

## **Gespreksnotitie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het thema 'partijverbod'**

### **Inleiding**

Bij brief van 23 mei 2025 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer mij uitgenodigd deel te nemen aan een rondetafelgesprek over het thema 'partijverbod' uit het wetsvoorstel 'Wet op de politieke partijen' (Wpp). Deze gespreksnotitie dient ter voorbereiding daarvan.

Op 21 maart 2023 hebben de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies uitgebracht over het in consultatie gebrachte wetsvoorstel Wpp. Graag verwijs ik naar dit advies.<sup>1</sup> Ter aanvulling en toelichting merk ik het volgende op.

### **De voorgestelde bepaling in het licht van het huidige recht**

Het wetsvoorstel Wpp bepaalt dat een politieke vereniging door de Hoge Raad op verzoek van de PGHR verboden wordt verklaard en wordt ontbonden als die vereniging door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat (art. 139 lid 1 Wpp).

De mogelijkheid dat de rechter een politieke vereniging verbiedt en ontbindt is niet nieuw. Art. 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) bevat een algemene voorziening voor het verbieden en ontbinden van rechtspersonen, die zich ook kan uitstrekken tot een politieke vereniging.<sup>2</sup> De voorgestelde bepaling is aan te merken als een specifieke regel (*lex specialis*) in verhouding tot de algemene bepaling, die voortaan niet meer van toepassing zal zijn op politieke verenigingen. Het verbieden en ontbinden van een partij is een uiterste redmiddel om het politieke proces, de democratische samenleving en het functioneren van de democratische rechtsstaat te beschermen.

De keuze voor een specifieke bepaling en een afwijkende competentieregeling doet recht aan het bijzondere, uitzonderlijke karakter van het verbieden en ontbinden van een politieke vereniging.

### **Toepassingscriteria**

In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt tot uitgangspunt genomen dat politieke partijen een cruciale rol spelen in een democratische samenleving, die gebaat is bij politieke pluriformiteit en een vrije gedachtewisseling. Gelet op de bijzondere positie van politieke partijen in ons staatsbestel, dienen aan het verbieden en ontbinden van een politieke vereniging hogere eisen te worden gesteld dan bij andere rechtspersonen.

Het voorgestelde art. 139 Wpp bevat als criterium dat de vereniging door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Het tweede lid van art. 139 lid 2 Wpp bevat een niet-limitatieve opsomming van vijf grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Het is wenselijk in het wetgevingstraject verder te verduidelijken dat en op welke wijze voor de toepassing van art. 139 Wpp daadwerkelijk een hogere drempel geldt dan bij de toepassing van art. 2:20 BW.

Ook overigens zou het 'ultimum remedium'-karakter van het partijverbod kunnen worden versterkt. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid om een politieke partij die een doelstelling heeft geformuleerd

<sup>1</sup> Te vinden via [www.hogeraad.nl/actueel/publicaties/wetgevingsadviezen-president-procureur-generaal](https://www.hogeraad.nl/actueel/publicaties/wetgevingsadviezen-president-procureur-generaal).

<sup>2</sup> Zie Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961, NJ 1999, 377 (verbod en ontbinding NVP/CP '86).

die een daadwerkelijke en ernstige bedreiging kan vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, maar geen werkzaamheden heeft verricht die in dezelfde richting wijzen, in de gelegenheid te stellen die doelstelling aan te passen. Denkbaar is dat een politieke partij haar doelstellingen stelliger heeft verwoord dan de wijze waarop zij hieraan daadwerkelijk uitvoering wil geven. Het EHRM benadrukt in dit verband het belang dat de inhoud van een partijprogramma in samenhang moet worden gezien met de gedragingen van partijleiders en de posities die zij verdedigen.<sup>3</sup>

Als een partij de bewoordingen van haar doelstelling aanpast, maar door haar werkzaamheden niettemin een daadwerkelijke en ernstige bedreiging blijkt te vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, vormt dat een zelfstandige grond voor een verbod en ontbinding.

### **De Hoge Raad en de PGHR**

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid te beslissen over het verbieden en ontbinden van een politieke vereniging belegd bij de Hoge Raad, die beslist na een daartoe strekkend verzoek van de PGHR. Die keuze voor één hoogste rechterlijke instantie sluit in ons huidige bestel aan bij aanbevelingen van de Venetië Commissie en de Staatscommissie herziening parlementair stelsel. Deze kan bijdragen aan een voortvarende behandeling, waarmee wordt voorkomen dat langdurige onzekerheid ontstaat. Bij de keuze voor de PGHR is in aanmerking genomen dat hij een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar is met een onafhankelijke positie in ons staatsbestel (art. 117 lid 1 Grondwet).

Met instemming kan worden gewezen op de in de memorie van toelichting verwoorde uitgangspunten (i) dat de beoordeling of het middel van een partijverbod moet worden toegepast en zo ja, welke vorm daarvoor passend is, een constitutionele taak betreft en (ii) dat deze constitutionele taak kan worden toegevoegd aan de constitutionele taken van de Hoge Raad en de PGHR in ons rechtsbestel.

Daarbij merk ik op dat het leiding geven aan feitelijk onderzoek ook bij andere taken van de PGHR aan de orde is, zoals bij het doen van nader onderzoek met het oog op een mogelijk verzoek tot herziening in een strafzaak.

In gevallen waarin een partijverbod in aanmerking zou kunnen komen, zal veelal sprake zijn van een strafrechtelijk onderzoek. De PGHR kan dan ingevolge art. 123 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bijstand krijgen van het Openbaar Ministerie. Het College van procureurs-generaal is op grond van deze bepaling verplicht de PGHR de bijstand van het Openbaar Ministerie te verlenen, die de PGHR ter uitvoering van de aan hem opgedragen taken verlangt.

Het is echter niet uit te sluiten dat ook in situaties waarin (nog) geen strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt een verzoek als bedoeld in art. 139 Wpp wordt overwogen. Het nieuw ingevoegde art. 140 Wpp houdt in dat de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp) op verzoek van de PGHR inlichtingen verstrekt en stukken overlegt die de PGHR voor zijn taak nodig heeft. Met deze aanvulling is de informatiepositie van de PGHR beter geborgd. Daarbij merk ik op dat uit art. 121 Wpp volgt dat de Napp bevoegd is inlichtingen te vorderen van een politieke partij en inzage te vorderen in bescheiden van een politieke partij.

Voor een effectieve uitoefening van de taak van de PGHR is het van belang dat de PGHR, ook zonder dat daaraan een verzoek als bedoeld in art. 140 Wpp of art. 123 Wet RO ten grondslag ligt, door de Napp en andere overheidsorganen wordt geïnformeerd over signalen die in het kader van art. 139 Wpp voor hem relevant (kunnen) zijn. Het is wenselijk dat dit aspect wordt verduidelijkt.

F.W. Bleichrodt, 10 juni 2025

<sup>3</sup> EHRM 30 juni 2009, nrs. 25803/04 en 25817/04, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna en Batasuna t. Spanje*), par 80.