

# De Wet op de politieke partijen, de democratie en het partijverbod

Paul Cliteur<sup>1</sup>

In een nieuwe Wet op de politieke partijen moet het volgens het kabinet makkelijker worden gemaakt een partijverbod op te leggen. Maar de regeling van het partijverbod in de voorgestelde wet verzamelt in een veel te breed lijstje elementen van zaken die met democratie worden geassocieerd. Wat we moeten doen, is teruggaan naar de kern van democratie. Die kern ligt in het kunnen kiezen en het kunnen wegsturen van leiders.

Vlak voor het kerstecres 2022 presenteerde het kabinet plannen tot het versterken van de democratie. Het kabinet wilde de weerbaarheid tegenover anti-democratische krachten vergroten.<sup>2</sup> In een nieuwe *Wet op de politieke partijen* (hierna: Wpp) zou het volgens het kabinet makkelijker moeten worden gemaakt een partijverbod op te leggen.<sup>3</sup> *De Volkskrant* vatte de plannen als volgt samen:

‘Politieke partijen die de democratische rechtsstaat ondermijnen of die willen afschaffen, moeten makkelijker kunnen worden verboden. Het gaat concreet om partijen die een bedreiging vormen voor vrije verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, de scheiding van machten of de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.’<sup>4</sup>

Het instrument van een partijverbod in een democratie is echter een zwaar omstreden zaak. Een van de grootste denkers over recht en staat uit de 20<sup>ste</sup> eeuw, de Oostenrijkse rechtsfilosoof Hans Kelsen (1881-1973), was bijvoorbeeld een overtuigd tegenstander.

In *Vertheidiging der Democratie* (2006), geredigeerd door Matthias Jestaedt & Oliver Lepsius, vinden we een

verzameling opstellen die door Kelsen tussen 1920 en 1955 geschreven zijn over het wezen van de democratie.<sup>5</sup> Maar ook over de vraag *of en hoe* men een democratie zou kunnen verdedigen. Hans Kelsen stelt zichzelf de vraag of een partijverbod kan worden overwogen in wat mag gelden als een van de belangrijkste opstellen over dit onderwerp: ‘Vertheidiging der Demokratie’ (1932). Kelsen is zich volkomen bewust van het heikele probleem dat elke democraat onder ogen moet zien. De democratie, zegt Kelsen, is de staatsvorm die zich het minst tegen haar eigen tegenstanders te weer stelt.<sup>6</sup> Hij spreekt van het tragisch noodlot (‘tragisches Schicksal’) van de democratie dat daaruit bestaat dat deze ook haar meest ernstige vijanden aan de borst moet drukken. Als de democratie aan zichzelf trouw wil blijven dan zal ze haar meest ernstige vijanden moeten dulden. Zelfs een beweging die gericht is op de vernietiging van de democratie (‘Vernichtung der Demokratie’). Ook de beweging die tegen de democratie gericht is, moet een gelijke kans krijgen. Een democratie die zichzelf wil doorzetten tegen de wil van de meerderheid, heeft opgehouden een democratie te zijn.<sup>7</sup> Men moet aan de eigen vlag trouw blijven, ook wanneer het schip zinkt (‘Man muss seiner Fahne treu bleiben, auch wenn das Schiff sinkt’).

Het gestelde is duidelijk: het voorstel van het kabinet om de mogelijkheid van een partijverbod gemakkelijker te realiseren, zou in ieder geval bij Kelsen geen warm onthaal vinden. Dat is immers een voorstel van een regering die niet aan de eigen vlag, de vlag van de democratie, trouw blijft. Het is misschien zelfs, paradoxaal genoeg, een voorstel waarmee men, mits aangenomen, de democratie ondermijnt. Moeten we daarom het voorstel maar helemaal verwerpen, kan men dan vragen? Kan een partijverbod in een democratie nooit een plaats krijgen? Of

**De democratie, zegt Kelsen, is de staatsvorm die zich het minst tegen haar eigen tegenstanders te weer stelt**

moeten we denken aan een andere vormgeving van het partijverbod dan de regering doet met de Wpp?

Laten we ter beantwoording van deze vraag eerst kijken naar de tekst van de wet zoals die is voorgesteld.

### Het partijverbod zoals geregeld in de Wet op de politieke partijen

In artikel 86 Wpp is het *verbod* van een politieke partij geregeld. We lezen daar het volgende.

#### 'Artikel 86 (Verbod politieke partij)

1. Een politieke partij wordt door de Hoge Raad op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad verboden verklaard en ontbonden indien de partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.
2. Onder de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat worden in ieder geval verstaan:
  - a. periodieke, vrije en geheime verkiezingen;
  - b. democratische besluitvorming;
  - c. grondrechten;
  - d. scheiding van machten;
  - e. onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak'

Een paar zaken vallen op. Allereerst dat een zware verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de rechterlijke macht, meer in het bijzonder bij de Hoge Raad. De Hoge Raad, zelf geen direct democratisch gelegitimeerd orgaan, krijgt met deze wet de bevoegdheid te oordelen over het voortbestaan van politieke partijen die hun legitimatie ontleenen aan de stem van het volk. Dit roept onmiddellijk enkele vragen op. Hoe kan in een democratie, dus een staatstype dat de 'grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' (artikel 86 lid 2 Wpp) onderschrijft, na 'periodieke, vrije en geheime verkiezingen' (artikel 86 lid 2a Wpp), aan een niet-direct democratisch gelegitimeerd orgaan als de rechter de bevoegdheid worden toebedeeld

het resultaat van die vrije verkiezingen te ecarteren? Hoe verhoudt die bevoegdheid (of taak) zich tot de scheiding (en evenwicht) van de staatsmachten (artikel 86 lid 2 sub d Wpp)? Tot de grondrechten, in het bijzonder de grondrechten van de minderheid van wie de politieke wil wordt genegeerd door een rechterlijk college (artikel 86 lid 2 sub c Wpp)? Is in een dergelijk model de 'onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak' nog gewaarborgd (artikel 86 lid 2 sub e Wpp)? Ironische vraag: is niet een politieke partij die vóór het aannemen van artikel 86 Wpp zou stemmen, een partij die door haar 'werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' (artikel 86 lid 1 Wpp)? En is de Wpp daarmee niet innerlijk tegenstrijdig? Een wet die voorgeeft de democratie te beschermen, maar die in feite de democratie ondermijnt? Is dit geen *Newspeak*? 'War is peace, Freedom is slavery, Ignorance is strength.'<sup>8</sup> Wat heeft de regering beoogd met het indienen van dit voorstel?

### De Minister van Binnenlandse Zaken over het partijverbod

Tijdens een uitzending van WNL op Zondag, op 15 januari 2023, gaf Minister van Binnenlandse Zaken Hanke Bruins Slot (CDA) een toelichting op de Wpp.<sup>9</sup> Volgens de minister moet een partij verboden worden 'wanneer een politieke partij echt de democratie kapot wil maken'. Het verbieden van een partij ziet zij wel als 'echt een noodrem'. De interviewer vroeg naar voorbeelden. Ziet de minister Forum van Democratie als zo'n voorbeeld? De minister ontkent dat. De uitspraken van Forum voor Democratie zijn 'fout en gevaarlijk', aldus Bruins Slot in het televisieprogramma, maar desondanks zijn er volgens de minister 'op dit moment geen politieke partijen die de democratie ondermijnen'.

Deze opstelling van de minister lijkt niet zonder problemen. Een probleem lijkt te zijn dat geen Nederlandse politieke partij op dit moment aangeeft dat deze 'echt de democratie kapot wil maken'. En als het partijverbod 'echt

## Is niet een politieke partij die vóór het aannemen van artikel 86 Wpp zou stemmen, een partij die door haar 'werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat'?

#### Auteur

1. Prof. dr. P.B. Cliteur is em. hoogleraar encyclopedie Universiteit Leiden en oud-senator voor FvD.

#### Noten

2. Rijksoverheid, Wet op de politieke partijen, consultatie, 22 december 2022: [internetconsultatie.nl/wpp/b1](https://internetconsultatie.nl/wpp/b1).
3. Zie Hansko Broeksteeg, 'Een sneller verbod van politieke partijen: overbodig en

onwenselijk', in: *NJB* 2022/2873, afl. 44, *NJBlog* 15 december 2022: [njb.nl/blogs/een-sneller-verbod-van-politieke-partijen-overbodig-en-onwenselijk/](https://njb.nl/blogs/een-sneller-verbod-van-politieke-partijen-overbodig-en-onwenselijk/).

4. Raoul du Pré, 'Kabinet zet door: verbieden van ondermijnende politieke partijen moet makkelijker worden', *de Volkskrant* 22 december 2022, [volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-zet-door-verbieden-van-ondermijnende-politieke-partijen-moet-makkelijker-wordsen-b307d918/](https://volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-zet-door-verbieden-van-ondermijnende-politieke-partijen-moet-makkelijker-wordsen-b307d918/).

5. Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen der Demokratie*, ausgewählt und herausgegeben von Matthias Jestaedt & Oliver Lepsius, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.

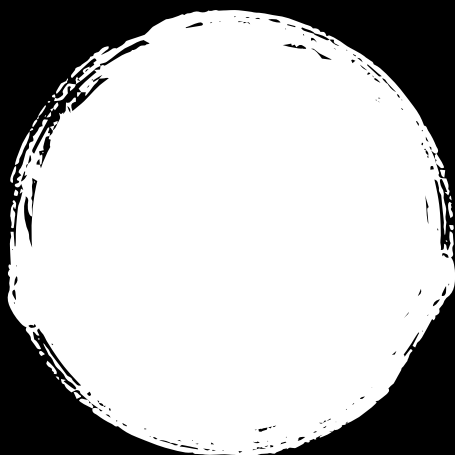
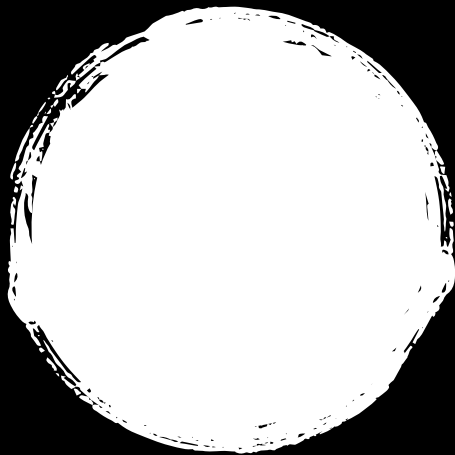
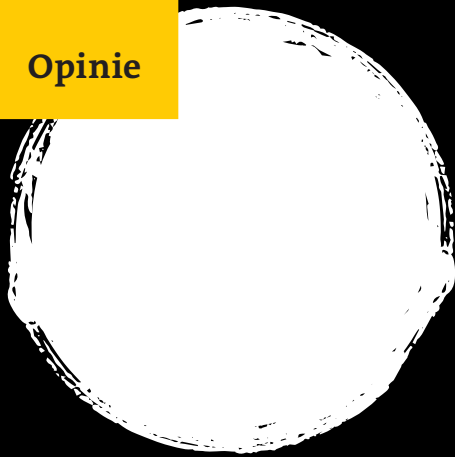
6. Kelsen, *ibid.*, p. 237: 'diejenige Staatsform, die sich am wenigsten gegen ihre Gegner wehrt'.

7. Kelsen, *ibid.*, p. 237.

8. George Orwell, *Nineteen Eighty-Four*, Londen: Penguin Books 2003 (1949), p. 19;

George Orwell, 'Politics and the English Language', in: *Horizon*, april 1946, p. 252-264; Michel Onfray, *Théorie de la dictature*, Parijs: Robert Laffont 2019.

9. Hanke Bruins Slot, 'Minister Hanke Bruins Slot: geen politieke partijen die democratie ondermijnen', 15 januari 2023: [w.nl.tv/2023/01/15/minister-hanke-bruins-slot-geen-politieke-partijen-die-democratie-ondermijnen/](https://w.nl.tv/2023/01/15/minister-hanke-bruins-slot-geen-politieke-partijen-die-democratie-ondermijnen/).



een noodrem' zou moeten zijn, dan moeten *in de tekst van de wet* waarborgen worden opgenomen dat deze wet niet zal worden gebruikt om de politieke oppositie te breiden. In de tekst van de wet *zoals ze nu voorligt* ontbreken die waarborgen. Een geruststellende uitspraak van de minister van dit moment over hoe die wet naar haar bedoeling uitgelegd zou moeten worden, is dan geen geruststelling. Ook niet indien we in de oprechte motieven van de minister geloven.

### **De Minister van Financiën over het partijverbod**

Het verhaal gaat verder. Op dezelfde dag dat minister Bruins Slot haar uitspraken deed over het beoogd terughoudend gebruik van de Wpp (alleen voor een partij die 'echt de democratie kapot wil maken'), leek haar collega van Financiën een heel andere toon aan de slaan over het partijverbod. Haar collega van Financiën blijkt een veel ruimhartiger gebruik van de wet noodzakelijk te achten.<sup>10</sup> Minister Sigrid Kaag (D66) riep tijdens een partijbijeenkomst van haar partij op tot meer openlijk verzet tegen wat zij noemt 'rechts-extremisten' en 'complot-populisten'.

### **De Wpp, indien aangenomen, zou wel eens kunnen gaan functioneren als een wet die allerm minst 'echt een noodrem' is**

Niet alleen in het buitenland, maar ook in Nederland is de voedingsbodem voor extremisme 'zorgwekkend vruchtbaar', aldus de minister. Ze roept 'alle redelijke krachten' in Nederland op om niet langer te zwijgen en stelling te nemen tegen bedreiging van de democratie.

Minister Kaag lijkt ook niet de uitspraak van haar collega Bruins Slot te steunen dat er op dit moment geen politieke partijen zijn in Nederland 'die de democratie ondermijnen' (Bruins Slot). Integendeel, zoals de NOS zegt:

'Extreemrechts wordt steeds gangbaarder en zichtbaarder, stelt Kaag. Een op de vijf Nederlanders gelooft volgens haar in de complottheorie dat een kleine, geheime groep alle belangrijke beslissingen neemt in de wereldpolitiek.' Minister Kaag waarschuwt voor 'een stroming die brede maatschappelijke consensus ontkent, journalisten ontmenselijkt en rechters verdacht maakt'.

Voor de strijd die gevoerd moet worden hoopt zij op de steun van 'allerlei beroepsgroepen, zoals leraren, journalisten, agenten en wetenschappers'. Later in haar toespraak heeft ze het over Forum voor Democratie dat ze typeert als 'een extremistische partij met een antisemitisch gedachtegoed'. Dat zij aan de nieuwe Wpp een plaats

toedeelt in de strijd tegen extreemrechts waartoe zij oproept, blijkt uit het slot van het berichtje van de NOS:

‘De politiek moet volgens haar verder haast maken met de nieuwe Wet Politieke Partijen die het mogelijk maakt om ondemocratische partijen gemakkelijker te verbieden.’

### De actualiteit van de wet

Uit dit alles komt naar voren komen dat de Wpp, indien aangenomen, wel eens zou kunnen gaan functioneren als een wet die allerminst ‘echt een noodrem’ is. Men kan ook zeggen: minister Kaag denkt dat allang aan de noodrem getrokken had moet worden. De Wpp is in haar ogen een instrument tot het bestrijden van extreem rechts, complottheorieën, antisemitisme en kan misschien zelfs wel worden ingezet tegen ‘een stroming die brede maatschappelijke consensus ontkent, journalisten ontmenselijkt en rechters verdacht maakt’.

Naar mijn idee illustreert haar opstelling in optima forma de gevaren die Kelsen verbonden acht aan partijverboden. En naar mijn idee betekent dat ook dat artikel 86 Wpp in haar huidige formulering zélf een gevaar is voor de democratie. Kelsen heeft gelijk dat een partijverbod in een democratie een hoogst twijfelachtig instrument is.

Maar toch een *caveat*. Ik wil namelijk niet zover gaan, zoals Kelsen doet, en zeggen dat we het ‘tragische noodlot’ moeten aanvaarden dat een democratie zijn eigen ondergang moet gedogen.<sup>11</sup> We hoeven niet te accepteren dat de democratie zichzelf bij meerderheidsbesluit afschaft. De reden dat we dit niet behoeven te gedogen is gegeven door de aanhangers van de leer van de ‘weerbare democratie’.<sup>12</sup> Dat zijn Karl Popper, Karl Loewenstein en in Nederland G. van den Bergh. Met name George van den Bergh (1890-1960) heeft de redenen daarvoor scherp voor het voetlicht gebracht.<sup>13</sup> Van den Bergh vond die in de mogelijkheid van zelfcorrectie. Democratie is niet alleen meerderheidsbeslissing, maar vooronderstelt ook de mogelijkheid van zelfcorrectie. En wanneer een democratie zichzelf bij meerderheidsbeslissing afschaft

dan is geen latere correctie van dat besluit meer mogelijk. De democratie is immers afgeschaft en dus kan men niets meer corrigeren. Een democratie die zichzelf heeft afgeschaft en zijn lot in handen heeft gelegd van een autocratisch opererende leider, heeft geen middelen meer om de autocraat weg te krijgen. Democratische ‘zelfmoord’ (mijn term, niet die van Van den Bergh) zou men daarom niet behoeven te gedogen als uiterste consequentie van democratie, zoals Kelsen bereid was te aanvaarden.

Maar de gedachte van Van den Bergh is een geheel andere dan die de Minister van Financiën lijkt voor te staan. Zij denkt in de Wpp een instrument te hebben gevonden in de strijd tegen ‘extreemrechts’ en wat zij noemt ‘complot-populisten’. Wanneer men bedenkt dat haar pleidooi voor een strijd tegen complotdenkers wordt gedaan tegen de achtergrond van de recente vaststelling dat een op de vijf Nederlanders gelooft in ‘complottheorieën’ zou de Wpp wel eens kunnen worden ingezet tegenover 20% van de Nederlandse bevolking.<sup>14</sup>

### Hoe kan het anders? Een verantwoorde grondslag voor een partijverbod

Hoe zou een wettelijke regeling over een partijverbod in de Wpp er dan uit moeten zien? Hoe kunnen we meegaan met de gedachte van de weerbare democratie van Van den Bergh en Popper en toch het partijpolitieke misbruik van zo’n partijverbod de pas afsnijden? Hoe kunnen we voorkomen dat een regeling van het partijverbod een instrument wordt waarmee politieke partijen elkaar gaan bestrijden in verkiezingstijd? Partij A vindt dat Partij B het *non plus ultra* van democratie ondermijnende opvattingen ventileert en Partij B vindt hetzelfde van Partij A.

Wat zou moeten gebeuren, is dat men de focus legt op wat werkelijk de kern is van de democratie. De essentie van de democratie. De regeling van het partijverbod in de huidige voorgestelde Wpp verzamelt in artikel 86 lid 2 Wpp een lijstje elementen van zaken die met democratie worden geassocieerd. Maar dit is veel te breed. Wat we moeten doen, is teruggaan naar de kern van democratie in de zin van Abraham Lincoln. Lincoln sprak in zijn *Address at*

## Hoe kunnen we meegaan met de gedachte van de weerbare democratie van Van den Bergh en Popper en toch het partijpolitieke misbruik van zo’n partijverbod de pas afsnijden?

10. Sigrid Kaag, ‘D66-leider Kaag: “Door te zwijgen groeit extreemrechts”’, in: NOS Nieuws 15 januari 2023: nos.nl/artikel/2459930-d66-leider-kaag-door-je-niet-uit-te-spreken-groeit-extreemrechts.

11. Daarover: Raisa Blommestein, *Het spook van Weimar: een democratie in crisis*, Amsterdam: Prometheus 2022; Afshin Ellian & Raisa Blommestein, ‘100 jaar Weimar’, in: *NJB* 2019/2495, afl. 40, p. 3018-3024.

12. Bastiaan Rijpkema, *Militant Democracy*,

London en New York: Routledge 2018.

13. George van den Bergh, ‘De democratische staat en de niet-democratische partijen’, in: *Wat te doen met antidemocratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936*, ingeleid door Bastiaan Rijpkema, met een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur, Amsterdam: Elsevier Boeken 2014, p. 123-155. In het Engels fulltext beschikbaar in: George van den Bergh, ‘The Democratic State and the Non-Democratic Parties’, in:

Paul Cliteur & Amos N. Guiora, *Populist and Islamist Challenges for International Law*, Chicago: American Bar Association 2019, p. 367-391: scholarlypublications.universiteit leiden.nl/access/item%3A3279404/view.

14. Maarten Keulemans, ‘Een op vijf Nederlanders gelooft in complottheorieën, verschillen met andere Europese landen groot’, *de Volkskrant*, 12 januari 2023: volkskrant.nl/wetenschap/een-op-vijf-nederlanders-gelooft-in-complot-theorieen-verschillen-

met-andere-europese-landen-groot-b5699906/. Natuurlijk zitten die ‘complotdenkers’ niet noodzakelijkerwijs bij dezelfde partij, maar men kan toch wel vermoeden dat zij bij bepaalde partijen veelvuldiger zullen worden gelokaliseerd: ‘Liefst 21 procent van de Nederlanders denkt dat een kleine, geheime groep mensen stiekem alle belangrijke beslissingen in de wereldpolitiek neemt.’

*Gettysburg* van 1863 over 'government of the people, by the people, for the people'.<sup>15</sup> Kelsen laat zien in 'Foundations of Democracy' (1955), opgenomen in voornoemde bundel, dat de kern van de democratie ligt in precies wat Lincoln voorstelt. Daarbij is dan niet eens het 'for the people' het beslissende element (immers Hitler of Mussolini kunnen ook voorwenden het allemaal voor het volk te doen), maar het 'by the people'. Essentieel voor democratie is participatie aan het bestuur van het land.

In Nederland is dit geregeld in artikel 4 en 42 lid 2 Gw. Het eerste artikel regelt – grofweg – hoe men zijn leiders kan kiezen. Het tweede artikel regelt – grofweg – hoe men kan bewerkstellingen dat die leiders weer vertrekken. *Daarin, in het kiezen van leiders én het kunnen wegsturen van leiders*, ligt de kern van de democratie.

### Consequenties voor de regeling van het partijverbod

Wat betekent deze analyse voor de regeling van het partijverbod? Dat betekent dat een tekst moet worden gerealiseerd in artikel 86 Wpp die erop neerkomt dat politieke partijen die een bedreiging vormen voor het kiezen en wegsturen van de regering kunnen worden getroffen door een partijverbod. Bestaan dat soort partijen? Die bestaan zeker. Klassieke voorbeelden van vooroorlogse partijen waren fascistische partijen (nazisme geïncorporeerd) en communistische partijen. Het fascisme gaat uit van het *Führerprinzip*. Het communisme gaat uit van de dictatuur van het proletariaat, zoals geïnterpreteerd door de communistische partij. Zowel fascisme als communisme wijzen de parlementaire democratie ten principale af. Maar hetzelfde geldt voor islamistische partijen, zoals we die vinden in bijvoorbeeld Iran.<sup>16</sup> De *velayat-e faqih*, de voorgedij van de islamitische jurist, is hier het leidende idee. Het

## Fascisme, communisme, islamisme. Dat zou de focus moeten zijn bij het maken van een nieuwe Wpp

houdt in dat niet het volk zichzelf de wet stelt (democratie), zoals Lincoln en Kelsen ten onrechte denken, maar dat het recht een reflectie is van een goddelijke orde. Men leeft in de verwachting dat een 'onfeilbare imam' terugkeert, maar zolang dat niet het geval is dient men zich te schikken in de heerschappij van rechtschappen sjiieten. Vanuit deze gedachte worden ook door jihadistisch-terroristische bewegingen en individuen oorlog gevoerd tegen westerse democratieën.<sup>17</sup> Fascisme, communisme, islamisme. Dat zou de focus moeten zijn bij het maken van een nieuwe Wpp. •

<sup>15</sup>. Abraham Lincoln, 'Address at Gettysburg' (Pennsylvania, 1863), in: Abraham Lincoln, *Selected Speeches and Writings*, New York, N.Y. The Library of America, Vintage Books 1992: p. 405: 'government of the people, by the people, for the people.'  
<sup>16</sup>. Khomeini, 'Islamic Government', in: *Islam and Revolution, Writings and Declarations of Imam Khomeini*, Translated and annotated by Hamid Algar, Contemporary Islamic Thought, Persian Series 1981,

Mizan Press, p. 27-150.

<sup>17</sup>. Daarover: Mohamed Sifaoui (ed.), *Comment vaincre l'islamisme*, Les éditions du Cerf, Parijs: 2022; Mohamed Sifaoui, (ed.), *Comment vaincre l'islamisme*, Les éditions du Cerf, Parijs: 2022; Mohamed Sifaoui, *Taqiyya! Comment les Frères musulmans veulent infiltrer la France*, Parijs: L'Observatoire 2019; Pierre-André Taguieff, *Liaisons dangereuses: islamisme, nazisme, islamisme-gauchisme*, Parijs: Hermann 2021.