

DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE ALS PARTIJENDEMOCRATIE

Ronald Tinnevelt*

Politieke partijen spelen nog steeds een cruciale rol binnen onze democratische rechtsstaat. Ze creëren een belangrijke brug tussen politiek en samenleving: tussen burgers enerzijds en openbaar bestuur en volksvertegenwoordigende organen anderzijds. Hoe belangrijk is het echter dat politieke partijen ook intern democratisch georganiseerd zijn? Dient de wetgever hier dwingende eisen voor op te stellen?

Hoe toekomstbestendig zijn onze parlementaire democratie en ons parlementair stelsel? Zijn aanpassingen nodig om bestaande en toekomstige uitdagingen het hoofd te kunnen bieden? Dat waren de vragen die de staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) meekreeg. In haar eindrapport¹ dat vorig jaar gepresenteerd werd, bespreekt de commissie verschillende routes die essentieel zijn om onze parlementaire democratie weerbaarder te maken en de inhoudelijke representatie daarvan te verbeteren. Een democratische rechtsstaat is immers geen vaststaande grootheid die altijd zal bestaan. Blijvende zorg is nodig om dit kwetsbare geheel levensvatbaar te houden.

Een van de interessantste routes is een nieuwe Wet op de politieke partijen (als verbreding van de huidige Wet financiering politieke partijen). Een dergelijke wet biedt volgens de commissie de mogelijkheid om bestaande wettelijke regelingen te codificeren, te bundelen en om nieuwe regelingen in te voeren. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan een afzonderlijke regeling voor een partijverbod en een wettelijke transparantieplicht met betrekking tot de digitale instrumenten die partijen inzetten om potentiële kiezers sneller te bereiken en informeren, zoals microtargeting of data-analyse. Een nieuwe Wet op de politieke partijen lijkt een belangrijke stap voorwaarts in de bescherming van onze democratische rechtsstaat tegen ondemocratische invloeden. Ondanks

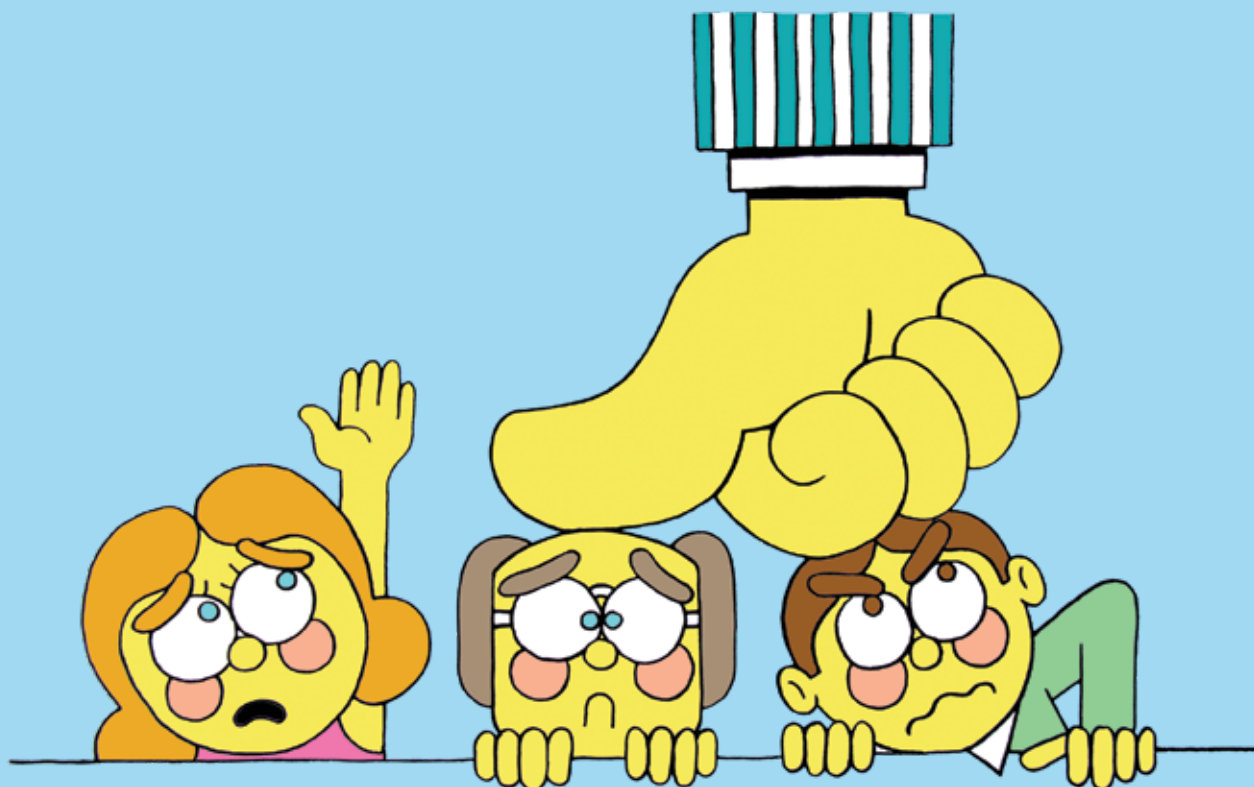
een dalend ledenaantal nemen partijen in ons politieke landschap immers nog steeds een onmisbare plaats in en zijn ze – zoals de commissie stelt – ‘van wezenlijk belang [...] voor het functioneren van de parlementaire democratie’.²

Opvallend genoeg spreekt de commissie niet over het vraagstuk van de interne partijdemocratie. De vraag is echter of de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat – en gedeeltelijk ook de inhoudelijke representatie van het parlementaire stelsel – niet gebaat is met een minimale eis ten aanzien van de interne democratische werking van partijen. Nederland wijkt hier interessant genoeg af van de situatie in veel andere Europese landen. Sinds de Tweede Wereldoorlog zien we immers niet alleen dat steeds meer Europese landen zijn overgegaan tot een grondwettelijke regulering van politieke partijen, maar dat in veel gevallen ook aanvullende eisen worden gesteld aan hun interne organisatiestructuur (art. 21 van de Duitse grondwet is in dit kader het bekendste voorbeeld).³ De commissie acht een grondwettelijke verankering van het belang van politieke partijen niet noodzakelijk. Kan hetzelfde worden gezegd over de interne partijdemocratie?

Tegen een dergelijke aanvullende eis voor de interne democratische werking van politieke partijen pleiten diverse overwegingen. Drie daarvan wil ik kort aanhalen. De *eerste overweging* betreft het belang van de vrijheid van partijvorming – en daarmee een

grote mate van organisatievrijheid – voor democratische samenlevingen.⁴ Burgers moeten immers de mogelijkheid hebben om zelf een politieke partij te vormen (conform art. 8 Grondwet). Vanzelfsprekend kan daartegen ingebracht worden dat de organisatievrijheid van politieke partijen binnen het huidige Nederlandse systeem aan zekere inperkingen onderhevig is. Zo stellen artikel G1-G3 van de Kieswet dat partijen enkel onder hun zelfgekozen naam aan verkiezingen kunnen deelnemen indien zij als verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid (art. 2:26 BW) geregistreerd staan bij het centraal stembureau. Verdere inperking is te vinden in de Wet financiering politieke partijen waarbij de eis van artikel G1 van de Kieswet is geïncorporeerd in artikel 1. Partijen die voor overheidssteun in aanmerking willen komen dienen over minstens 1.000 leden te beschikken die ‘vergader- en stemrecht hebben [...] en elk jaar minimaal € 12 contributie betalen’ (art. 7 Wet financiering politieke partijen). Het punt is echter dat deze inperkingen enkel gelden voor zover politieke partijen in aanmerking willen komen voor overheidssubsidie en werkelijk onder hun zelfverkozen naam aan verkiezingen willen deelnemen. De organisatievrijheid van politieke partijen wordt door deze regels dan ook niet effectief aan banden gelegd.

De *tweede overweging* betreft de vraag of in ons huidige politieke landschap de meeste partijen eigenlijk niet al feitelijk de vorm hebben aangenomen van een demo-



Illustratie: Jop Luberti

cratische ledenpartij. Onderzoek van Voerman en Lucardie uit 2014 laat zien dat de gevestigde politieke partijen sinds 2002 op belangrijke punten hun interne organisatie – ledencongres, verkiezing van lijsttrekker en partijvoorzitter, en ledenraadpleging over politieke thema's – gedemocratiseerd hebben.⁵ (Vanzelfsprekend bestaan er bekende uitzonderingen.) Aanvullende eisen voor de interne democratische werking van partijen zouden dan wellicht niet nodig zijn.

Dit neemt echter niet weg dat de vraag nog steeds relevant is of het wel wenselijk is om de interne organisatie van partijen volledig aan de betrokken actoren zelf over te laten. Voerman en Lucardie menen van wel omdat een codificatie van partijen maakt dat deze 'zich minder goed kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden'.⁶ Zij verwijzen met andere woorden terug naar het belang van de vrijheid van partijvorming. Elzinga komt tot dezelfde conclusie maar introduceert tegelijkertijd een *derde overweging*. Het voorbeeld van Duitsland – artikel 21 van de Duitse grondwet en de uitwerking daarvan in het Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) –

laat volgens hem zien dat ingrijpen in de interne structuur van partijen niet alleen tot een onwenselijke inmenging leidt in de vrije politieke wilsvorming, maar ook tot een onbeheersbare 'baaierd van annexe regelgeving'.⁷

De reacties van Voerman en Lucardie, en Elzinga bevatten een wijze les voor het kabinet. Het kabinet neemt de aanbeveling van de commissie-Remkes weliswaar over om 'bestaande en nieuwe regels inzake politieke partijen te bundelen in één Wet op de politieke partijen (WPP)',⁸ maar gaat tegelijkertijd verder dan de commissie. In zijn reactie op het rapport van de commissie-Remkes – en tevens het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling) – geeft het kabinet namelijk aan te willen onderzoeken of 'binnen de wettelijke kaders' maatregelen nodig zijn 'om de verenigingsdemocratie te stimuleren'.⁹

Regulering van de wettelijke positie van partijen wordt door het kabinet gezien als een middel om de 'onafhankelijke positie van politieke partijen verder te versterken'.¹⁰ Aanvullende eisen ten aanzien van de in-

richting en organisatie van politieke partijen staan de vrije politieke wilsvorming dan ook niet noodzakelijk in de weg. Terugkomend op de eerste overweging – het belang van organisatievrijheid – is de vraag echter of naast het belang van de onafhankelijke positie van partijen en de vrije politieke wilsvorming niet tevens rekening gehouden dient te worden met de specifieke positie die politieke partijen in onze parlementaire democratie innemen. Kunnen partijen in de kern werkelijk beschouwd worden als reguliere privaatrechtelijke maatschappelijke verbanden¹¹ of maakt hun politieke doel en vooral hun streven om deel te nemen aan het politieke bestuur van het land dat we hier zowel conceptueel als feitelijk met andersoortige actoren van doen hebben? Vormen politieke partijen eigenlijk geen categorie tussen de sfeer van de 'vrije organisaties' (zoals verenigingen) en 'dwangorganisaties' (zoals de staat) in? Wie deze vraag positief beantwoordt, dient veel sterker te stellen dat de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat wel degelijk afhankelijk is van democratische eisen aan de interne organisatie van politieke partijen. ■

* Dr. R.B.J. Tinnevelt is als hoofddocent rechtsfilosofie verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen

1 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018.

2 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 49.

3 I. van Biezen, 'Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe', *British Journal of Political Science* 2012, p. 187-212. G. Voerman & P. Lucardie, 'Over nut en noodzaak van de democratische ledenpartij',

in: H. Broeksteeg & R. Tinnevelt, *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht?*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 186. Voor een analyse van art. 21 GG, zie D. Bunschoten, 'Politieke partijen in Duitsland', in: Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 213-245.

4 D.J. Elzinga, 'Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten', *Ars Aequi* 2008, afl. 6, p. 423 (AA20080422) en D.J. Elzinga, 'Moet een politieke partij leden hebben?', *Socialisme en Democratie* 2008, p. 57-58.

5 Voerman & Lucardie 2015, p. 181-182.

6 Voerman & Lucardie 2015, p. 187.

7 Elzinga 2008, p. 423.

8 Kabinetstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, 26 juni 2019, p. 9.

9 Conclusies, uitgangspunten en maatregelen in kabinetsreactie evaluatie Wfpp, 25 januari 2019, p. 3.

10 Kabinetstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, 26 juni 2019, p. 9-10.

11 Vgl. H. Broeksteeg, 'Verenigingsrecht en politieke partijen', in: Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 47-68.