

*Hansko Broeksteeg en Ronald Tinnevelt*

## 1. EEN ONREALISTISCH BEELD VAN ONZE STAATSINRICHTING?

Laten we aan het einde van deze bundel terugkeren naar het probleem dat de staatscommissie Van Schaik in 1954 reeds op heldere en krachtige wijze stelde: schetst de Grondwet een onrealistisch beeld van onze staatsinrichting door politieke partijen niet te noemen? Of, algemener uitgedrukt: bestaat er een kloof tussen de belangrijke positie die politieke partijen nog steeds in ons politieke landschap innemen en de wijze waarop hun positie binnen het recht geregeld wordt? Twee vragen die – hoewel gelijkaardig van strekking – niet tot hetzelfde antwoord hoeven te leiden. Zo kan men perfect voorstander zijn van een verscherping van de regels omtrent partijfinanciering zonder daarmee te pleiten voor een partijwet of voor het opnemen van een specifieke bepaling in de Grondwet. Een betoog voor verdere regelgeving ten aanzien van het functioneren van politieke partijen hoeft met andere woorden niet noodzakelijk een pleidooi te impliceren voor een *grondwettelijke* regulering van de status van politieke partijen. Het een sluit het ander niet uit, maar ze impliceren elkaar niet wederzijds.

Welk antwoord op deze vragen kunnen we nu destilleren uit de diverse bijdragen die in deze bundel zijn opgenomen? Is het verstandig voor een non-interventionistische benadering te pleiten of juist voor een interventionistische benadering? Ook op dit punt is het raadzaam om niet meteen in uitersten of dichotomieën te vervallen. Hoewel de meeste auteurs in deze bundel pleiten voor een zekere mate van terughoudendheid ten aanzien van de regulering van de status en het functioneren van politieke partijen, volgt hier niet direct uit dat een volledig non-interventionistische benadering van politieke partijen daarmee ook de beste kaarten in handen heeft. Zo schrijft *Paul Bovend'Eert* dat een aanscherping van de regeling ten aanzien van de registratie en de openbaarmaking van bijdragen aan partijen aangescherpt moet worden, stelt *Remco Nehmelman* voor om het idee van een facultatief geformuleerde grondwettelijke bepaling (zoals de commissie Van Schaik opperde) serieus in heroverweging te nemen en suggereren *Gert Jan Geertjes*

en Luc Verhey dat het zinvol is om verder na te denken over de betekenis die het concept 'constitutionele conventies' kan hebben voor het Nederlandse staatsbestel. Terughoudendheid sluit een pleidooi voor verdere regulering dus niet uit.

Maar welke balans tussen een zekere mate van onafhankelijkheid van politieke partijen ten opzichte van de staat en de noodzaak of wenselijkheid van een duidelijke regulering is dan raadzaam om na te streven? Welke afweging is in de context van het Nederlandse recht de juiste? Om die vraag te beantwoorden, zo zagen we in de bijdrage van *Hansko Broeksteeg*, is het nodig om een stap terug te zetten en te kijken welke status politieke partijen binnen ons politiek-juridische bestel hebben. Zijn het louter vrijwillige verenigingen, quasi-publieke instellingen of staatsorganen? Bezien vanuit een louter juridisch oogpunt lijkt dit probleem op het eerste gezicht niet zo moeilijk om op te lossen. Partijen zijn immers verenigingen in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek. Volgens Broeksteeg zijn het 'privaatrechtelijke maatschappelijke verbanden, met leden en gericht op een bepaald doel'. Tegelijkertijd merkt hij echter op dat politieke partijen – juist vanwege hun doel – niet in alles op één lijn te stellen zijn met meer 'reguliere' verenigingen zoals een vakbond, tennisclub of coöperatie. Politieke partijen beogen 'het op democratische wijze verwerven van invloed in het overheidsbestuur', terwijl dit voor meer reguliere verenigingen niet hoeft te gelden.

Bovendien zijn politieke partijen op punten aan een ander juridisch regime onderworpen dan andere verenigingen. Zo schrijft de Kieswet voor dat politieke partijen volledige rechtsbevoegdheid moeten hebben om aan verkiezingen deel te kunnen nemen; een vereiste dat ook geldt in de Wet financiering politieke partijen en de Mediawet. Deze rechtsbevoegdheid is nodig in verband met de naamsvermelding boven kandidatenlijsten. Daarnaast geldt de bevoegdheid om een onderscheid tussen leden te maken voor politieke partijen – mede als gevolg van artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag en de uitspraak in de SGP-zaken – in veel mindere mate dan voor meer reguliere verenigingen. De mogelijkheid om verenigingen verboden te verklaren, ten slotte, dient ten aanzien van partijen met een grotere mate van terughoudendheid betracht te worden dan met betrekking tot andere verenigingen. Die eis vloeit niet alleen voort uit de Nederlandse parlementaire geschiedenis, maar ook uit Europese jurisprudentie.

De meer algemene conclusie die hieruit volgt voor de status van politieke partijen zal duidelijk zijn. Hoewel partijen in de kern nog steeds als verenigingen beschouwd kunnen worden, nemen ze wel degelijk een speciale positie in ons politieke bestel in. Ze heb-

ben een specifiek doel en zijn op een aantal wezenlijke punten aan andere juridische normen onderworpen. Indien politieke partijen echter 'bijzondere verenigingen' zijn, stelt de vraag zich wat deze status rechtvaardigt.

## 2. DE FUNCTIES VAN POLITIEKE PARTIJEN

Om het antwoord op die vraag op het spoor te komen, is het nodig te weten welke functies politieke partijen in een representatieve democratie (moeten) vervullen en welke normatieve concepties van politieke partijen in het debat over de status van partijen onderscheiden kunnen worden. In zijn bijdrage aan deze bundel gaat *Alexander van Kessel* in op de wisselende functies die politieke partijen hebben gehad in de periode van 1880 tot 1917, tussen 1917 en 1967 en van 1967 tot nu. De periode tussen 1880 en 1917 stond vooral in het teken van de mobilisatie en emancipatie van een steeds groeiend kiezersvolk en het articuleren van de gezamenlijke eisen van de leden in de vorm van een politiek programma. Het accent in de periode van 1917 tot 1967 verschoof in de richting van de opkomst van de massapartij en een geleidelijke verzuiling van het politieke en sociale leven. Politieke partijen werden gezien als de 'politieke uitingsvorm van de afzonderlijke [levensbeschouwelijke] zuilen'. Als gevolg van de ontzuiling en de secularisering van de maatschappij in de periode na 1967 dienden politieke partijen zich sterk te heroriënteren op hun positie in de maatschappij. Zij hervormden zich tot *catch-all* partijen – organisaties met een vager ideologisch en electoraal profiel, een sterkere nadruk op leiderschap en minder binding met de natuurlijke achterban en belangenorganisaties – en legden zich vooral toe op de rekrutering van kandidaten en het trekken van zoveel mogelijk kiezers. Tegelijkertijd liepen de ledenaantallen van de partijen echter sterk terug en was er sprake van een afnemende kiezerstrouw en een daling in het vertrouwen van de burgers. Politieke partijen transformeerden zich van verzuilde massapartijen in moderne kaderpartijen die op steeds grotere afstand van de kiezers kwamen te staan.

Door deze ontwikkeling boet de representatieve functie van politieke partijen aan belang in. Ofschoon 'opgericht als verbindingsschakel tussen de maatschappij in al zijn geledingen enerzijds en politiek en bestuur anderzijds' zien we dat de kloof tussen politiek en burger langzaam groter wordt, waardoor vervolgens ook de selectie- en rekruteringsfunctie van partijen onder druk komt te staan. Hoewel hiermee de vraag prangend wordt of politieke partijen nog steeds functioneel en representatief zijn, concludeert *Van*

*Kessel* dat we hierover niet te negatief moeten zijn. Niet alleen kunnen de traditionele functies van partijen op verschillende manieren worden ingevuld en ingekleurd – en sommige overgenomen worden door andere actoren – maar ‘(n)og steeds kunnen politieke partijen burgers een forum bieden om hun opvattingen te ventileren dichtbij het centrum van de macht, (...) dichterbij dan bijvoorbeeld een vakbond of een belangenvereniging’.

Politieke partijen hebben wat dat betreft nog steeds een belangrijke representatieve en communicatieve functie die maakt dat ze de *primus inter pares* onder de verenigingen zijn. Wat we specifiek onder deze karakteristieke functies van partijen moeten voorstellen, wordt verder uitgewerkt in de bijdrage van *Ronald Tinnevelt*. Op basis van een analyse van de eindrapporten van de staatscommissies Van Schaik, Teulings/Donner, Cals/Donner en het advies van de Raad voor het openbaar bestuur – *Democratie vereist partijdigheid* – komt hij tot twee belangrijke verschillen tussen politieke partijen en meer reguliere verenigingen: de brugfunctie die partijen vervullen tussen burgers, volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur (1) en de ‘regulerende werking die de idee van politieke gelijkheid, als basiswaarde van de democratische rechtsstaat, heeft voor het functioneren van partijen’ (2). Hoewel ook reguliere verenigingen een mediërende rol kunnen vervullen tussen samenleving en politiek, werkt de brugfunctie van politieke partijen volgens een andere logica. Een logica waarbij het publiek belang een grote rol speelt. Politieke partijen dragen een specifieke visie uit op wat zij als een rechtvaardige samenleving zien.

Daarnaast zijn politieke partijen ook voertuigen voor participatie en deliberatie. Politieke partijen hebben als taak om iedere burger een stem in een open en eerlijk proces van politieke meningen en wilsvorming te geven, om de idee van politieke gelijkheid – als één van de fundamentele waarden van de representatieve democratie – mede vorm te geven en te garanderen. De conclusie van *Tinnevelt* luidt dan ook dat politieke partijen noch staatsorganen zijn, noch volledig samenvallen met reguliere verenigingen. Hij waarschuwt echter tevens voor risico’s: politieke partijen mogen geen onderdeel worden van het staatsapparaat, dan wel al te zeer het eigenbelang voorop stellen.

Volgens de analyse van *Wouter Veraart* zou *Tinnevelt* daarmee eerder een constitutionele conceptie van partijen verdedigen dan een pluralistische conceptie. Een *pluralistische* conceptie benadrukt dat politieke partijen zo min mogelijk in hun organisatiestructuur en uitingsmogelijkheden moeten worden ingeperkt. Omdat partijen ‘vehikels [zijn] waardoor de stem van het volk in de wetgevendende organen tot uitdrukking wordt gebracht’, moeten zij zoveel mo-

gelijk vrijheid krijgen. Ook al impliceert dit misschien dat overtuigingen een platform vinden die niet altijd verenigbaar zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De *constitutionele* conceptie, daarentegen, vertrekt juist vanuit van deze basiswaarden en benadrukt dat 'politieke partijen de toegangspoorten tot de politieke arena vormen'. En dat brengt met zich mee dat de vrijheid en gelijkheid van de burgers goede redenen kunnen bieden om de vrijheid van partijen juist wel te beknotten. Deze twee normatieve concepties van politieke partijen stonden volgens Veraart tegenover elkaar in de *SGP*-zaak. De pluralistische conceptie werd ingenomen door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de constitutionele positie door de Hoge Raad. *Joost Sillen* maakt in zijn bijdrage een soortgelijk onderscheid tussen twee concepties van partijen: de partij als maatschappelijke of (quasi-)statelijke actor. Als *maatschappelijke* actor is een politieke partij 'niet gebonden aan rechtsstatelijke beginselen, maar wordt daardoor beschermd, zoals door verenigingsvrijheid'. Als (*quasi*-)statelijke actoren, daarentegen, moet een partij 'zelf voldoen aan de beginselen van de rechtsstaat, zoals een democratische organisatie'.

Deze twee concepties, hoewel ze het karakter van een ideaaltipe hebben, kunnen helpen bij het verder doordenken van het vraagstuk van de juridische regulering van politieke partijen en geven gedeeltelijk aan waar meningsverschillen over de juiste status van partijen vandaan komen. Ten grondslag aan beide concepties ligt immers tevens een democratieopvatting die richting geeft aan ons denken over de status van politieke partijen en de wijze waarop zij hun brugfunctie moeten en kunnen vervullen. Veraart onderscheidt een minimalistische van een meer omvattende morele conceptie van democratie. *Democratische minimalisten* willen over het algemeen maximale ruimte geven 'aan de vrijheid van politieke partijen om zich te organiseren en te uiten' omdat ze vooral gericht zijn op het formuleren van de 'morele randvoorwaarden waaraan elke pluriforme democratische samenleving *in elk geval* zou moeten trachten te voldoen'. Zij nemen hierbij op de koop toe dat partijen intern niet volledig democratisch zijn en bepaalde leden zullen uitsluiten.

*Gerrit Voerman* en *Paul Lucardie* verdedigen in hun bijdrage over het nut en nadeel van de democratische ledenpartij een minimalistische conceptie. Hoewel zij niet ontkennen dat de democratische ledenpartij 'om allerlei redenen wenselijk' is, stellen ze duidelijk dat hieruit niet meteen een regulerende taak voor de overheid voortvloeit. Regelgeving dient zich volgens hen 'te beperken tot het strikt noodzakelijke'. Aanhangers van een *omvattendere democratieopvatting*, daarentegen, nemen met een morele drempelopvat-

ting geen genoegen. Een rechtvaardige en democratische samenleving moet sociale en politieke ongelijkheid aan banden leggen en politieke partijen hebben daarbij een belangrijke rol te vervullen. Het is deze opvatting die in sterke mate ten grondslag ligt aan de Duitse organisatie van de partijdemocratie.

Welke opvatting is in Nederland dominant? In zijn bijdrage over de Nederlandse regelgeving inzake partijen laat *Remco Nehmelman* zien dat het op het vlak van wetgeving (in tegenstelling tot dat van de rechterlijke uitspraken) met name het democratisch minimalisme en de daaraan gekoppelde pluralistische conceptie van politieke partijen is geweest die de boventoon heeft gevoerd. Hij beschrijft en analyseert de voorstellen die in het verleden zijn gedaan – zoals onder andere te vinden in de rapporten van de verschillende staatscommissies – en komt tot de conclusie dat het vooral de idee van ongewenste staatsinterventie en het belang van de verenigingsvrijheid zijn geweest, die ertoe geleid hebben dat deze voorstellen niet in wet zijn omgezet. Alleen bij uiterste noodzaak – zoals bij het oordeel van de *Groups of States against Corruption* (GRECO) met betrekking tot Nederlandse regulering van partijfinanciering of de uitspraak van de Hoge Raad inzake de SGP-zaak – was de wetgever bereid om verdere regels te stellen ten aanzien van politieke partijen. Zelf is Nehmelman, zoals gezegd, voorstander van een heroverweging van de aanbeveling van de staatscommissie Van Schaik om in het kader van zuivere politieke wilsvorming een additionele bescherming van het recht op vrijheid van vereniging in de Grondwet op te nemen. Een dergelijke bepaling zou volgens Nehmelman ‘eerder een extra waarborg [geven] dan dat er extra beperkingen aan politieke partijen worden opgelegd’.

### 3. ACTUELE THEMA'S: NADERE REGULERING?

Hoewel de Nederlandse wetgever sterk voorstander is geweest van een non-interventionische benadering, kan zuiver juridisch gezien niet bepaald worden of een pluralistische dan wel een constitutionele conceptie van politieke partijen de beste kaarten in handen heeft. Daarvoor is een veel bredere politicologische en rechtstheoretische analyse nodig. Om te voorkomen dat de keuze louter steunt op politieke of persoonlijke voorkeuren, is het daarom zaak om de eigen achterliggende overtuigingen altijd te specificeren, te beargumenteren en te toetsen aan de overtuigingen van anderen. Deze ‘impasse’ ten aanzien van de juiste conceptie van partijen neemt echter niet weg dat er in praktijk een aantal prangende politieke en constitutionele problemen zijn die opgelost moeten wor-

den. In de inleiding van deze bundel hebben we die problemen als volgt omschreven: de subsidiëring van politieke partijen waardoor deze voor wat hun inkomsten betreft afhankelijk worden van de overheid (1), de samenstelling van de kandidatenlijst waartoe niet alleen mannen toegang mogen hebben (2), het democratisch gehalte van partijen die geen vereniging zijn of een vereniging met slechts één lid (3), en de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger die onder druk staat van fractiediscipline en cessieovereenkomsten (4). Nadere regelgeving omtrent het functioneren van partijen op deze vier terreinen staat, zo betoogden wij hiervoor, niet noodzakelijk op gespannen voet met een sterke mate van terughoudendheid ten aanzien van een grondwettelijke regulering van partijen. Welke regels zijn echter nodig?

In zijn bijdrage grijpt *Paul Bovend'Eert* de aanstaande herziening van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) aan om te kijken of de wet tegemoet komt aan de constitutionele uitgangspunten die voor de regeling van partijfinanciering moeten gelden. Zijn conclusie is scherp maar helder: 'de huidige Wet financiering politieke partijen [vertoont] serieuze tekortkomingen' en is op punten zeer onevenwichtig. De vaak geuite kritieken op de Wfpp – zoals ten aanzien van de gebrekkige transparantie of het ontbreken van een wettelijk maximum aan giften – zijn volgens hem dan ook juist. Het is precies de gewenste autonome positie van partijen die maakt dat deze onafhankelijk moeten zijn van de 'verstrekkers van financiële middelen' en dat de schijn van afhankelijkheid moet worden voorkomen. Een aanscherping van de Wfpp en inperking van de vrijheid van politieke partijen ligt volgens Bovend'Eert dan ook voor de hand. Daartoe zijn volgens hem drie zaken nodig: een aanscherping van de 'regeling van registratie en openbaarmaking van bijdragen' vanaf € 500 (1), een 'regeling van maximumbijdragen' (2) en ten slotte een wijziging ten aanzien van het 'toezicht op de partijfinanciering' (3).

De bijdrage van *Joost Sillen* behandelt het tweede probleem van de vier – de rol die partijen spelen bij de uitoefening van het passief kiesrecht – en stelt de vraag of deze rol impliceert dat de interne organisatie van politieke partijen nader moet worden gereguleerd. Zoals eerder gezegd, benadrukt hij dat de roep om verdere regulering meestal niet wordt 'ingegeven door een juridische plicht, maar door een bepaalde opvatting over de status van politieke partijen in een rechtsstaat'; partijen als maatschappelijke actoren of (quasi-)statelijke actoren. Hoewel Sillen zijn voorkeur uitspreekt voor de eerste conceptie van politieke partijen – een waarbij de nadruk vooral ligt op de vrijheid van vereniging – gaat hij wel na welke veranderingen in het stelsel van de Kieswet nodig

zijn als de wetgever (op basis van de tweede conceptie) zou besluiten om de kandidaatstellingsprocedure effectief te reguleren. Specifiek noemt hij twee belangrijke wijzigingen. Op de eerste plaats moeten niet de individuele kiezers maar de politieke partijen zelf bevoegd zijn tot het indienen van kandidatenlijsten. Op de tweede plaats dienen eisen gesteld te worden aan de wijze waarop zij kandidatenlijsten vaststellen. Bij elkaar genomen zouden deze veranderingen 'een fundamentele wijziging van het stelsel van de Kieswet' impliceren.

Ook *Voerman* en *Lucardie* delen de gedachte dat partijen met name als maatschappelijke actoren gezien moeten worden. In hun bijdrage over de interne partijdemocratie van de Nederlandse politieke partijen en de vraag of partijen leden moeten hebben, benadrukken ze vooral dat de overheid deze controlerende maatschappelijke actoren een zo groot mogelijke vrijheid moet toestaan om 'zichzelf te constitueren zoals zij dat zelf wenselijk achten'. Tegen vergaande staatsbemoediging zijn volgens hen niet alleen principiële bezwaren in te brengen (bezwaren die met de vrijheid van vereniging te maken hebben) maar ook praktische bezwaren. Een nadere codificatie van het functioneren van politieke partijen 'beperkt hun organisatorische evolutie' en werkt stagnatie in de hand. Op die manier zijn ze niet goed in staat om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden van de politieke realiteit.

Hoewel *Voerman* en *Lucardie* signaleren dat leden onmisbaar zijn voor de partijfinanciën en bijdragen aan de legitimiteit en de organisatorische continuïteit van partijen, stellen zij toch dat politieke partijen niet verplicht moeten worden leden te hebben. Kiezers die zich buitengesloten voelen, hebben de vrijheid om zelf een partij op te richten. Ook ten aanzien van de vraag naar verplichte partijdemocratie pleiten deze auteurs voor terughoudendheid: het is primair aan de leden om hun partij in te richten. *Voerman* en *Lucardie* laten zien dat de meeste politieke partijen een democratische structuur kennen en dat deze partijen in de loop van de jaren ook democratischer zijn geworden. Denk bijvoorbeeld aan ledencongressen, de verkiezing van de lijsttrekker en partijvoorzitter en raadplegingen van de leden over politieke onderwerpen.

*Roel Schutgens*, ten slotte, bespreekt het vrije mandaat van Kamerleden (de vrijheid van Kamerleden om zelfstandig hun eigen stem in de vergadering te bepalen) en onderzoekt of 'zetelroof' nadere (grond)wettelijk ingeperkt zou moeten worden. Volgens *Schutgens* is het vrije mandaat onmisbaar om de werkzaamheid van politieke partijen te begrenzen. Zonder het vrije mandaat zou veel te veel macht geconcentreerd worden bij politieke partijen. Een belofte over stemgedrag is daarom nietig, evenals overeen-



komsten over zetelafstand of over het innemen van zetels. Schutgens betoogt tevens dat 'de bij kandidaatstelling gedane belofte tot afdracht privaatrechtelijk nietig is'. Hetzelfde geldt voor cessie van de bezoldiging aan de partij, zelfs indien die vrijwillig geschiedt. Het risico is dan immers reëel dat volksvertegenwoordigers financieel onder druk gezet worden. Ten slotte onderzoekt hij of 'zetelroof' nadere (grond)wettelijk ingeperkt zou moeten worden. Volgens Schutgens is dit niet wenselijk omdat daarmee het vrije mandaat wordt opgeheven. Financiële prikkels om 'zetelroof' te ontmoedigen benadelen een afgescheiden Kamerlid onevenredig ten opzichte van andere Kamerleden.

Hoewel uit deze vier bijdragen niet eenduidig volgt dat de status en het functioneren van politieke partijen als geheel verder moet worden gereguleerd, is wel duidelijk dat op het vlak van partijfinanciering en het vrije mandaat andere regels nodig zijn.

#### 4. RECHTSVERGELIJKING

De vraag naar nadere regulering van politieke partijen speelt vanzelfsprekend niet alleen in Nederland. Wat dat betreft kunnen de ervaringen in andere landen relevant zijn, omdat ook daar de wetgever een balans probeert te vinden tussen de (organisatie)vrijheid van politieke partijen en de noodzaak en wenselijkheid om bepaalde aspecten van hun functioneren nader te regelen. In deze bundel is enkel gekeken naar de drie ons omringende landen – Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Dat wil niet zeggen dat een vergelijking met andere landen niet nuttig is of noodzakelijk is. Helaas staat de beperkte omvang van deze bundel een dergelijke uitgebreide vergelijking niet toe. Hetzelfde geldt voor een analyse van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De juridische positie van politieke partijen in België wordt onderzocht in de bijdrage van *Sarah Lambrecht*. Evenals in Nederland bevat de Belgische grondwet geen bepalingen over partijen. De Belgische Grondwet 'zwijgt', volgens Lambrecht, over politieke partijen. Hun positie wordt bepaald door gewoonten, praktijken en een beperkte mate van partijregulering in de gewone wetgeving. Lambrecht begint haar betoog met het beginsel van de paritaire democratie – het beginsel dat handelt over de 'gelijkwaardige deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming' – en stelt de vraag of de quota die in de Kieswet zijn opgenomen als vertaling van dit democratische grondbeginsel wel verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel. Tevens gaat zij in op de juridische

mogelijkheid om politieke partijen te verbieden, hetgeen in België eerder gebeurde met drie vzw's (verenigingen zonder winstoogmerk) die verbonden waren aan het Vlaams Blok. Vooral met betrekking tot dit tweede aspect concludeert Lambrecht dat de bestaande regels onvoldoende mogelijkheden bieden om antidemocratische partijen te bestrijden. Het ontbreekt de bepalingen vooral aan coherentie en daadkracht. Specifiek denkt Lambrecht aan drie zaken: er is 'een gebrek aan één open norm om antidemocratische partijen te bestraffen of uit te sluiten van vorderingsrechten' (1), de bestaande normen worden veel te ruim geformuleerd (2), en de bestaande regelgeving wordt zeer gebrekkig toegepast (3). Een mogelijk alternatief voor dit gebrek aan daadkracht en coherentie is om een extra bepaling in de grondwet op te nemen zoals ook in Duitsland gebeurd is; een bepaling die voorwaarden stelt aan politieke partijen en waaraan een constitutionele rechter kan toetsen.

Over dit artikel uit de Duitse grondwet schrijft *Derk Bunschoten* in zijn bijdrage. Artikel 21 van het *Grundgesetz* legt onder andere het doel van politieke partijen vast, eist dat ze intern democratisch moeten zijn, waarborgt de vrijheid van oprichting en regelt het partijverbod. Bunschoten bespreekt de achtergrond van artikel 21, analyseert het begrip Partei en het partijverbod, en gaat in op gelijkheid van kansen en de partijfinanciering. Daarbij laat hij vooral de dominante positie zien van het *Bundesverfassungsgericht*. De grondwettelijke regeling – inclusief de inhoudelijke en materiële normen – is immers zeer uitgebreid en extensief geïnterpreteerd door dit hof. Of het zinvol is een dergelijk artikel ook in Nederland in te voeren, is een vraag die Bunschoten aan het einde van zijn tekst opneemt. Zolang het toetsingsverbod bestaat heeft de invoering van een vergelijkbare bepaling in Nederland slechts symbolische waarde. De grondwet zou dan 'kaders stellen voor de wetgever, die de rechter niet kan afdwingen'. Artikel 21 mét de mogelijkheid van toetsing geeft de rechter echter potentieel een zeer grote invloed op het snijvlak van recht en politiek.

*Gert Jan Geertjes* en *Luc Verhey*, ten slotte, onderzoeken de positie van politieke partijen in het Britse constitutionele recht. Ten aanzien van de regulering van het interne functioneren van politieke partijen bestaan er duidelijke overeenkomsten tussen het Britse en Nederlandse staatsbestel. Hoewel partijen een veel sterke positie hebben in het Britse stelsel, worden partijen in beide stelsels vooral als privaatrechtelijke verenigingen gezien en 'ontbreekt' een publiekrechtelijke regeling goeddeels. In tegenstelling tot Nederland gelden er in het Verenigd Koninkrijk echter wel constitutionele conventies ('conventions') die een sterke invloed hebben op de positie van politieke partijen. Conventies zijn volgens Geertjes en

Verhey 'ongeschreven constitutionele praktijken die door de politieke instituties als bindend worden ervaren, maar niet voor de rechter kunnen worden afgedwongen'. Naast conventies zijn ook interne partijregels en de *Political Parties, Elections and Referendums Act* (2000) voor een goed begrip van de status van politieke partijen. Geertjes en Verhey bespreken de conventies, de partijregels en de wet *PPER* uitvoerig en gaan in op het fenomeen van de juridisering van politieke partijen. Gegeven belangrijke staatsrechtelijke verschillen tussen beide stelsel, is het volgens hen echter niet evident om een eensluidend antwoord te geven op de vraag welke lessen we uit het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk kunnen trekken voor het vraagstuk van de regulering van politieke partijen in Nederland.

Toch zijn er volgens beide auteurs twee zaken waarop gewezen kan worden. Op de eerste plaats kent het Britse stelsel een veel uitgebreider systeem van regels ten aanzien van de partijfinanciering dan in Nederland het geval is. Hoewel dat op sommige punten een vooruitgang is, is de algemene conclusie van Geertjes en Verhey toch dat er in het Britse stelsel sprake is van overregulering. Politieke partijen worden te sterk beknot in hun vrijheid om zelf te bepalen hoe zij hun politieke doelstellingen willen realiseren. De auteurs pleiten daarom voor terughoudendheid. Op de tweede plaats wijzen de auteurs, zoals eerder aangehaald, op het belang van conventies. Conventies hebben een 'belangrijke ordenende werking' en 'maken het gedrag van instituties tot op zekere hoogte voorspelbaar hetgeen de slagvaardigheid en efficiëntie van het politiek handelen bevordert'. Wat dat betreft stellen Geertjes en Verhey voor om meer onderzoek te doen naar de betekenis die conventies kunnen hebben voor de Nederlandse context.

Ondanks het feit dat geen van deze vier auteurs – Lambrecht, Bunschoten, Geertjes en Verhey – pleit voor een nieuwe grondwettelijke bepaling met betrekking tot politieke partijen of voor een partijenwet, geven ze toch aan dat alternatieve scenario's overwogen moeten worden om het functioneren van politieke partijen verder te verbeteren en waar nodig wellicht zelfs verder te reguleren.

## 5. DE SLOTSOM

Laten we tot slot de voorgaande lijnen samen nemen en kijken of we tot een algemene conclusie kunnen komen. Hoewel politieke partijen vanuit juridisch oogpunt primair onder het label 'privaatrechtelijke maatschappelijke verbanden' vallen, gaat deze vergelij-

king niet helemaal op. Vanwege hun specifieke doelstelling en functies zijn het verenigingen van een bijzondere aard. Het zijn organen die een binnen een representatieve democratie een belangrijke rol vervullen als voertuigen voor participatie en deliberatie. Politieke partijen staan daarmee, zo lezen wij elders in deze bundel, 'aan de voet van de democratie'. Vanzelfsprekend zijn deze rol en betekenis van partijen de afgelopen decennia zwaar onder druk komen te staan als gevolg van een afnemend ledenaantal en een toenemend kiezerswantrouwen. Bovendien hebben we gezien dat sommige taken van politieke partijen ook door andere organisaties waargenomen kunnen worden. Toch neemt dit niet weg dat er, vooralsnog, geen volwaardig en serieus alternatief bestaat voor de rol die politieke partijen vervullen. Partijen dragen een cruciale verantwoordelijkheid voor het kanaliseren van politieke besluitvorming en zijn in die zin – opnieuw vooralsnog – 'van essentiële betekenis voor ons staatkundig leven', zoals de commissie Van Schaik dat uitdrukte.

Ondanks deze rol blijven politieke actoren echter – zowel gezien vanuit een juridisch als conceptueel perspectief – binnen het brede kader van het vrijwillige verenigingen vallen. Het zijn geen staatsorganen en zouden ook niet als zodanig beschouwd of gereguleerd moeten worden. Dat betekent in concreto dat de vrijheid van vereniging voor partijen cruciaal is en dat inperkingen van deze vrijheid proportioneel moeten zijn ten aanzien van de invloed die partijen hebben op en het belang dat ze hebben voor het politieke besluitvormingsproces. In zeer grote lijnen is het recht momenteel ook op deze situatie afgestemd: politieke partijen zijn betrekkelijk vrij in hun organisatie, maar bijvoorbeeld wel verplicht om vrouwen toe te laten als lid en tot openbaarheid van hun financiën. Dat past bij het beeld dat alleen bij uiterste noodzaak tot regulering van politieke partijen wordt overgegaan, een noodzaak die meestal van 'buiten' komt, zoals van de rechter of GRECO. Wat dat betreft moet er steeds opnieuw gezocht worden naar een precaire balans tussen organisatievrijheid en een neutrale overheid enerzijds en de verantwoordelijkheid die partijen anderzijds dragen als hoeders van de rechtsstaat en de idee van politieke gelijkheid anderzijds. Partijen dragen niet alleen een verantwoordelijkheid om alle stemgeluiden uit de samenleving te laten horen, maar ook een verantwoordelijkheid voor het goede functioneren van het partijstelsel. Politieke partijen zijn reeds om die reden kwetsbaar en dat zou nadere regulering van politieke partijen kunnen vergen.

Ten aanzien van een aantal onderwerpen is die noodzaak tot regulering er momenteel (nog) niet. Op die terreinen zou een verdere inperking van de organisatievrijheid van politieke partijen

disproportioneel zijn en afbreuk doen aan de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. Dat geldt bijvoorbeeld voor het thema van de interne partijdemocratie en dat van de samenstelling van de kandidatenlijst. Hiertegenover staan echter een aantal onderwerpen waarbij verdere regulering wel noodzakelijk is om concrete problemen weg te nemen. Zo is het vrije mandaat is nodig om de 'macht' van partijen te beperken. Zonder het vrije mandaat zouden volksvertegenwoordigers te zeer aan de leiband van hun partij moeten lopen. Een wet die cessie van bezoldiging verbiedt, is in dat opzicht wenselijk. Eveneens verdient het aanbeveling om de Wet financiering politieke partijen aan te scherpen. Inzicht in de financiering is onontbeerlijk om politieke partijen niet afhankelijk te laten worden van geldschietters.

Terugkerend naar de twee vragen waarmee we deze bijdrage begonnen zijn, kunnen we de tweede vraag met een zeer voorzichtig 'ja' beantwoorden. Op bepaalde terreinen bestaat er wel degelijk een kloof tussen de belangrijke positie die partijen in ons politieke landschap innemen en de wijze waarop hun positie binnen het recht geregeld wordt. Benadrukt moet echter wel worden dat dit zeker niet voor alle terreinen geldt. Maar hoe zit het met de eerste vraag? Schetst de Grondwet werkelijk een onrealistisch beeld van onze staatsinrichting door politieke partijen niet te noemen? Aan het begin van deze bijdrage hebben we gezegd dat deze eerste vraag weliswaar samenhangt met de tweede vraag, maar dat het antwoord op beide vragen niet noodzakelijk gekoppeld is. Hier willen we dat beamen door de eerste vraag met een voorzichtig 'nee' te beantwoorden. De motivatie daarvoor kan wellicht het eenvoudigst op een indirecte manier gegeven worden. Binnen ons huidige juridische stelsel – een stelsel waarin het toetsingsverbod nog steeds als vast ankerpunt fungeert – is een nieuwe grondwettelijke bepaling betrekkelijk zinloos. De Duitse situatie leert ons immers dat een inhoudelijke bepaling over partijen nadere uitleg behoeft en dat het voor de hand ligt dat die uitleg (naast de grondwetgever) door een constitutioneel hof gegeven wordt.

Een uitgebreide (materiële) grondwetsbepaling of een wet op de politieke partijen zou bovendien – zo blijkt uit zowel de Duitse als de Belgische casus – een dominante rol van de rechter met zich meebrengen. Nota bene in een rechtsgebied (het politieke staatsrecht) waarin hij in Nederland thans bewust buiten is gelaten en zich ook niet graag in mengt. Conventies rondom politieke partijen zouden in die zin beter zijn, maar die zijn Nederland vooralsnog nauwelijks ontwikkeld. Naast het feit dat het toetsingsverbod een nieuwe grondwettelijke bepaling betrekkelijk zinloos maakt en een dergelijke bepaling een zeer grote invloed en inmen-

---

ging van de rechter zou impliceren, moeten we niet vergeten dat een grondwettelijke bepaling op het terrein van de partijfinanciering en de onafhankelijk van onze volksvertegenwoordigers – twee thema's waarbij verdere regulering wel productief is – tot op zekere hoogte overbodig is. Het vrije mandaat is immers al in de Grondwet vastgelegd en partijfinanciering, op zijn beurt, is geen onderwerp voor een specifieke grondwettelijke bepaling. Ook dat geeft verdere steun aan conclusie dat een constitutionele verandering (op dit moment) niet nodig is.