

NJB 2022/2873

Een sneller verbod van politieke partijen: overbodig en onwenselijk

Hansko Broeksteeg, datum 12-12-2022

Datum	12-12-2022
Auteur	Hansko Broeksteeg ^[1]
JCDI	JCDI:ADS679730:1
Vakgebied(en)	Staatsrecht / Algemeen Staatsrecht (V) Ondernemingsrecht / Rechtspersonenrecht Staatsrecht / Wetgeving

Het voorstel van Kamerleden Paternotte en Sneller om politieke partijen sneller te verbieden is overbodig en onwenselijk. Overbodig, omdat politieke partijen al verboden kunnen worden op grond van het oude artikel 2:20 BW en de Wet politiek partijen daarvoor een regeling zal gaan bevatten. Onwenselijk, omdat het voorstel de bijzondere positie van politieke partijen miskent.

Op 16 november jl. deed het Tweede Kamerlid Paternotte (D66) in de media het voorstel om politieke partijen sneller te verbieden. Het idee is een dag later vastgelegd in een motie van zijn partijgenoot Sneller.^[2] De motie vraagt aandacht voor de opdracht de Nederlandse democratische rechtsstaat weerbaarder te maken tegen antidemocratische krachten. Omdat een Wet op de politieke partijen (Wpp) nog wel even op zich laat wachten verzoekt de motie 'om tot het moment van inwerkingtreding van de Wet op de politieke partijen de uitzonderingsclausule voor politieke partijen voor artikel 2:20 BW over de ontbinding van rechtspersonen te schrappen'.^[3] Het voorstel is overbodig en onwenselijk; overbodig omdat een partijverbod nu al mogelijk is en een Wet op de politieke partijen binnen afzienbare tijd het partijverbod nader gaat regelen en onwenselijk omdat politieke partijen een wezenlijk andere rechtspositie hebben dan andere rechtspersonen. Om dat verder uit te leggen, geef ik een korte geschiedenis van de regeling en toepassing van artikel 2:20 BW; vervolgens ga ik na welke wetgeving met betrekking tot verbodenverklaring van rechtspersonen onlangs in werking is getreden (een nieuw artikel 2:20 BW), in behandeling is (een bestuurlijk verbod van rechtspersonen) en is aangekondigd (een Wet op de politieke partijen).

1. De regeling en toepassing van artikel 2:20 BW tot voor kort

De regeling van een verbod van politieke partijen was tot voor kort (1 januari 2022) vrij sober. Zij zijn verenigingen en vallen daarmee onder het rechtspersonenrecht. Artikel 2:20 lid 1 BW gaf de volgende regeling: een rechtspersoon van wie de *werkzaamheid* in strijd is met de openbare orde, kon door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie, verboden en ontbonden worden verklaard. Indien het *doel* van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, kon de rechtbank op grond van lid 2 wederom op verzoek van het Openbaar Ministerie, de rechtspersoon ontbinden, maar dan moest de rechtbank de rechtspersoon eerst in de gelegenheid stellen om het doel te wijzigen, zodat het niet meer in strijd is met de openbare orde. Kortom: het criterium luidt 'strijd met de openbare orde'; werkzaamheid of doel in strijd daarmee kunnen verschillende rechtsgevolgen hebben. Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat 'strijd met de openbare orde' strikter is te interpreteren dan 'strijd met de wet'. Het moet gaan om 'handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel'.^[4] Belangrijk is ook op te

merken dat alleen de civiele rechter bevoegd is tot verbodenverklaring.

De toepassing van artikel 2:20 BW heeft geleid tot verbodenverklaring van diverse rechtspersonen. De pedofielenvereniging Martijn werd verboden^[5] en hetzelfde geldt voor enkele motorclubs.^[6] Een verbod van politieke partijen komt weinig voor. Onder het regime van artikel 2:20 BW (sinds 1988) is slechts één politieke partij verboden, namelijk de Nationale Volkspartij/CP'86 in 1998. ^[7] De Rechtbank Amsterdam oordeelde toen dat 'uit de doelstelling en de toelichting daarop, het beginselprogramma, de (geciteerde) passages uit het propagandamateriaal, de partijbladen, de wijze waarop publiciteit wordt gezocht, en het stickermateriaal, (...), [blijkt] dat met deze werkzaamheid van de NVP/CP'86 niet anders wordt beoogd dan het oproepen en aanzetten tot, dan wel het bevorderen van discriminatie van allochtonen'. ^[8] De rechtbank merkt dat aan 'als in strijd met de openbare orde als bedoeld in het hier toepasselijke art. 2:20 lid 1 BW' (r.o. 4.4.3).

Uit het voorgaande volgt in de eerste plaats dat politieke partijen voor wat betreft verbodenverklaring geen andere rechtspositie hadden dan andere rechtspersonen. Daarbij geldt dat het Openbaar Ministerie zeer terughoudend is geweest in de toepassing van artikel 2:20 BW en dat het dat in het bijzonder lijkt te zijn geweest met betrekking tot politieke partijen.

2. Nieuwe wetgeving

2.1. Een nieuw artikel 2:20 BW

Op 1 januari van dit jaar is een wijziging van artikel 2:20 BW in werking getreden.^[9] Lid 1 heeft nu betrekking op zowel werkzaamheid als doel van de rechtspersoon en de mogelijke rechtsgevolgen daarvan zijn gelijk, namelijk verbodenverklaring en ontbinding. In het nieuwe lid 2 wordt het begrip 'openbare orde' nader ingevuld. In ieder geval is er strijd met de openbare orde indien het doel of de werkzaamheid 'leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag'. Een nieuw lid 3 bepaalt vervolgens dat er een vermoeden van strijd met de openbare orde is bij dreiging 'tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie'. Aan artikel 2:20 BW zijn voorts twee leden toegevoegd over de uitspraakbevoegdheid van de rechter en het rechtsgevolg van verbodenverklaring. Volgens de memorie van toelichting verduidelijkt het voorstel 'de inhoud van het openbare orde begrip en vergemakkelijkt [het] de toepassing van artikel 2:20 BW, waardoor het een krachtiger kader biedt'. ^[10] Of de nadere definitie daadwerkelijk een 'vergemakkelijking' bewerkstelligt, is niet op voorhand te zeggen. ^[11] Immers, de civiele rechter zal toepassing moeten geven aan artikel 2:20 BW en zal daarbij het grondrecht van de verenigingsvrijheid mee laten wegen.

Voor politieke partijen is het volgende van belang. In (het nieuw toegevoegde) artikel 32a lid 3 Overgangswet nieuw BW is bepaald dat het 'oude' artikel 2:20 BW van toepassing blijft ten aanzien van politieke partijen en hun neveninstellingen,^[12] tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (namelijk als de Wet op de politieke partijen in werking treedt).^[13] Dat vergt enige uitleg. Het betekent namelijk dat het nieuwe artikel 2:20 BW op grond van de Overgangswet kennelijk niet van toepassing is op politieke partijen. In de memorie van toelichting geeft het kabinet twee, met elkaar samenhangende argumenten waarom voor politieke partijen overgangsrecht geldt. In de eerste plaats bestaat het voornemen deze te regelen in een Wet op de politieke partijen. Daarnaast is de positie van politieke partijen, 'ook in het licht van de verenigingsvrijheid, van een andere orde dan de positie van andere organisaties. De wijze van en gronden waarop tot een verbod van een politieke partij kan worden gekomen, verdient dan ook een eigenstandige afweging'. Die afweging past bij de tot stand te komen Wet op de politieke partijen.^[14]

Politieke partijen kunnen dus ook nu worden verboden, zij het op grond van het 'oude' artikel 2:20 BW. Als ik Paternotte en Sneller goed begrijp, willen zij deze uitzondering laten vervallen. Politieke partijen zouden in hun voorstel onder het nieuwe regime van artikel 2:20 BW komen te vallen. Ik kom hierop terug in par. 3.

2.2. Een bestuurlijk verbod van rechtspersonen

Naast het nieuwe artikel 2:20 BW is er nog een ander voorstel dat verboden rechtspersonen betreft. Eind 2018 hebben vijf Kamerleden een wetsvoorstel aanhangig gemaakt,^[15] waarmee zij de verbodenverklaring van 'ondermijnende organisaties' aan de minister willen toekennen. ^[16] Voor deze organisaties is het dan niet langer de civiele rechter, die op vordering van het Openbaar Ministerie, een verbod uitspreekt. De initiatiefnemers merken als ondermijnende organisaties aan: organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden, waardoor zij een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van burgers en voor het openbaar gezag.^[17] Het zal niet verbazen dat het initiatiefvoorstel voornamelijk betrekking heeft op motorbendes (Outlaw Motorcycle Gangs). Het voordeel van een bestuurlijk verbod zou onder meer de onmiddellijke werking daarvan zijn; niet langer hoeft de civielrechtelijke rechtsgang afgewacht te worden.

Over (de wenselijkheid van) dit wetsvoorstel is veel te zeggen, zoals dat het voorstel tot gevolg heeft dat de verbodenverklaring van deze rechtspersonen voortaan bestuursrechtelijk afgedaan wordt, in plaats van civielrechtelijk. Ik laat dat hier achterwege.^[18] Voor dit artikel is namelijk relevant dat politieke partijen en hun neveninstellingen, kerkgenootschappen en vakbonden zijn uitgesloten van de toepassing van dit wetsvoorstel.^[19] Zij kunnen dus niet bestuursrechtelijk verboden worden. In de memorie van toelichting stellen de initiatiefnemers over deze uitzondering: 'Een verbod van die organisaties raakt zozeer aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst, dat de weg via de civiele rechter meer aangewezen is'. ^[20] Zij hebben daarmee oog voor de grondrechtelijke implicaties van hun voorstel; een bestuursrechtelijke verbodenverklaring, initieel zonder rechterlijke tussenkomst, zou te zeer ingrijpen in deze grondrechten.^[21]

2.3. Een wet op de politieke partijen

Ten slotte is er de langverwachte Wet op de politieke partijen (Wpp), die een verbod van politieke partijen moet regelen. Een conceptwetsvoorstel, dat ter internetconsultatie kan worden voorgelegd, is al vaak aangekondigd, in eerste instantie vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 2021, later eind 2022.^[22] Vooralsnog is zo'n conceptwetsvoorstel niet verschenen. Hoe dan ook zou de Wpp een specifieke voorziening krijgen voor een verbod van politieke partijen: de Wpp gaat zowel de gronden als de procedure van een verbod bevatten.^[23] Kamerleden vragen regelmatig naar het voorstel; bij de behandeling van de Evaluatiewet financiering politieke partijen betoonden zij zich ongeduldig. Ook Paternotte en Sneller geven aan dat zij het te lang vinden duren; mede om die reden deden zij, naar eigen zeggen, hun voorstel. Het voorstel is al zo vaak aangekondigd, dat het, aldus enkele Kamerleden mythische proporties en een cultstatus krijgt, ja, zelfs een 'mystery-wet' wordt.^[24]

3. Een sneller verbod?

Uit het voorgaande ontstaat het volgende beeld. In de eerste plaats is de wetgeving omtrent verbodenverklaring van rechtspersonen, en in het bijzonder van politieke partijen, er bepaald niet overzichtelijker op geworden. De uitzondering van politieke partijen op artikel 2:20 BW, namelijk dat voor hen het 'oude' regime geldt, is alleen kenbaar via overgangsrecht. Dat is wetgevingstechnisch toegestaan, maar fraai is het niet. In de tweede plaats benadrukken alle wetgevingsinitiatieven (en overigens de jurisprudentie) dat politieke partijen niet te gemakkelijk verboden moeten kunnen worden. Een verbod beperkt de verenigingsvrijheid in zulke grote mate, dat er voldoende waarborgen moeten bestaan om al te lichtvaardige toepassing te voorkomen. Om die reden is de uitzondering in het initiatiefvoorstel bestuurlijk verbod logisch: voor politieke partijen is de weg via de civiele rechter meer aangewezen dan een bestuurlijk verbod. Ook de criteria die kunnen leiden tot een verbodenverklaring moeten niet te lichtvaardig toepasbaar zijn. De bedoeling van de wetgever bij de aanpassing van artikel 2:20 BW was, om het begrip 'openbare orde' ruimer in te vullen. De toepassing van artikel 2:20 BW zou makkelijker moeten worden. Daarvan heeft de wetgever uitdrukkelijk politieke partijen willen uitsluiten, hetgeen mij verstandig lijkt, ook om de redenen die de wetgever zelf heeft aangedragen: politieke partijen hebben een andere rechtspositie dan andere rechtspersonen en die rechtspositie behoeft uitwerking in de Wpp. Terughoudendheid bij een verbod van politieke partijen, zowel

inhoudelijk als procedureel, sluit ook aan bij de jurisprudentie van het EHRM ter zake: zij zijn voor de pluralistische democratie dermate belangrijk, dat een partijverbod alleen als *ultimum remedium* toepassing mag vinden.^[25] Ook in de Straatsburgse jurisprudentie hebben politieke partijen daarmee een wezenlijk andere rechtspositie dan andere rechtspersonen.^[26] Het voorstel-Paternotte en Sneller is dus wat mij betreft overbodig en onwenselijk. Overbodig, omdat politieke partijen al verboden kunnen worden en de Wpp daarvoor een regeling gaat bevatten. Onwenselijk, omdat het voorstel de bijzondere positie van politieke partijen miskent.

Voetnoten

[1] Prof. mr. J.L.W. Broeksteeg is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Dit artikel is geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW.

[2] [Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 71](#).

[3] Vooralsnog (24 november 2022) is de motie aangehouden en heeft de Tweede Kamer daarover nog niet gestemd.

[4] [Kamerstukken II 1984/85, 17476, nr. 5](#), p. 2-3. Overigens sluit de jurisprudentie van het EHRM omtrent partijverboden daarbij aan; ik kom daarop in par. 3 terug.

[5] HR 18 april 2014, *NJ* 2014/507, m.nt. Alkema.

[6] Zie bijvoorbeeld: HR 24 april 2020, *AB* 2021/51, m.nt. Brouwer en Koornstra (*Bandidos*).

[7] Eerder werden verboden: in 1894 de Sociaal Democratische Bond, in 1944 de Nationaal Socialistische Beweging, in 1953 de Nationaal Europese Sociale Beweging en in 1977 de Nederlandse Volksunie.

[8] Rb. Amsterdam 18 november 1998, *AB* 1999/329, m.nt. Kanne.

[9] *Stb.* 2021, 310; inwerkingtreding: *Stb.* 2021, 346.

[10] [Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3](#), p. 2.

[11] En overigens: wat is bedoeld met een 'krachtiger kader' is (mij) niet duidelijk.

[12] Daarmee zijn bedoeld de aan de partij verbonden jongerenverenigingen, wetenschappelijke bureaus e.d. [Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3](#), p. 28.

[13] Waarbij het overigens de vraag is wat er precies onder 'politieke partijen' moet worden verstaan. Zie hierover het advies van de Raad van State: [Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 4](#), p. 11-13; en de memorie van toelichting: [Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3](#), p. 28.

[14] [Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3](#), p. 28.

[15] Kuiken (PvdA), Kuik (CDA), Van Wijngaarden (VVD), Van der Graaf (CU), Van der Staaij (SGP).

[16] [Kamerstukken II 2018/19, 35079, nrs. 2](#) en 3.

[17] De definitie is tot stand gekomen na amendering: [Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 20](#).

[18] Zie daarvoor onder meer: J. Koornstra, B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Over het wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties'', *TvCR* 2020, p. 60-82.

[19] Zie art. 3 van het voorstel: [Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 2](#).

[20] [Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 3.](#)

[21] Overigens is het de vraag waarom rechtspersonen die onderwijsinstellingen in stand houden niet aan art. 3 van het voorstel zijn toegevoegd. Theoretisch zouden zij verboden kunnen worden, hetgeen toch een zeer vergaande beperking van art. 23 lid 2 Gw zou zijn. Daaraan besteden de initiatiefnemers (in de memorie van toelichting) geen aandacht. Een omissie, lijkt mij.

[22] *Handelingen II 2021/22*, nr. 53, item 16, p. 25.

[23] [Kamerstukken II 2020/21, 35367, nr. 6](#), p. 7.

[24] Zie vooral Leijten (SP) en Eerdmans (JA21); *Handelingen II 2021/22*, nr. 50, item 21, p. 1 e.v.

[25] Zie bijvoorbeeld: EHRM 30 januari 1998, nr. 19392/92 (*United Communist Party*); EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, *EHRC 2003/28*, m.nt. Janssen (*Refah Partisi*).

[26] EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, *EHRC 2013*, 218, m.nt. De Morree (*Vona*).