

ARTIKELEN

Maatregelen tegen antidemocratische politieke partijen: de ‘escalatieladder’ ontleed*

L.S.A. Trapman

1. Inleiding

In haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* formuleerde de Staatscommissie parlementair stelsel de zogeheten ‘escalatieladder’. Op deze ladder staan de maatregelen die, oplopend in sterkte, genomen kunnen worden tegen politieke partijen die zich keren tegen de grondslagen van de democratische rechtsstaat.¹ Het betreft volgens de Staatscommissie achtereenvolgens (1) het strafrechtelijk vervolgen van partijleden, (2) het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen de partij en (3) het opleggen van een partijverbod. Het partijverbod wordt gezien als een *ultimum remedium* ter bescherming van de democratie en vormt een sterke beperking op de grondrechten van politieke partijen, waaronder in ieder geval de verenigingsvrijheid.² Ook de godsdienstvrijheid en de uitingsvrijheid kunnen een rol spelen. In het kader van proportionaliteit is van belang dat eerst is onderzocht of de bedreigingen van antidemocratische partijen met lichtere maatregelen dan een partijverbod het hoofd geboden kunnen worden.³ Die lichtere maatregelen betreffen het vervolgen van individuele partijleden en het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen de partij (concreter: subsidieontzegging en zendtijdontneming).

Al deze instrumenten richten zich, zij het in onderling verschillende bewoordingen, op het beschermen van de grondslagen van de democratische rechtsstaat. Zij geven uitdrukking aan de zogenoemde ‘democratische paradox’: de democratie wordt beschermd met, in essentie, ondemocratische middelen.⁴ De praktische relevantie van deze maatregelen is – gelukkig – beperkt: zij worden in de praktijk niet of nauwelijks ingezet. Dat neemt niet weg dat het van belang is om de gereedschapskist op orde te hebben. Idealiter sluiten die maatregelen goed op elkaar aan. Naarmate de bedreiging van een politieke partij voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat groeit, komen hogere treden op de escalatieladder in beeld. In deze bijdrage verken ik de verschillende stappen op de escalatieladder en beoordeel ik in hoeverre zij daadwerkelijk een escalatieladder vormen. Het gaat daarbij

* De auteur dankt Rian de Jong, Hansko Broeksteeg, Michiel van Emmerik en de redactie van het TvCR voor hun commentaar op een eerdere versie van dit stuk.

1 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 222.

2 Vgl. EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others/Turkey*), par. 100.

3 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 222.

4 Zie daarover ook de Notitie antidemocratische groeperingen (*Kamerstukken II 2014/15, 29279, nr. 226, p. 2-5*); Van Sasse van Ysselt 2015, p. 358-359.

L.S.A. Trapman

om de vraag of zij logisch op elkaar aansluiten en een samenhangend geheel vormen, zodat zij inderdaad de mogelijkheid bieden om gevaren van antidemocratische politieke partijen met zwaardere maatregelen kunnen bestrijden op het moment dat deze gevaren groter worden. Daarbij besteed ik niet alleen aandacht aan het huidige recht, maar ook aan het conceptvoorstel voor de Wet op de politieke partijen (Wpp), dat in april 2024 voor advies werd voorgelegd bij de Raad van State. Het conceptvoorstel beoogt een aanpassing van de regels omtrent verschillende stappen op de escalatieladder, meer in het bijzonder de subsidieontzegging en het partijverbod. In dit artikel zal blijken dat deze aanpassingen op een aantal manieren tekortschieten, omdat zij de samenhang en logische verbondenheid van de stappen op de escalatieladder allerm minst vergroten.

De bijdrage is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 omvat een afbakening van het begrip 'antidemocratische politieke partij'. De volgende paragrafen lopen de opeenvolgende treden van de escalatieladder af: het vervolgen van partijleden (paragraaf 3), het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen de partij (paragraaf 4) en het partijverbod (paragraaf 5). In paragraaf 6 bezie ik in hoeverre de instrumenten logisch op elkaar aansluiten en welke verbeteringen in de escalatieladder aangebracht kunnen worden. Paragraaf 7 sluit af.

2. Afbakening

Onder antidemocratische politieke partijen versta ik in deze bijdrage partijen wier opvattingen erop gericht zijn om de democratische rechtsstaat te ondermijnen of af te schaffen. De eerste vraag is dan wat onder 'de democratische rechtsstaat' moet worden verstaan. Voor een nadere afbakening kan geput worden uit de toelichting bij de Algemene bepaling die in 2022 in de Grondwet werd opgenomen: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.'⁵

Democratie en rechtsstaat zijn met elkaar verweven,⁶ maar worden in de toelichting bij de bepaling afzonderlijk gedefinieerd. De democratie valt uiteen in vier elementen: (1) burgers kunnen participeren in het politieke proces; (2) zij zijn middels het kiesrecht betrokken bij de vaststelling van de regelgeving die hen bindt; (3) de uitvoerende macht is verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging en (4) grondrechten worden beschermd, onder andere om het in een democratie benodigde pluralisme te garanderen.⁷ De rechtsstaat, op zijn beurt, valt ook in vier elementen uiteen: (1) het legaliteitsbeginsel; (2) de machtenscheiding; (3) een onafhankelijke rechterlijke macht en (4) grondrechten.⁸

Ik richt mij op partijen die antidemocratische *uitlatingen* doen. Om de focus van deze bijdrage te bewaren, richt ik mij daarmee op de strafbare feiten die partijen bij de uitoefening van hun 'reguliere' werkzaamheden kunnen plegen.⁹ Antidemocratische *handelingen*, zoals het manipuleren van de verkiezingsuitslag (art. 129 Sr),

5 Stb. 2022, 332.

6 Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 3.

7 Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5.

8 Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5.

9 Vgl. Van der Woude 2009, p. 20-21.

zijn handelingen die niet tijdens deze reguliere werkzaamheden gepleegd worden en blijven dan ook buiten beschouwing. Antidemocratische uitlatingen kunnen verschillende vormen aannemen. Het kan daarbij ten eerste gaan om uitlatingen die als delict in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Men denke daarbij allereerst aan een oproep tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag, strafrechtelijk gekwalificeerd als opruiing (art. 131 Sr). Daarnaast valt te denken aan de strafrechtelijke delicten groepsbelediging (art. 137c Sr) en het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie (art. 137d Sr), uitingen die een bedreiging kunnen vormen voor de grondrechten van minderheden.¹⁰ De tweede vorm waarin antidemocratische uitlatingen gestalte kunnen krijgen is minder vastomlijnd. Het betreft pleidooien om, langs democratische weg, (elementen van de) democratische rechtsstaat af te schaffen. Het gaat daarbij om uitlatingen die niet strafrechtelijk gesancioneerd zijn. Een voorbeeld daarvan is het bezigen van de opvatting dat de vrije en eerlijke verkiezingen afgeschaft zouden moeten worden. Ook valt te denken aan het onder invloed van de regering willen plaatsen van de rechterlijke macht. Ook dergelijke uitlatingen keren zich rechtstreeks tegen de grondslagen van de democratische rechtsstaat, zoals die tot uitdrukking komen in de toelichting bij de Algemene bepaling in de Grondwet.

3. Vervolging van partijleden

3.1 Vervolging en parlementaire immuniteit

De eerste trede op de escalatieladder in het bestrijden van antidemocratisch gedachtegoed behelst het vervolgen van partijleden die dit gedachtegoed uitdragen. Het gaat dan om de zojuist genoemde delicten opruiing (131 Sr), groepsbelediging (137c Sr) en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (137d).¹¹ Een strafrechtelijke veroordeling voor het uitdragen van antidemocratisch gedachtegoed betekent een forse beperking op de vrijheid van meningsuiting van politici. Van alle categorieën meningsuiting – commercieel, artistiek, enzovoorts – is het de *politieke* meningsuiting die de sterkste bescherming van artikel 10 EVRM geniet.¹² Bij de vervolging van een politicus voor antidemocratische uitingen moet de rechter met dat beschermingsniveau rekening houden. In beginsel genieten politici een grote vrijheid om deel te nemen aan het publieke debat. Zij zijn de spreekbuis van het electoraat en verwoorden de belangen, meningen en zorgen van hun achterban.¹³ Politici moeten het overheidsbeleid ter discussie kunnen stellen en de belofte kunnen doen om daar, wanneer zij gekozen worden, verandering in te brengen. Daarbij geldt bovendien dat op 'de overheid' meer kritiek geoorloofd is dan op (andere) politici of burgers.¹⁴ Tegelijkertijd betekent het podium dat politici hebben om hun standpunten voor het voetlicht te brengen echter ook dat van hen verwacht mag worden dat zij op een verantwoorde manier met hun vrijheid van meningsuiting

10 Zie in dat verband verder art. 137e-g Sr.

11 Vgl. Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 222.

12 Harris e.a. 2023, p. 617.

13 EHRM 23 april 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0423JUD001179885 (*Castells/Spain*), par. 40-42.

14 EHRM 23 april 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0423JUD001179885 (*Castells/Spain*), par. 46.

L.S.A. Trapman

omspringen en geen uitlatingen doen die strijdig zijn met de wet of met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.¹⁵ De rechter slaat in dat kader niet alleen acht op de exacte bewoordingen van de betreffende uitlating, maar ook op de context waarin zij is gedaan.¹⁶ Zo speelde bij de veroordeling van Geert Wilders voor zijn ‘minder Marokkanen’-uitspraak mee dat hij de betreffende uitlatingen deed tegenover een voorbereid publiek en voor een draaiende camera.¹⁷

Op grond van artikel 71 Grondwet genieten Kamerleden parlementaire immuniteit: zij kunnen niet vervolgd worden voor de dingen die zij tijdens Kamervergaderingen hebben ingebracht. Voor daarbuiten, bijvoorbeeld in de media gedane, antidemocratische uitlatingen kunnen Kamerleden wel worden vervolgd. Tijdens Kamervergaderingen kan de Kamervoorzitter ingrijpen op grond van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (RvOTK), dat een aantal vormen van ongeoorloofd gedrag opsomt. Onder die opsomming valt, ingevolge artikel 8.16 lid 1 sub e RvOTK, ook ‘het instemming betuigen met of aansporen tot onwettige handelingen’.¹⁸ De bepaling heeft betrekking op oproepen om de wet niet na te leven, oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid en het ontkennen van de geldingkracht van wetgeving.¹⁹ De voorzitter waarschuwt in zo’n geval het betreffende Kamerlid en stelt hem of haar in de gelegenheid om de woorden terug te nemen.²⁰ Als het Kamerlid van die gelegenheid geen gebruikmaakt en de aansporingen voortzet, kan het lid het woord worden ontnomen.²¹ In een uiterst geval kan de voorzitter besluiten dat het lid de vergadering niet langer mag bijwonen.²²

3.2 Uitsluiting van het kiesrecht

In beginsel heeft de strafrechtelijke veroordeling van een Kamerlid geen consequenties voor het Kamerlidmaatschap en is het aan de kiezer om daar bij de volgende verkiezingen over te oordelen. Wel kan een gevangenisstraf de uitoefening van het werk als volksvertegenwoordiger uiteraard de facto onmogelijk maken. In praktische zin kan een veroordeling dus aan Kamerlidmaatschap in de weg staan. Verder geldt ingevolge artikel 56 Grondwet echter dat lidmaatschap alleen dan onmogelijk wordt als een Kamerlid het Nederlanderschap verliest of is uitgesloten van het kiesrecht.²³ Artikel 54 lid 2 Grondwet bepaalt dat iemand ‘die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar’ van het kiesrecht kan worden uitgesloten. Tot 1983, toen het kiesrecht als grondrecht in artikel 4 Grondwet werd vastgelegd, reikte dit uitsluitingsregime veel verder dan nu het geval is. Naast alle delicten uit het Wetboek van Strafrecht en de Wet Economische Delicten, waarbij uitsluiting van het kiesrecht als bijkomende straf kon

15 HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, r.o. 4.4.4.

16 HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, r.o. 4.4.3.

17 HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, r.o. 8.4.3.

18 Art. 8.16 lid 1(e) RvOTK.

19 Bergkamp 2022, p. 14.

20 Art. 8.16 lid 2 RvOTK.

21 Art. 8.17 RvOTK.

22 Art. 8.18 RvOTK.

23 Zie ook art. 54 lid 2 Grondwet jo. 28 Sr.

worden opgelegd, bepaalde de Grondwet dat iedereen die tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar was veroordeeld, het kiesrecht *van rechtswege* verloor.²⁴ Toen het kiesrecht in artikel 4 Grondwet werd vastgelegd, vroeg de Kamer de regering om bij het vormgeven van het uitsluitingsregime 'de grootst mogelijke terughoudendheid' te betrachten, omdat het kiesrecht voortaan een grondrechtelijk karakter had.²⁵ Na de grondwetsherziening van 1983 resteerde nog slechts mogelijkheid voor de rechter om veroordeelden voor specifieke, bij de wet aangewezen delicten het kiesrecht te ontnemen. In de praktijk komt kiesrechtuitsluiting nog maar zelden voor.²⁶

Als maatstaf voor het aanwijzen van die delicten geldt dat zij 'een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhouden'.²⁷ Het betreft, onder meer, misdrijven tegen de veiligheid van de staat, zoals het plegen van een aanslag tegen de koning, de Staat of de regeringsvorm en het bevorderen van oorlog tegen Nederland.²⁸ Ook het 'uiteenjagen' van een vergadering van de Tweede of Eerste Kamer of het verhinderen van de verkiezingen kan leiden tot kiesrechtuitsluiting.²⁹ Voor antidemocratische *uitlatingen* geldt echter dat zij niet tot kiesrechtuitsluiting kunnen leiden. Uitlatingen die de democratie ondermijnen – het ongerechtvaardigd in twijfel trekken van het eerlijke verkiezingsverloop, enzovoorts – zijn zoals gezegd überhaupt niet strafbaar. Opruiing is dat wel, maar kan naar huidig recht niet tot uitsluiting leiden. Hetzelfde geldt voor groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Ten aanzien van deze laatste twee delicten redeneerde de regering bij de grondwetsherziening van 1983 dat dergelijke uitlatingen een aantasting van het staatsbestel *kunnen* inhouden, indien zij gedaan worden met een politiek oogmerk of het daadwerkelijk beperken van politieke vrijheden van anderen tot doel hebben, maar dat niet *per definitie* doen. Zouden de delicten tot uitsluiting kunnen leiden, dan zouden bijvoorbeeld racistische uitlatingen in dat opzicht bovendien zwaardere consequenties hebben dan een moord op basis van racistische motieven.³⁰ Voor antidemocratische uitlatingen, in welke vorm dan ook, geldt dus dat vervolging in sommige gevallen weliswaar mogelijk is, maar dat het aan de kiezer is om te oordelen of het betreffende Kamerlid na de eerstvolgende verkiezingen uit de Kamer zou moeten verdwijnen. Uitsluiting van het kiesrecht kan dus niet worden opgelegd.

24 Art. 90 Grondwet 1972.

25 *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 29.

26 De meest recente gegevens hieromtrent stammen uit 2017: Van der Kolk 2018, p. 339.

27 *Kamerstukken II* 1984/85, 18973, nr. 3, p. 7. Zie voor een overzicht van de delicten waarvoor kiesrechtuitsluiting kan worden opgelegd: Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012, p. 88-89.

28 Art. 92-103, 105 en 106 Sr.

29 Art. 121, 129 en 130 Sr.

30 *Kamerstukken II* 1985/86, 11973, nr. 7, p. 13.

L.S.A. Trapman

4. Bestuurlijke maatregelen

4.1 Subsidieontzegging

De volgende trede op de escalatieladder betreft het nemen van maatregelen tegen de *partij* als geheel in plaats van tegen haar *leden*. Het betreft daar in de eerste plaats het strafrechtelijk vervolgen van de partij, waarmee bij een veroordeling bestuurlijke maatregelen in de vorm van subsidieontzegging en zendtijdontneming in beeld komen.

Politieke partijen die bij de laatste verkiezingen minstens één zetel behaald hebben en minstens duizend leden hebben, ontvangen overheidssubsidie op grond van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Partijen mogen de subsidie naar eigen inzicht besteden aan de subsidiabele doelen die de Wfpp limitatief opsomt.³¹ Op grond van artikel 39 Wfpp vervalt de aanspraak op subsidie van rechtswege als een partij is veroordeeld voor een van de in dat artikel genoemde misdrijven.³² Het artikel is in de praktijk tot nu toe nooit toegepast. In 1996 werd de partij Centrumdemocraten weliswaar veroordeeld voor rassendiscriminatie,³³ maar (de voorloper van) artikel 39 Wfpp werd pas in 1999 ingevoerd. De duur van de ontzegging hangt af van de hoogte van de boete die de partij gekregen heeft voor het betreffende misdrijf en kan oplopen tot vier jaar.³⁴ Het verdient benadrukking dat deze misdrijven dus door de partij, en niet door de afzonderlijke partijleden, gepleegd dienen te worden om tot subsidieontzegging te leiden. De strafbare handelingen moeten dus aan de partij als organisatie kunnen worden toegerekend.³⁵ Naast terroristische misdrijven gaat het om groepsbelediging (137c Sr) en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (137d Sr). De achterliggende gedachte is dat deze delicten ‘de maatschappelijke samenhang’ bedreigen en raken aan ‘de grondslagen van de democratische rechtsstaat’.³⁶ De subsidieontzegging heeft niet het karakter van een boete, maar brengt tot uitdrukking dat dergelijke activiteiten niet door de overheid ondersteund verdienen te worden. Hoewel de ontzegging niet expliciet tot doel heeft om de democratie te beschermen tegen antidemocratische sentimenten, kan zij dat effect in de praktijk wel hebben. Veel partijen zijn immers in grote mate afhankelijk van de subsidie en als dat bedrag wegvalt, kan dat een flink gat in de begroting slaan.

Het conceptvoorstel voor de Wpp beoogt dit stelsel op drie punten te wijzigen. Ten eerste moet subsidieontzegging onder de Wpp niet meer van rechtswege op een veroordeling volgen, maar het karakter van een bijkomende straf krijgen die door de rechter *kan* worden opgelegd als dat door het Openbaar Ministerie wordt gevord-

31 Die doelen zijn echter zo breed geformuleerd dat men kan stellen dat in de praktijk sprake is van een systeem van lumpsumfinanciering; Dragstra 2008, p. 220.

32 De bestuursrechtelijke route van art. 4:37 e.v. Awb, waarbij het bestuursorgaan dat de subsidie verstrekt (hier de Minister van BZK) verplichtingen aan de subsidieontvanger kan opleggen en de subsidie kan intrekken als de ontvanger niet aan die verplichtingen heeft voldaan, is hier afgesneden. Zie art. 11 lid 7 Wfpp.

33 HR 16 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:AD2525.

34 Art. 39 lid 1 Wfpp.

35 Zie voor de criteria daarvoor HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, r.o. 3.4.

36 *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 5, p. 28.

derd.³⁷ Daardoor wordt, anders dan onder de huidige regeling, voorkomen dat subsidieontzegging in individuele gevallen disproportioneel uitpakt.³⁸ Daarnaast wordt de koppeling tussen de hoogte van de boete en de duur van de ontzegging losgelaten, zodat partijen met een groter vermogen (die daarom een hogere boete zullen krijgen) niet langer van subsidie zijn uitgesloten dan minder draagkrachtige partijen.³⁹ Tot slot worden de delicten waarvoor subsidieontzegging kan worden opgelegd, uitgebreid. Deze laatste wijziging is het meest relevant in het licht van het onderwerp van deze bijdrage.

Aan deze wijziging ligt de gedachte ten grondslag dat het ook in het geval van andere strafbare feiten dan discriminatie en terrorisme onwenselijk is dat een partij door de overheid wordt gefinancierd.⁴⁰ Op het eerste gezicht ligt het bij wijziging in de rede om aan te sluiten bij de regels omtrent kiesrechtuitsluiting. De strafbare feiten die daartoe aanleiding kunnen geven, behelzen immers delicten die 'een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhouden'.⁴¹ Die formulering vertoont een grote gelijkenis met de maatstaf voor de delicten die ten tijde van de invoering van de Wfpp werd gebruikt voor de delicten die tot subsidieontzegging leiden: delicten die raken aan 'de grondslagen van de democratische rechtsstaat'.⁴² De regering kiest er in het concept voor de Wpp echter niet voor om daarbij aan te sluiten, omdat er haars inziens een categorie delicten bestaat die niet tot kiesrechtuitsluiting kan leiden, terwijl overheidsfinanciering toch ongewenst is. Als voorbeeld noemt zij onder andere opruiing. Gelet daarop beoogt het concept subsidieontzegging mogelijk te maken voor *alle* misdrijven. Daarmee wordt de maatstaf die nu aan de regeling ten grondslag ligt (delicten die raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat) losgelaten.

4.2 Zendtijdontneming

Alle partijen die bij de laatste verkiezingen een zetel behaald hebben, krijgen op grond van de Mediawet 2008 zendtijd bij de publieke omroep. In aanloop naar de verkiezingen krijgen ook de nieuw deelnemende partijen zendtijd.⁴³ De oorsprong van de regeling ligt in de beginjaren van de radio en televisie. Eind jaren zestig van de vorige eeuw kreeg de regeling haar huidige vorm.⁴⁴ Zij is op hoofdlijnen sindsdien ongewijzigd gebleven, op een belangrijke uitzondering na. Gelijktijdig met de invoering van de wettelijke subsidieregeling voor politieke partijen en de daarmee

37 Vgl. art. 311 en 350 Sv.

38 Dragstra 2008, p. 179-180. Daar staat tegenover dat de nieuw voorgestelde regeling de inhoudelijke overheidsbemoeyenis met de activiteiten van politieke partijen zal vergroten, terwijl het uitgangspunt van de subsidieregeling steeds is geweest die inhoudelijke bemoeyenis tot een minimum te beperken.

39 Zie art. 107 van het conceptvoorstel. De regering beoogt voor de duur van de ontzegging aan te sluiten bij art. 7(f) van de Wet op de economische delicten. Ook op deze wijziging valt het nodige af te dingen. Is het immers niet redelijk om rijkere partijen langer van subsidie uit te sluiten? Zij kunnen het langer zonder die subsidie stellen dan kleine partijen.

40 Zie de concept-MvT bij het voorstel voor de Wpp, p. 132.

41 *Kamerstukken II* 1984/85, 18973, nr. 3, p. 7.

42 *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 5, p. 28.

43 Art. 6.1 Mediawet 2008.

44 Zie over de ontwikkeling van dit stelsel: Dragstra 2008, p. 229-275.

L.S.A. Trapman

gepaard gaande mogelijkheid van subsidieontzegging, werd een daarmee corresponderend regime ingevoerd voor de ontneming van zendtijd van politieke partijen. Concreet betekent dit dat een partij die veroordeeld wordt voor een terroristisch misdrijf, groepsbelediging of aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, haar zendtijd verliest voor een periode die ook hier afhankelijk is van de hoogte van de boete.⁴⁵ Deze maatregel raakt ook de (nog) niet in de Kamer vertegenwoordigde partijen. Zij komen gedurende in ieder geval twee jaar na de veroordeling niet meer in aanmerking voor verkiezingszendtijd. Mocht de partij binnen twee jaar na de veroordeling toch een of meerdere zetels behalen bij verkiezingen, dan wordt ook de reguliere zendtijd haar vanaf dat moment ontnomen.

Wat de komst van de Wpp voor deze regeling gaat betekenen, is nog niet duidelijk. De zendtijdregeling vormt geen onderwerp in het conceptvoorstel. Nu het kabinet voornemens is om het automatische karakter van de subsidieontzegging bij een veroordeling te schrappen, rijst de vraag of dat ook gaat gebeuren bij de regeling omtrent zendtijdontneming. Wat mij betreft ligt het voor de hand om de zendtijdontneming te koppelen aan de subsidieontzegging. Verliest een partij haar recht op subsidie, dan krijgt zij ook geen zendtijd meer. De huidige koppeling tussen subsidieontzegging en zendtijdontneming blijft daarmee in stand. Die koppeling is wat mij betreft logisch, omdat ook de zendtijd voor politieke partijen als een vorm van (indirecte) partijsubsidie kan worden gezien.⁴⁶

5. Partijverbod

5.1 Artikel 2:20 BW

Tot oplegging van een partijverbod kan niet lichtvaardig worden overgegaan. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat een partijverbod alleen is toegestaan als de partij een serieuze bedreiging voor de democratische rechtsstaat vormt. In de welbekende uitspraak *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others/Turkey* merkte het EHRM op dat een partijverbod in beeld kan komen wanneer ‘there was plausible evidence that the risk to democracy, supposing it had been proved to exist, was sufficiently imminent [curs. LT]’.⁴⁷

Dit naderend-gevaar-criterium komt in de tekst van artikel 2:20 BW (oud), dat de huidige grondslag biedt voor het opleggen van een partijverbod, niet tot uitdrukking. Het artikel is in 2022 gewijzigd, maar politieke partijen zijn buiten het bereik van die wijziging gehouden en vallen in afwachting van de Wpp nog onder het oude artikel.⁴⁸ Dit (oude) artikel bepaalt dat rechtspersonen (waaronder dus ook politieke partijen) verboden verklaard kunnen worden en kunnen worden ontbonden als

45 Net als bij de (huidige) regeling omtrent subsidieontzegging, kan die termijn oplopen tot vier jaar.

46 Dragstra 2008, p. 269.

47 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others/Turkey*), par. 104.

48 Zie art. 32a lid 2 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek; Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 28.

hun werkzaamheden in strijd zijn met 'de openbare orde'.⁴⁹ Als het *doel* van de rechtspersoon strijdig is met de openbare orde, dan wordt de rechtspersoon niet verboden verklaard, maar alleen ontbonden.⁵⁰ Wat onder 'openbare orde' wordt verstaan, blijkt niet uit de tekst van de bepaling, maar komt wel naar voren in de toelichting. Het moet gaan om handelingen die 'een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel [en] die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend (...) [zouden] blijken voor de samenleving'.⁵¹

De regering noemde vervolgens verschillende handelingen die aan deze maatstaf zouden voldoen. Een aantal van deze handelingen betreft het doen van antidemocratische uitlatingen. De regering noemde onder andere dreigen met geweld, aanzetten tot haat of (rassen)discriminatie of het 'mensonterend streven' om het doden van bepaalde bevolkingsgroepen straffeloos te maken.⁵²

De regeling van artikel 2:20 BW is eenmaal toegepast op een politieke partij. Het betrof de partij CP'86, die door de rechtbank Amsterdam in 1998 werd verboden en ontbonden werd verklaard. De rechtbank oordeelde dat met de werkzaamheden van de partij 'niet anders wordt beoogd dan het oproepen en aanzetten tot, dan wel het bevorderen van discriminatie van allochtonen'.⁵³ Zij leidde dit af uit de doelstelling en het beginselprogramma van de partij, passages uit propagandamateriaal, partijbladen, stickermateriaal en de wijze waarop de partij de publiciteit zocht.⁵⁴

5.2 Artikel 108 Wpp

Blijkens artikel 108 van het conceptvoorstel voor de Wpp moet een politieke partij in de toekomst verboden en ontbonden kunnen worden als zij 'door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat'. Die grondbeginselen worden in het tweede lid van het artikel vervolgens (niet limitatief) gespecificeerd. De bepaling noemt periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De elementen van de in paragraaf 2 besproken Algemene bepaling in de Grondwet klinken daarin door. Daarmee is sprake van een aanscherping ten opzichte van artikel 2:20 BW (oud), omdat het vereiste van strijdigheid met de openbare orde wordt aangescherpt tot 'een daadwerkelijke en ernstige bedreiging' voor de democratische rechtsstaat. In tegenstelling tot artikel 2:20 BW (oud), is in de formulering van het voorgestelde artikel 108 Wpp wel het naderend-gevaar-criterium van het EHRM herkenbaar, echter zonder dat het voorstel dat criterium rechtstreeks overneemt. Een blik op andere westerse, liberale democratieën leert overigens dat dat geen uitzondering is. Ook in andere landen komt het nade-

49 Zie art. 2:20 lid 1 BW, zoals dat luidde tot het op 1 januari 2022 in werking getreden nieuwe art. 2:20 BW.

50 Art. 2:20 lid 2 BW, zoals dat luidde tot het op 1 januari 2022 in werking getreden nieuwe art. 2:20 BW.

51 *Kamerstukken II 1984/85, 17476, nr. 5, p. 3.*

52 *Kamerstukken II 1984/85, 17476, nr. 5, p. 3.*

53 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055, r.o. 4.4.3.

54 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055, r.o. 4.4.3.

L.S.A. Trapman

rend-gevaar-criterium is verschillende, onderling afwijkende bewoordingen tot uitdrukking in de regels omtrent het partijverbod.⁵⁵

De vraag wanneer sprake is van een voldoende ernstige bedreiging van de democratische rechtsstaat om tot een partijverbod te besluiten, laat zich daarbij lastig beantwoorden. Deze kwestie valt uiteen in twee aspecten. Ten eerste blijkt uit de maatstaf niet op voorhand in hoeverre een politieke partij nu mag streven naar een herziening van het staatsbestel.⁵⁶ Met andere woorden: welke standpunten zijn nu problematisch en welke niet? De wetgever kan deze onduidelijkheid echter lastig geheel voorkomen. Het is uiteindelijk de rechter die in concrete gevallen zal moeten beoordelen of de standpunten de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat bedreigen. Een tweede punt betreft het *moment* van ingrijpen: de timing van een partijverbod luistert nauw. Te laat ingrijpen is problematisch, omdat een verbod meer maatschappelijke weerstand zal opleveren naarmate de aanhang van een partij groter is.⁵⁷ Met het verbieden van een partij die breed wordt gesteund door de bevolking, verdwijnt het antidemocratische sentiment uiteraard niet. Te vroeg ingrijpen, dus voordat de partij zo groot is dat zij een *daadwerkelijke* en *ernstige* bedreiging vormt, is ook problematisch en zal een disproportionele beperking op de verenigingsvrijheid opleveren. Enige richting op dit gebied wordt gegeven door de rechtspraak van het EHRM, waaruit blijkt op welk moment een verbod de toets aan de verenigingsvrijheid (art. 11 EVRM) kan doorstaan. In de eerdergenoemde zaak *Refah Partisi*, die draaide om een politieke partij die de sharia wilde invoeren en zich daarmee keerde tegen de seculiere grondslag van de Turkse staat, betrof het een partij die gelet op de peilingen een absolute meerderheid zou kunnen halen bij de volgende verkiezingen. Het gevaar dat de partij voor het voortbestaan van de democratie vormde was daarmee voldoende dreigend om een verbod te rechtvaardigen.⁵⁸ Illustratief is ook het oordeel van het Duitse Bundesverfassungsgericht in de zaak tegen de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) uit 2017. Volgens de Duitse rechter was de partij, die streeft naar een ‘op een etnische “volksgemeenschap” georiënteerde autoritaire “nationaalstaat”’,⁵⁹ weliswaar gericht op het omverwerpen van de democratie, maar was het onwaarschijnlijk dat de partij haar doel ooit zou bereiken.

Moeilijker wordt het wanneer het gaat om een partij die wellicht niet zal wachten op verkiezingswinst om de macht te grijpen of vergaande invloed uit te oefenen. Het feit dat geen absolute meerderheid in het verschiet ligt, hoeft niet te betekenen dat een partij geen bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat. Hier

55 De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 141. Het onderzoek van deze auteurs richtte zich op Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

56 Ook (de toepassing van) art. 2:20 BW riep die vraag op: Nieuwenhuis 2015, p. 119.

57 Elzinga bestempelt de kwestie van het partijverbod om die reden als een ‘onoplosbaar probleem’: Elzinga 1982, p. 143. Zie over het probleem van de timing van een partijverbod, Ellian, Molier & Rijpkema 2017, waar de auteurs pleiten voor een verder invulling van het openbare-ordebegrip van art. 2:20 BW. Wat dat betreft zullen zij de aangescherpte verbodsgrond in het conceptvoorstel voor de Wpp verwelkomen.

58 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others/Turkey*), par. 108.

59 Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1654.

is de uitspraak *Herri Batasuna and Batasuna/Spain* het vermelden waard, waarin het EHRM een partijverbod in stand liet omdat een (weliswaar kleine en lokale) partij nauwe banden onderhield met terroristen en terroristische aanslagen niet expliciet afkeurde.⁶⁰ Zou de Duitse NPD ook zulke banden onderhouden hebben, dan was een partijverbod daar wellicht ook in beeld gekomen.

Samenvattend: het staat vast dat antidemocratische uitlatingen die toegerekend kunnen worden aan politieke partijen in beginsel in de politieke arena bestreden moeten worden. In beginsel moet het niet de rechter, maar de kiezer zijn die een oordeel velst over de (al dan niet antidemocratische) opvattingen van politieke partijen.⁶¹ Pas als deze uitlatingen een 'daadwerkelijke en ernstige bedreiging' gaan vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, komt volgens de beoogde regeling van artikel 108 Wpp een partijverbod in beeld. Het zal uiteindelijk de rechter moeten zijn die deze verbodsgrond nader invult en bepaalt of op een zeker moment van een daadwerkelijke en ernstige bedreiging sprake is.

5.3 *Consequenties van een partijverbod*

Oplegging van een partijverbod heeft, zowel onder de regeling van art. 2:20 BW als onder de beoogde regeling in de Wpp, een aantal belangrijke consequenties. Allereerst is van belang dat de aanduiding van de partij op grond van de Kieswet uit het namenregister wordt geschrapt.⁶² Een nieuwe verkiezingsdeelname met dezelfde (of nagenoeg dezelfde) aanduiding wordt onmogelijk. Dat leidt er vervolgens toe dat de groepering ook geen aanspraak meer kan maken op subsidiëring en zendtijd, omdat naamregistratie daarvoor vereist is.⁶³ De volksvertegenwoordigers die namens de partij in de Tweede (of Eerste) Kamer zitten, verliezen hun zetel echter niet. Zij kunnen het gedachtegoed van de verboden partij dus blijven verspreiden. Het is aan de kiezer om bij de eerstvolgende verkiezingen te oordelen of deze leden opnieuw (en nu dus namens een andere partij) een Kamerzetel zouden moeten bekleden.⁶⁴ Wel moet erop gewezen worden dat het voortzetten van de werkzaamheden van de verboden partij strafbaar is.⁶⁵ Wordt een Kamerlid daarvoor veroordeeld, dan zal een gevangenisstraf verdere parlementaire werkzaamheden kunnen verhinderen. Strikt genomen leidt een veroordeling ook hier echter niet tot zetelverlies.⁶⁶

60 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna and Batasuna/Spain*), par. 85-89; Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1656.

61 Nehmelman 2013, p. 145.

62 Art. G1 lid 1(c) Kw.

63 Zonder naamregistratie is de groepering niet aan te merken als politieke partij in de zin van de Wfpp respectievelijk de Mediawet 2008. Vgl. art. 1(b) Wfpp en art. 1.1 lid 1 onder 2 Mediawet 2008.

64 Zie ook Van der Woude, p. 19.

65 Art. 140 lid 2 Sr.

66 *Kamerstukken II* 1985/86, 18973, nr. 7, p. 13.

6. Daadwerkelijk een escalatieladder?

6.1 Strafbare uitingen

Het partijverbod kan in twee soorten situaties in beeld komen.⁶⁷ Allereerst kan het gaan om een situatie waarin een politieke partij strafbare feiten pleegt. Voor wat betreft het uiten van antidemocratische opvattingen is dan bijvoorbeeld te denken aan opruiing. Daarnaast kan een partij de democratische rechtsstaat echter ook bedreigen door opvattingen te uiten die niet strafbaar zijn. Zo'n bedreiging betreft bijvoorbeeld een pleidooi om vrije en eerlijke verkiezingen af te schaffen.⁶⁸ Het partijverbod is daarmee het enige beschermingsinstrument dat niet per definitie gekoppeld is aan het strafrecht.⁶⁹ De overige stappen op de escalatieladder gaan wel uit van de exclusiviteit van het strafrecht. Dat leidt tot de constatering dat slechts sprake is van een escalatieladder voor zover het *strafbare* uitingen betreft. Het gaat daarbij in de eerste plaats om gevallen van groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Voor dergelijke uitingen kunnen, als eerste stap, afzonderlijke partijleden vervolgd worden – mits de uitingen niet zijn gedaan tijdens Kamerdebatten, als artikel 71 Grondwet van toepassing is. Vervolgens wordt bekeken of niet slechts de partijleden, maar ook de partij zelf zich aan de delicten schuldig maakt. Op een veroordeling daarvoor volgt dan subsidieontzegging en zendtijdontneming. Als de genoemde delicten zich manifesteren in, bijvoorbeeld, herhaaldelijke betogen om bepaalde bevolkingsgroepen hun grondrechten te ontnemen, kan uiteindelijk een partijverbod in beeld komen.

Voor zover de genoemde maatregelen tezamen een escalatieladder vormen, is het zaak dat de maatregelen goed op elkaar aansluiten. In dat kader verdient allereerst de regeling omtrent kiesrechtuitsluiting nadere beschouwing. In paragraaf 3.2 kwam al aan de orde dat de regering er bij de grondwetsherziening van af heeft gezien om uitsluiting mogelijk te maken bij een veroordeling voor groepsbelediging of aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. De reden daarvoor was dat deze delicten een aantasting van het staatsbestel *kunnen* inhouden, maar dat niet *per definitie* doen. Mijns inziens zou dat echter geen reden moeten zijn om daar niet de mogelijkheid van uitsluiting van het kiesrecht aan te verbinden: als deze delicten worden gepleegd door politici op een manier die kwalificeert als een aantasting van het staatsbestel, dan zou de rechter daar uitsluiting aan moeten kunnen verbinden. De redenering dat het in zulke gevallen de kiezer moet zijn die de betreffende politicus bij de volgende verkiezingen uit de Kamer weert, houdt geen stand. Het Nederlandse kiesstelsel, waarbij overtollige stemmen op een kandidaat worden overgedragen aan de volgende kandidaat op de lijst, zorgt er immers voor dat het lastig is om te voorkomen dat zulke veroordeelde politici via stemmenoverdracht genoeg stemmen behalen om alsnog in de Kamer te komen.

67 Nieuwenhuis 2015, p. 115-116.

68 Een samenloop van beide vormen is ook mogelijk. Een partij kan zich uitspreken tegen vrije en eerlijke verkiezingen (niet strafbaar) én ervoor pleiten om bepaalde bevolkingsgroepen het kiesrecht te ontzeggen (wel strafbaar, indien dat strafrechtelijk kwalificeert als discriminatie). Vgl. Nieuwenhuis 2015, p. 106, 113.

69 Vgl. Van der Woude 2009, p. 23: 'Gevolg van deze opvatting is wel dat de schijnbare exclusiviteit van het strafrecht als mogelijke grond voor een partijverbod wordt doorbroken.'

Ook aan de regels van de concept-Wpp omtrent subsidieontzegging kleven enkele bezwaren. Zoals gezegd wil het voorstel de rechter de bevoegdheid geven om voor ieder misdrijf dat door een politieke partij is begaan, subsidieontzegging als bijkomende straf op te leggen. Daar valt het nodige op af te dingen, nu het voorstel in zijn huidige vorm in sterk contrast staat met het regime van kiesrechtuitsluiting. Die maatregel is vanuit het oogpunt van de partij minder verstrekkend (en staat dus een stap lager op de escalatieladder), terwijl de drempel voor toepassing, zo werd duidelijk in paragraaf 3.2, zeer hoog ligt.⁷⁰ Dat laatste is vanuit het oogpunt van de individuele kiesgerechtigde uiteraard begrijpelijk, omdat uitsluiting de uitoefening van een (politiek) grondrecht onmogelijk maakt. Bezien vanuit het perspectief van de escalatieladder ligt het dan echter wel voor de hand om daar voor wat betreft de subsidieontzegging bij aan te sluiten. Het conceptvoorstel voor de Wpp maakt subsidieontzegging daarentegen zeer makkelijk, nu ontzegging voor *alle* door een partij gepleegde delicten mogelijk wordt. Hoewel de conceptmemorie van toelichting vermeldt dat 'niet beoogd is dat voortaan ook in minder ernstige zaken tot ontzegging van de subsidie' kan worden overgegaan,⁷¹ komt dat in het voorstel zelf allerminst tot uitdrukking. Het verdient dan ook aanbeveling om het voorstel op dit punt aan te passen en te voorzien in een limitatieve opsomming van delicten die tot subsidieontzegging kunnen leiden.⁷² Het is daarbij zaak om vast te houden aan de tot nu toe geldende maatstaf van delicten die (kunnen) raken aan 'de grondslagen van de democratische rechtsstaat', zodat de subsidieontzegging daadwerkelijk een volgende stap op de escalatieladder kan vormen. Naast de delicten die nu al tot ontzegging kunnen leiden, kan men denken aan een delict als opruiing, dat, indien gepleegd door een politieke partij, per definitie aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat raakt en dus subsidieontzegging tot gevolg moet kunnen hebben.

6.2 Niet-strafbare uitingen

Zoals gezegd kan een partijverbod ook in beeld komen als de partij antidemocratische opvattingen huldigt die niet strafbaar gesteld zijn.⁷³ In dat geval kunnen de andere maatregelen – vervolgen van partijleden, kiesrechtuitsluiting, subsidieontzegging en zendtijdontneming – niet aan een partijverbod voorafgaan en is dus geen sprake van een escalatieladder. De vraag rijst of daar wellicht iets aan te doen valt: is er een middenweg te bewandelen tussen niets doen en het verbieden van de partij? Een blik op de mogelijke maatregelen leert dat dat nog niet makkelijk is. In de literatuur is wel geopperd om te onderzoeken of er wellicht meer antidemocratische

70 Ook met de hierboven door mij voorgestelde aanpassing zal sprake blijven van een select aantal delicten dat tot uitsluiting kan leiden.

71 Zie de concept-MvT, p. 83.

72 Vgl. p. 3-4 van het advies van de Raad voor de rechtspraak over de Wpp (d.d. 17 augustus 2023), waarin wordt geadviseerd om de bevoegdheid tot ontzegging nader in te kaderen.

73 Dit geldt onder de vigeur van art. 2:20 BW ook voor andere verenigingen dan politieke partijen. Zo besloot de Hoge Raad in het *Martijn*-arrest tot een verbod, niet omdat de vereniging strafbare feiten pleegde, maar omdat zij de drempels voor het nemen van strafbare feiten wegnam. Het betrof een vereniging die streefde naar de wettelijke en maatschappelijk acceptatie van pedoseksualiteit. Zie hierover ook: Nieuwenhuis 2015, p. 117-118.

L.S.A. Trapman

tische uitlatingen strafbaar gesteld zouden moeten worden.⁷⁴ Daarmee zou vervolging van partijleden in meer gevallen aan een partijverbod vooraf kunnen gaan. Dit is wat mij betreft een weinig aansprekende route, omdat antidemocratische vergezichten in beginsel in de politieke arena bestreden moeten worden. Het strafbaar stellen van fantasieën over een antidemocratische toekomst komt mij voor als een disproportionele beperking op de vrijheid van meningsuiting. Zij worden pas problematisch op het moment dat de kans groot is dat zij realiteit worden: het moment waarop een partijverbod in beeld komt.⁷⁵ Concreter: een politicus die zegt dat verkiezingen afgeschaft zouden moeten worden, zou daarvoor niet vervolgd moeten worden. Een partij die echter die opvatting tot partijstandpunt verheft en zich voor de realisatie daarvan inzet, moet in een uiterst geval wel verboden kunnen worden.

Een andere optie zou zijn om de subsidieontzegging los te koppelen van het strafrecht. Artikel 4:37 Awb biedt het bestuursorgaan dat de subsidie verleent de bevoegdheid om de ontvanger verplichtingen op te leggen, bijvoorbeeld met betrekking tot 'de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend'.⁷⁶ Artikel 4:38 lid 1 Awb voegt daaraan toe dat het bestuursorgaan ook 'andere verplichtingen [kan] opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie'. De Wfpp verklaart artikel 4:37 Awb in het geval van subsidieverlening aan politieke partijen buiten toepassing.⁷⁷ Om onduidelijke redenen is dat bij artikel 4:38 Awb niet gebeurd. Naar de letter van de wet zou artikel 4:38 Awb dus door de minister gebruikt kunnen worden om nadere voorwaarden te stellen aan de subsidieverlening. Wanneer men daarvan uitgaat, komen echter belangrijke obstakels in zicht. Ten eerste valt ten zeerste te betwijfelen of eventuele verplichtingen die inhouden dat partijen bepaalde antidemocratische uitlatingen niet mogen bezigen wel 'strekken tot de verwezenlijking van het doel van de subsidie', dat er in is gelegen is om de intermediaire positie van politieke partijen in stand te houden en te versterken.⁷⁸ Ten tweede moet gewezen worden op de reden die de wetgever aanvoerde om artikel 4:37 Awb buiten toepassing te verklaren. Dat is gebeurd om 'zeker te stellen dat bij subsidieverlening aan politieke partijen algemene, voor ieder gelijke regels gelden'. Zou artikel 4:37 Awb van toepassing zijn op subsidieverlening aan partijen, dan zou de minister (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierna BZK) voor iedere partij andere verplichtingen kunnen stellen. De wetgever heeft daar terecht voor willen waken. Datzelfde geldt echter voor artikel 4:38 Awb, zodat het aannemelijk is dat ook voorwaarden op basis van die bepaling in het geval van subsidieverlening aan politieke partijen ontoelaatbaar moeten zijn. Om te voorkomen dat de minister per partij andere verplichtingen oplegt, zou

74 Zie voor een voorzichtig pleidooi daartoe: Mevis 2019, p. 528-529.

75 Voor zover die uitingen gedaan worden tijdens Kamerdebatten, staat art. 71 Grondwet sowieso aan vervolging in de weg. Wel kan in dat geval, zoals gezegd, de Kamervoorzitter ingrijpen. Adams en Van Vugt stellen in dat kader voor om het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal meer mogelijkheden te laten bieden om in te grijpen bij uitingen die de democratische rechtsstaat ondermijnen: Adams & Van Vugt 2022.

76 Art. 4:37 lid 1(a) Awb.

77 Art. 11 lid 7 Awb.

78 *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 3, p. 1.

de Wfpp kunnen voorschrijven dat voor alle partijen dezelfde verplichtingen moeten gelden, waarbij het vervolgens weer bezwaarlijk is dat het de minister van BZK is die, als bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van de subsidie, bepaalt welke verplichtingen dat dan zijn.

Waar het gaat om verplichtingen voor politieke partijen zou het in dat geval, gelet op de belangrijke democratische functie die partijen vervullen, dan ook de wet zelf moeten zijn die bepaalt welke verplichtingen er aan de subsidieverlening verbonden worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door in de Wpp te bepalen dat partijen die zich, naar analogie van de beoogde verbodsregeling, keren tegen 'een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' niet direct verboden worden, maar eerst door de rechter op hun subsidie worden gekort.⁷⁹ Deze maatstaf blinkt echter niet uit in helderheid. Ook bij het partijverbod is dat een probleem, zo constateerde ik hierboven. Tot op zekere hoogte zijn die onduidelijkheden daar onvermijdelijk, maar het lijkt me onwenselijk om die onduidelijkheden ook in de fase van subsidieontzegging een rol te laten spelen. Dat komt de rechtszekerheid voor politieke partijen niet ten goede.

6.3 *Aanpassing van de regeling omtrent het partijverbod*

Zo blijkt dat er tal van bezwaren te zijn tegen een escalatieladder voor uitingen die niet strafbaar zijn. Dat vormt des te meer reden om enkele aanscherpingen in de beoogde regeling omtrent het partijverbod in de Wpp op te nemen. Een drietal maatregelen kan de proportionele toepassing van het instrument versterken. Allereerst zou de verbodsgrond nader ingekaderd kunnen worden. Zoals hierboven al werd opgemerkt is dat niet eenvoudig, omdat de wetgever maar tot op zekere hoogte in abstracto kan bepalen wanneer een partijverbod in beeld komt. Veel zal afhangen van het concrete geval en de beoordeling daarvan door de rechter. Wel kan gepoogd worden om beter tot uitdrukking te brengen welke standpunten nu precies een 'daadwerkelijke en ernstige bedreiging' voor de democratische rechtsstaat vormen. Dat zou kunnen door de opsomming van grondbeginselen van de democratische rechtsstaat in het artikel een limitatief karakter te geven en die grondbeginselen vervolgens zo veel als mogelijk trachten te specificeren.⁸⁰

Ten tweede moet gewezen worden op een belangrijk onderscheid tussen artikel 2:20 BW en het voorgestelde artikel 108 Wpp. Het oude artikel 2:20 BW (dat zoals gezegd nog steeds geldt voor politieke partijen) schrijft voor dat de rechtspersoon wiens doel in strijd is met de openbare orde door de rechtbank kan worden ontbonden. De rechter heeft daarbij de bevoegdheid om de rechtspersoon in de gelegenheid te stellen om het doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is

79 Een vergelijking met het Belgische recht ligt hier voor de hand, waar een partij die 'vijandig staat' tegenover de rechten die het EVRM waarborgt, haar overheidstoelage verliest: zie art. 15 ter van de Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

80 Vgl. p. 6 van het advies van de Raad voor de rechtspraak over de Wpp (d.d. 17 augustus 2023), waar de Raad signaleert dat 'partijen die het afschaffen van de Koning of de Eerste Kamer bepleiten (...) aldus potentieel in de gevarenzone' komen, omdat te beargumenteren valt dat zulke pleidooien strijdig zijn met het vaag geformuleerde beginsel van 'de scheiding der machten'.

L.S.A. Trapman

met de openbare orde.⁸¹ In de regeling van de Wpp komt die *terme de grâce* te vervallen, een wijziging ten opzichte van het huidige regime die in de toelichting bij het voorstel niet gemotiveerd wordt. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit verdient het aanbeveling om die *terme de grâce* te handhaven.⁸² Partijen die antidemocratische opvattingen zoals het afschaffen van de verkiezingen tot doelstelling verheffen, krijgen zo eerst de ruimte om die doelstelling aan te passen alvorens de rechter tot verbodenverklaring en ontbinding van de partij overgaat. Op die manier kan de *terme de grâce* een waarschuwende functie hebben. De praktische relevantie zal overigens beperkt zijn, omdat het ondermijnen van de democratie door politieke partijen niet snel gestalte zal krijgen door de afschaffing van democratische instituties open en bloot als doelstelling van de partij vast te leggen. Dat neemt de wenselijkheid van de maatregel mijns inziens echter niet weg.

Een ander verschil tussen artikel 2:20 BW en het voorgestelde artikel 108 Wpp betreft de te volgen procedure. Waar onder de huidige regeling achtereenvolgens kan worden geprocedeerd bij de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad, beoogt de Wpp de Hoge Raad als eerste en enige instantie aan te wijzen die bevoegd is om een partijverbod op te leggen. De gedachte daarachter is dat een partij zo snel uitsluitel krijgt over de vraag of zij nu verboden wordt of niet.⁸³ Daar staat tegenover dat er veel discussie mogelijk is over de vraag wanneer nu sprake is van een ‘daadwerkelijke en ernstige bedreiging’ voor de democratische rechtsstaat vormt. Dit geldt des te meer in het geval dat een politieke partij antidemocratische uitlatingen doet die op zichzelf niet strafbaar zijn. Mede gelet daarop heeft rechtspraak in meerdere instanties de voorkeur.⁸⁴

7. Tot slot

Tegen partijen met antidemocratische opvattingen kunnen een aantal maatregelen genomen worden. Allereerst kunnen individuele partijleden vervolgd worden. Vervolgens zijn bestuurlijke maatregelen tegen de partij mogelijk, in de vorm van subsidieontzegging en zendtijdontneming. Tot slot kan een partijverbod in beeld komen. Tezamen fungeren deze maatregelen als escalatieladder voor zover het gaat om antidemocratische uitingen die strafbaar zijn gesteld. Het gaat dan om delicten als opruiing (art. 131 Sr), groepsbelediging (art. 137c Sr) en het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie (art. 137d Sr). Aanscherpingen in het regime van kiesrechtuitsluiting en de door het voorstel van de Wpp beoogde regels omtrent subsidieontzegging kunnen de escalatieladder verder versterken. Waar het gaat om antidemocratische uitlatingen die niet strafbaar zijn gesteld, zoals pleidooien voor het afschaffen van de verkiezingen, is het partijverbod echter de enige maatregel

81 Art 2:20 lid 2 BW, zoals dat luidde tot het op 1 januari 2022 in werking getreden nieuwe art. 2:20 BW.

82 Vgl. Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1791-1792, waar de auteurs betogen dat het afschaffen van de *terme de grâce* in het nieuwe art. 2:20 BW disproportioneel is.

83 Zie de concept-MvT, p. 94.

84 Trapman 2023, p. 434-435; zie ook p. 5-6 van het advies van de Raad voor de rechtspraak over de Wpp (d.d. 17 augustus 2023).

die, in een uiterst geval, tegenwicht kan bieden aan deze antidemocratische opvattingen. Het vormgeven van maatregelen die daaraan vooraf kunnen gaan is mijns inziens onaantrekkelijk. Dat is een extra reden om de proportionaliteit van de verbodsregeling in de aanstaande Wpp te versterken door twee elementen van de huidige regeling – de *terme de grâce* en het principe van rechtspraak in meerdere instanties – te handhaven.

Literatuurlijst

Adams & Van Vugt 2022

M. Adams & E.Y. van Vugt, 'Parlementair taalgebruik en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Naar een parlementaire gevaarzetting-doctrine?', *NJB* 2022/745, p. 880-888.

Bergkamp 2022

V. Bergkamp, *Gedrag en omgangsvormen tijdens de debatten in de Tweede Kamer*, 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 36033, nr. 1.

Dragstra 2008

L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Ellian, Molier & Rijpkema 2017

A. Ellian, G. Molier & B.R. Rijpkema, 'Weerbare democratie en het probleem van timing. De zaak tegen de NPD', *NJB* 2017/1279, p. 1650-1660.

Elzinga 1982

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982.

Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

Harris e.a. 2023

D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2023.

Van der Kolk 2018

H. van der Kolk, 'Een verworven grondrecht. Kiesrecht in de periode 1948-2017', in: F. De Beaufort e.a., *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 289-351.

Koornstra, Roorda & Brouwer 2019

J. Koornstra, B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Antidemocratische rechtspersonen op ondemocratische wijze verbieden', *NJB* 2019/1430, p. 1786-1795.

De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016

R. de Lange, N. Efthymiou & F. van Tienen, *Risico's voor de democratie*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, nr. 382.

L.S.A. Trapman

Mevis 2019

P.A.M. Mevis, 'Strafrecht en het verbieden van rechtspersonen; misdrijven tegen de democratische rechtsorde', *DD* 2019/40, p. 513-529.

Nehmelman 2013

R. Nehmelman, 'De regulering van politieke partijen in Nederland', *TvCR* 2013, p. 130-150.

Nieuwenhuis 2015

A. Nieuwenhuis, 'Het verenigingsverbod. Op zoek naar de grondvesten van de rechtsorde', *TvCR* 2015, p. 106-123.

Van Sasse van Ysselt 2015

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *TvCR* 2015, p. 356-369.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Amsterdam: Boom geschiedenis 2018.

Trapman 2023

L.S.A. Trapman, 'De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik', *NJB* 2023/386, p. 428-435.

Van der Woude 2009

W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.