niet de kwaliteit van de procedure die leidt tot een maatregel die de inbreuk impliceert. Volgens de rechtspraak van het EHRM is het vereiste van een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM evenwel niet van toepassing op rechterlijke uitspraken van de (hoogste) rechter (met uitzondering van redelijke termijnkwesties).⁷ Wel kan een door de Hoge Raad opgelegd verbod door het EHRM worden beoordeeld op de procedurele kwaliteit waarmee art. 11 EVRM is nageleefd. Als in een procedure voor de Hoge Raad de vertegenwoordigers van de politieke partij hun positie onvoldoende naar voren hebben kunnen brengen, rijst de vraag of de noodzakelijkheid van toepassing van het verbod wel procedureel zuiver is vastgesteld. Met andere woorden er kan dan sprake zijn van een procedurele schending van art. 11.

Het is evenwel goed mogelijk om de noodzaak van een verbod van een politieke partij in een evenwichtige procedure te laten plaatsvinden. Zo zou bijvoorbeeld inspiratie worden opgedaan bij de wijze waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad klachten onderzoekt tegen rechterlijke ambtenaren. In een voorprocedure kunnen betrokkenen worden gehoord en argumenten voor of tegen een voorgenomen verzoek tot een verbod zouden in dat stadium al kunnen worden uitgewisseld (vgl. art. 13a jo. art. 13b lid 2 en lid 3 RO). Ook in ander opzicht kan het raadzaam zijn vergelijkenderwijs naar die procedure te kijken. Bij klachtprocedures kan de procureur-generaal zowel ambtshalve als ook naar aanleiding van een ingediende klacht handelen. Denkbaar is om aan de Autoriteit en aan het Openbaar Ministerie in de Wet RO een basis te geven om de procureur-generaal bij de Hoge Raad te

⁷ Zie: Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, updated on 31 August 2022, p. 24 (nr. 71: acts of the highest judicial body), website HUDOC.

kunnen verzoeken van zijn bevoegdheid een verzoekschrift tot het verbieden/ontbinden van een politieke partij over te gaan. Zo kan een escalatie van minder vergaande restricties via de Autoriteit of het Openbaar Ministerie en de strafrechter naar een ultiem verbod gestalte krijgen. Een dergelijk systeem is verenigbaar met een ambtshalve bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om een verzoekschrift in te dienen.

Voor nadere vragen of een toelichting kunt u contact laten opnemen met [REDACTED], beleidsadviseur via [REDACTED] mensenrechten.nl, of [REDACTED].

Met vriendelijke groet,

mr. dr. J.P. Loof
ondervoorzitter/waarnemend voorzitter