

Het partijverbod als onderdeel van een democratische rechtsstaat

Gespreksnotitie rondetafelgesprek over het partijverbod, d.d. 17 juni 2025

Prof. dr. Ingrid Leijten, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht, Tilburg University

Tijdens dit rondetafelgesprek staan de onderwerpen Partijverbod en Interne partijdemocratie uit het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp) centraal. Over Transparantieregels over politieke advertenties en microtargeting en Decentrale politieke partijen zal op een later moment worden gesproken. In lijn hiermee en met uw uitnodiging zal ik mij in deze gespreksnotitie richten op het thema Partijverbod, maar niet zonder gezegd te hebben dat de vormgeving daarvan niet los kan worden gezien van de andere onderdelen van de Wpp. Een partijverbod kan als ultimatum remedium fungeren; ook op andere en minder vergaande wijzen kan het risico worden verkleind dat politieke partijen ernstige schade toebrengen aan de democratische rechtsstaat. De verschillende onderdelen uit het voorstel kunnen dan ook tot op zekere hoogte worden gezien als communicerende vaten. Duidelijke en afdwingbare transparantieregels kunnen er bijvoorbeeld aan bijdragen dat de vraag of een partij verboden zou moeten worden, niet hoeft te worden gesteld. Omgekeerd kan informatie verkregen in het kader van verschillende eisen die aan partijen worden gesteld, een rol spelen bij de beoordeling van een verzoek om een politieke partij te verbieden.

Dat een partijverbod slechts als laatste middel dient te worden ingezet, is welbekend. Ook andere voor dit thema relevante (juridische) gezichtspunten komen, zo is mijn indruk, goed terug in discussie rondom het wetsvoorstel, waaronder in de Memorie van Toelichting, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het Nader rapport. Ik zal proberen hieraan nog iets toe te voegen door in deze notitie nader stil te staan bij het partijverbod in het licht van het belang van *politieke* grondrechten, en door enkele opmerkingen te maken over de formulering van de verbodsbepaling en de bijbehorende criteria (evenals wie daaraan zou moeten toetsen). Waar mijn conclusie op dat eerste onderdeel zal zijn dat een partijverbod juist ook bij kan dragen aan het goed functioneren van politieke grondrechten, wil ik over dat laatste in de kern kwijt dat de wens om duidelijke criteria kan leiden tot schijnzekerheid, en ‘minder’ hier ‘meer’ kan zijn.

Het recht op vrijheid van vereniging als politiek grondrecht

Het partijverbod vormt een beperking van het grondrecht op de vrijheid van vereniging, en dient als zodanig aan verschillende, strenge eisen te voldoen. Volgens de Grondwet (artikel 8) dient een beperking van het recht op vrijheid van vereniging vastgelegd te zijn in een formele wet; aan die eis wordt met de Wpp (en nu al met het BW) voldaan. Verder dient sprake te zijn van een legitiem doel – de Grondwet heeft het over openbare orde, het EVRM (artikel 11) spreekt van ‘de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’. De eis van ‘proportionaliteit’, oftewel dat het verbod ‘noodzakelijk is in een democratische samenleving’, betekent dat het verbod niet verder mag gaan dan nodig is om het legitieme doel ervan te bereiken. Dat is van belang voor de verbodsmogelijkheid als zodanig, maar vooral relevant bij de toepassing ervan: een concreet verbod moet niet verder gaan dan nodig is om de democratische rechtsstaat te beschermen. Volgens de jurisprudentie van het EHRM hoeft daarbij niet te worden gewacht tot een gevaar zich verwezenlijkt, maar het moet wel ‘sufficiently established and imminent’ zijn.

Het recht op vrijheid van vereniging is een politiek grondrecht, een verbod kan ook bijdragen aan de bescherming daarvan. Het recht op vrijheid van vereniging wordt wel aangemerkt als ‘klassiek’ grondrecht, wat in eerste instantie inhoudt dat de overheid er zo weinig mogelijk aan moet komen. Maar het kan ook worden geschaard onder de kleinere categorie van ‘politieke grondrechten’, waartoe we ook de demonstratievrijheid en het kiesrecht rekenen. Deze rechten zorgen niet zozeer voor ‘de vrijheid om te doen wat je wil’, maar voor de pluraliteit die nodig is om van een goed functionerende democratische rechtsstaat te kunnen spreken, inclusief kritiek en tegengeluid. Uiteraard is in dit kader van belang dat een grote verscheidenheid aan politieke partijen kan worden opgericht en een rol speelt in de politieke arena. Tegelijkertijd kan het doen en laten van een partij op gespannen voet komen te staan met (ook) de politieke grondrechten van anderen. Waar een partij haar macht misbruikt om vergaand demonstraties of de vrijheid van meningsuiting te beknotten, of eerlijke verkiezingen in de weg staat, is een partijverbod dan ook om deze reden verdedigbaar.

Formulering, criteria en toetsing

Als grondbeginselen worden genoemd, noem dan ook het legaliteitsbeginsel. De huidige formulering van artikel 139 van het wetsvoorstel maakt een verbod mogelijk ‘indien die vereniging door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat’. In lid 2 volgt een opsomming van wat ‘in ieder geval’ onder die grondbeginselen wordt verstaan.¹ Hoewel ik de wens begrijp handen en voeten te willen geven aan de verbodsgrond, ben ik met de Raad van State van mening dat de opsomming ook vragen oproept. Juist omdat de opsomming niet-limitatief is, is de meerwaarde ervan gering. Hoewel ‘democratische besluitvorming’ ertussen staat, ontbreekt het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat de overheid zich houdt aan de wet; dat bevoegdheden steeds zijn terug te voeren op de Grondwet en wet in formele zin (die democratische legitimatie kent). Dit terwijl gevaren voor de rechtsstaat niet zelden de vorm aannemen van het nuanceren of negeren van dit uitgangspunt.² Als wordt gekozen voor een lijstje grondbeginselen, dan mag het legaliteitsbeginsel in de wetstekst niet ontbreken.

Het noemen van de grondbeginselen biedt schijnzekerheid, overweeg ze weg te laten. Het is goed dat in lijn met het advies van de Raad van State de toevoeging ‘een of meer’ is geschrapt en nu wordt gesproken van ‘de grondbeginselen’. Toch is ook de focus op ‘grondbeginselen’ als zodanig niet geheel overtuigend. In het BW wordt in de algemene verbodsbepaling gesproken van ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’. Ook bij politieke partijen zou een eventueel verbod verband houden met ‘de democratische rechtsstaat’ *als zodanig*, en de nadruk op losse grondbeginselen suggereert dat dit een optelsom is van bedreiging daarvan. Ik vraag mij af of dit altijd zo is, en of ‘bedreiging van de democratische rechtsstaat’ uiteindelijk niet zuiverder is (en bovendien in lijn met het BW). Daarbij komt dat de (rechts)zekerheid die de beginselen suggereren, hooguit zeer beperkt is. Niet alleen vanwege de niet-uitputtende lijst aan veelomvattende beginselen, maar ook omdat de vraag of al dan niet sprake zal zijn van een ‘daadwerkelijke en ernstige bedreiging’ steeds contextafhankelijk is en van afhankelijk van veel meer en andere factoren dan (de mate van) de inbreuk op grondbeginselen. Zo zal een rol spelen of het gaat om doelstellingen of werkzaamheden, maar ook hoe groot een partij is, of een partij regeringsverantwoordelijkheid heeft, hoe sterk of zwak de (juridische) rechtsstatelijke waarborgen zijn, etc. Hoe ongemakkelijk misschien ook, de wens de beoordelingsruimte te beperken met het noemen van grondbeginselen (in de wetstekst), is grotendeels illusoir. Dit neemt niet weg dat een goede en uitgebreide toelichting op de verbodsbepaling inclusief voorbeelden welkom is.

De rol van de Hoge Raad. Dat de Hoge Raad belast is met de taak een verzoek tot een verbod te beoordelen ligt voor de hand. Dat dit ‘in eerste en enige aanleg’ is, is weliswaar kwetsbaar, maar neemt niet weg dat een klacht kan worden ingediend bij het EHRM, dat ook nadrukkelijk zal kijken naar de door de Hoge Raad gegeven gronden voor het verbod en wat daaraan voorafging. Dat er een constitutioneel hof komt dat met de toetsing zal worden belast, lijkt op dit moment onwaarschijnlijk.

Een goed partijverbod heb je als het goed is niet of vrijwel nooit nodig. Dat geldt te meer in Nederland, waar we te maken hebben met coalitieregeringen en überhaupt veel partijen, waardoor een enkele partij minder snel een ‘daadwerkelijke en ernstige bedreiging’ zal kunnen vormen. Terughoudendheid op dit vlak blijkt ook uit de Duitse discussie over een eventueel verbod van de Alternative für Deutschland. Een verbodsmogelijkheid is belangrijk en gerechtvaardigd, en het is goed deze apart vorm te geven voor de specifieke categorie van politieke partijen. Het beschermen van de democratische rechtsstaat zal echter met andere middelen moeten geschieden, die al dan niet ook zijn opgenomen in het wetsvoorstel voor de Wpp. Een meer inhoudelijke bescherming van de rechtsstaat – in lijn, inderdaad, met de grondbeginselen daarvan – is wenselijk en vindt idealiter ook haar weerslag in andere bepalingen dan de verbodsbepaling.

¹ Te weten ‘a. periodieke, vrije en geheime verkiezingen; b. democratische besluitvorming; c. grondrechten; d. scheiding van machten; e. onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak’.

² Zie ook mijn recente opinie in het FD, [Waarom het recent gevallen kabinet-Schoof een belediging is voor de Nederlandse rechtsstaat](#) (5 juni 2025).