

POLITIEKE ORGANISATIES EN RECHTERLIJKE ONTBINDING

Naar aanleiding van: J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*. Proefschrift Utrecht, uitgegeven bij Tjeenk Willink - Zwolle, 1988, 643 blz.

H. Fernandes Mendes

terugblik

Zo vlak voor het afscheid van de jaren tachtig bereidt menigeen zich voor op de bijzondere uitdagingen die -zoals de politici aankondigen- het volgend EEG-decennium zal brengen. Het is ook een mooi moment om terug te kijken op thema's die in de achterliggende jaren veel pennen in beweging hebben gebracht maar inmiddels in rustig vaarwater terecht zijn gekomen. De problematiek van de "verboden politieke partij" is een onderwerp dat de afgelopen tien jaar sterk in de belangstelling heeft gestaan. De discussie werd actueel door de, achteraf gezien kortstondige maar nadrukkelijke, manifestatie van een tweetal politieke partijen - de Nederlandse Volksunie (NVU) en de Centruumpartij (CP) - die sterk werden geassocieerd met verwerpelijke racistische denkbeelden. Deze partijen trachtten zich een aanhang te verwerven door tal van maatschappelijke problemen - zoals verpaupering binnensteden, werkloosheid, criminaliteit, - te wijten aan het grote aantal vreemdelingen dat zich in Nederland zou bevinden. Hierbij werden negatieve stereotyperingen over deze groep gecultiveerd. Dit leek een goede methode ter mobilisering van het electoraat, want met name van de Centruumpartij werd voorspeld dat zij de potentie had uit te groeien tot de in omvang vierde politieke stroming in Nederland. Zeker ook bij de gevestigde partijen ontstond mede om deze reden grote onrust over dit voor Nederland, althans in deze vorm, nieuwe fenomeen. Naar aanleiding van de weigering in 1978 van de rechtbank te Amsterdam om tot ontbinding van de NVU over te gaan en de politieke reacties hierop, kwam minister De Ruiter van justitie in 1982 met een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel hield kortgezegd in dat de rechter onder bepaalde hieronder nader te noemen omstandigheden verplicht was tot

ontbinding van de betreffende rechtspersoon over te gaan, ook indien sprake zou zijn van een politieke partij. Tegen dit wetsvoorstel werden van verschillende zijde fundamentele bezwaren van grondrechtelijke aard ingebracht. Het had er na de kritische opmerkingen in het voorlopig verslag de schijn van dat er onvoldoende politieke steun bestond voor het wetsvoorstel. Na een lange "afkoelperiode" kwam minister Korthals Altes, die De Ruiter was opgevolgd, met de memorie van antwoord en een enigszins gewijzigd ontwerp terug naar de Kamer. Het wetsvoorstel vond in de Staten-Generaal een indringende behandeling, maar werd uiteindelijk in beide Kamers met grote meerderheid aangenomen. Na plaatsing van het inmiddels wet geworden voorstel in het staatsblad in maart vorig jaar trad het kort daarop ter afsluiting van tien jaar intensieve discussie in werking. Het sein werd hiermee op veilig gezet voor Eskes die zich had voorgenomen het einde van deze discussie op symbolische wijze te markeren met de verschijning van een in alle opzichten compleet proefschrift waarin een staalkaart wordt gegeven van de repressieve maatregelen die in Nederland in de loop der tijd tegen ongewenste politieke bewegingen zijn ondernomen. Vijf maanden reeds na de publicatie van de wetswijziging in het staatsblad verscheen - overigens na lange voorbereiding - in september 1988 de dissertatie van Eskes.

proefschrift Eskes

Wie zich welgemoed met dit lijvig proefschrift in zijn stoel nestelt met het voornemen het geschrevene van begin tot eind te lezen zal zich realiseren dat enig doorzettingsvermogen geen kwaad kan. Het boek telt ruim zeshonderd dicht bedrukte pagina's, waarin veel informatie is verwerkt. De auteur beschrijft in zeven hoofdstukken op uiterst gedetailleerde wijze alle mogelijkheden - tussen 1795 en 1988 - die het Nederlandse staatsbestel kent en heeft gekend om tegen ongewenst geachte politieke bewegingen op te treden. Teneinde de historische ontwikkeling op inzichtelijke wijze over het voetlicht te brengen is qua opzet gekozen om in hoofdzaak "de chronologie der gebeurtenissen aan te houden".

Na het eerste inleidende hoofdstuk volgt in het tweede hoofdstuk dan ook een exposé over het regime van verenigingsverboden van 1795 tot 1855; in het laatstgenoemde jaar komt op basis van de grondwet van 1848 na een aantal mislukte pogingen de wet vereniging en vergadering (WVV) tot stand. In hoofdstuk drie worden de krachtens de WVV beschikbare juridische instrumenten (verbodenverklaring, weigering en ontneming rechtspersoonlijkheid) besproken. Daarna komt de toepassing van deze instrumenten in de periode van 1855 tot 1930 aan de orde. Hoofdstuk 4 bespreekt voor "de roerige jaren dertig" de nieuw genomen

maatregelen - naast de mogelijkheden in de WVV - om ten strijde te trekken tegen organisaties waarvan werd gevreesd dat zij met gebruik van legale middelen het politieke systeem wilden omverwerpen. Het vijfde hoofdstuk geeft een overzicht van de overigens zonder resultaat gebleven na-oorlogse debatten omtrent mogelijkheden niet-democratische partijen geheel uit het politieke krachtenveld te kunnen weren. Verder wordt het Londens wetsbesluit E 102 van 1944 bedoeld voor de ontbinding van "landsverraderlijke organisaties" behandeld, terwijl ook de wijziging van de WVV, op grond van verdragsverplichtingen, wordt besproken. In 1976 werd bij de totstandkoming van het nieuwe boek 2 van het Burgerlijk Wetboek het verbodsstelsel van de WVV louter om redenen van doelmatigheid en systematiek overgebracht naar het BW. Dat deze "verhuizing" weinig doordacht was bleek reeds in 1978 bij de mislukte vordering tot ontbinding van de NVU. Deze zaak wordt in het zesde hoofdstuk op uitvoerige wijze besproken waarbij tevens aandacht is besteed aan pogingen in de kiesrechtsfeer om de NVU het deelnemen aan de verkiezingen onmogelijk te maken. Het zevende hoofdstuk gaat in op het eerder gereleveerde wetsvoorstel van minister De Ruiter dat in 1982 aan de Kamer werd aangeboden en tot doel had de niet bedoelde gevolgen van de eerder genoemde "verhuizing" te repareren. In hoofdstuk 8 volgen de slotbeschouwingen. De drie laatste hoofdstukken zijn uit een oogpunt van politieke actualiteit het meest interessant. Na de indiening van het voorstel De Ruiter is jaren geworsteld met de vraag of het in een volwassen democratie geoorloofd is politieke organisaties door een ontbinding uit het rechtsverkeer te bannen. Alvorens commentaar te geven op het proefschrift van Eskes is het daarom nuttig eerst stil te staan bij de achtergronden van het wetsvoorstel van 1982 en meer uitvoerig de aanvankelijke bezwaren hier tegen aan de orde te stellen. Hoewel het voorstel nu wet is geworden leert kennisneming van de door Eskes beschreven historische ontwikkeling dat discussies op dit terrein regelmatig weer kunnen oplaaien waarbij niet alleen de toepassing van de regel, maar ook de regel zelf principieel wordt bestreden.

aanleiding wijzigingsvoorstel De Ruiter

In maart 1978 deed de rechtbank Amsterdam uitspraak in een door het openbaar ministerie (COM) ingediende vordering tot ontbinding van de NVU. De vordering was ingegeven door het tumult dat was ontstaan na de eerste televisie-uitzending van deze partij. De uitzending was doorspekt met onbeschroomde uitlatingen van racistische aard. In de op artikel 15 en 16 van het BW gebaseerde bewoordingen van het OM was ontbinding dan ook aangewezen "wegens strijd met de openbare orde en/of goede zeden van haar doel en/of werkzaamheid".

Gezien de al sinds 1971 opgebouwde dubieuze reputatie van de NVU op dit punt had de rechtbank weinig moeite om in pejoratieve bewoordingen het karakter van de partij te kwalificeren. De rechtbank merkte onder meer op dat de werkzaamheid van de NVU zich uitstreckte tot het stelselmatig prikkelen van haat- en superioriteitsgevoelens en tot pogingen groepen burgers op grond van hun huidskleur te deklasseren, kortom tot het aanzetten tot rassenhaat. Voorts werd in ronde bewoordingen gesteld dat de activiteiten van deze partij aan "het misdadige grenzen en van potentieel gevaarlijke aard zijn". Het viel na deze formuleringen te verwachten dat de NVU als een verboden vereniging zou worden gekwalificeerd. Grote betekenis heeft deze vaststelling niet. Een mogelijk gevolg is dat de strafrechter, die krachtens art. 140 van het wetboek van strafrecht - waarin deelneming aan een verboden rechtspersoon ondermeer met gevangenisstraf is bedreigd - geroepen zou zijn een oordeel te geven over de strafbaarheid van NVU-bestuursleden, op deze uitspraak acht had kunnen slaan. Hij is hiertoe niet gehouden, doch dient zich een eigen oordeel te vormen over het eventuele verboden karakter. De uitspraak van de rechtbank zou slechts praktisch gevolg hebben gehad indien daarbij tevens tot ontbinding van de NVU was overgegaan. Tot verbazing van velen weigerde de rechtbank deze stap te zetten. Dat betekende dat de NVU aan het rechtsverkeer kon blijven deelnemen en zich in verkiezingscampagnes kon manifesteren. Als motivering werd door de rechtbank aangevoerd dat ontbinding voornamelijk bedoeld is om de rechten van schuldeisers jegens de rechtspersoon te waarborgen. In deze opvatting hebben art. 15 en 16 BW slechts een privaatrechtelijke strekking. Omtrent de voorliggende vordering van het OM werd gesteld dat ontbinding van de NVU voor dit doel weinig zinvol was omdat de vereniging NVU in feite geheel werd gecontroleerd door een boven haar gestelde stichting. Indien men de NVU daadwerkelijk wilde aanpakken dan had, volgens de rechtbank, ook ontbinding van de stichting gevorderd moeten worden; dit was niet het geval. Op dit door Eskes "apert onjuist", "dubieus" en "gratuit" genoemd oordeel is destijds van vele kanten kritiek uitgeoefend. De rechtbank had in zijn uitleg van art. 15 en 16 BW de plank flink mis geslagen, zo luidde vrij algemeen het oordeel der critici.¹ Merkwaardig is dat het OM, ook na herhaald aandringen, geen beroep tegen dit vonnis heeft ingesteld; de uitspraak is in de kern derhalve niet gecorrigeerd.² Hierdoor ontstond grote onzekerheid omtrent de in de Nederlandse rechtsorde aanwezige mogelijkheden tot optreden tegen organisaties die zich schuldig maken aan het prediken van rassenhaat.

het verdrag tegen discriminatie naar ras

Gewezen moet in dit verband worden op de krachtens het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie voor Nederland voortvloeiende verplichtingen.³ Volgens de aanhef van artikel 4 van dit verdrag moeten de aangesloten staten alle propaganda en organisaties veroordelen die berusten op denkbeelden of theorieën die uitgaan van de superioriteit van een bepaald ras, of die trachten rassenhaat en rassendiscriminatie in enigerlei vorm te rechtvaardigen. "De staten nemen de verplichting op zich onverwijld positieve maatregelen te nemen die erop gericht zijn aan elke vorm van aanzetting tot of aan elke uiting van een zodanige discriminatie een eind te maken". Krachtens punt b van voornoemd artikel zijn de staten onder meer verplicht "organisaties (...) die rassendiscriminatie in de hand werken, en daartoe aanzetten, onwettig te verklaren en te verbieden". De zojuist besproken krasse kwalificaties van de rechtbank over de werkzaamheden van de NVU stellen buiten twijfel dat artikel 4 zich bij uitstek richt tegen partijen als deze en dat in Nederland instrumenten voorhanden moeten zijn om - overigens na afweging van andere grondrechten - tot optreden te kunnen overgaan.⁴ Van deze verplichting was Nederland zich bewust getuige de aanpassing voor dit doel in 1971 van de Wet vereniging en vergadering. Deze aanpassing hield in dat een vereniging als verboden gekwalificeerd moet worden indien zij discriminatie van mensen volgens hun ras in stand houdt of bevordert. Eskes spreekt als zijn mening uit dat krachtens dit verbodsregime van de WVV de affaire met de NVU "probleemloos en vlekkeloos" zou zijn afgehandeld. Van de WVV kon de rechter voor de onderhavige zaak in 1978 geen gebruik meer maken. In 1976 waren -zoals eerder gesteld- op voorstel van de Kamer uit overwegingen van doelmatigheid alle regels die betrekking hadden op rechtspersonen naar boek 2 BW overgebracht. Deze verhuizing had - dat is onbestreden - anders dan de rechtbank meent geen inhoudelijke betekenis, de louter privaatrechtelijke uitleg was dan ook onjuist. Van verschillende zijde werd daarom aangedrongen op maatregelen om de ontstane onduidelijkheid te doen beeindigen.

reparatiewetgeving

De reactie in 1982 van minister De Ruiters in zijn bij de Kamer ingediend wijzigingsvoorstel was duidelijk corrigerend bedoeld.⁵ In hoofdzaak behelsde het een zodanige aanpassing van art. 15 en 16 BW dat de rechter indien hij van oordeel was dat een rechtspersoon als verboden aangemerkt diende te worden gehouden was tot ontbinding over te gaan.⁶ In die zin werd op eenvoudige wijze een oplossing beoogd voor de ontstane problemen.

Het ontwerp stuitte nogal onverwacht op principiële weerstand. De mogelijkheid tot ontbinding van een politieke partij was, zo werd betoogd, een "paardemiddel", dat in een volwassen zich zelf respecterende democratie ongeoorloofd was. In een democratie zijn het de kiezers die uitmaken welke partijen aan het politieke proces mogen deelnemen. De bemoeienis van de staat met haar onwelgevallige stromingen werd als een falsificerend element in dit proces beschouwd en bovendien gevaarlijk. Aangevoerd werd voorts dat het ontwerp in strijd kwam met belangrijke juridisch genormeerde grondwaarden als de vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering. Nog afgezien van deze staatsrechtelijke bezwaren werd een verbod weinig doelmatig geacht. Het probleem werd niet in de kern aangepakt, terwijl partijen als de NVU ondergronds zouden gaan. Om verschillende redenen zou het derhalve verstandiger zijn met open vizier de strijd aan te binden tegen dit soort partijen en niet het wapen van de ontbinding te gebruiken.

politieke en grondrechtelijke aspecten van partijontbinding

De gedachte dat een democratie zich niet door middel van een verbod teweer mag stellen tegen - algemeen geformuleerd - partijen die tot doel hebben met legale middelen de democratie om zeep te helpen, is terug te brengen tot de uitgangspunten van de formele of waarde vrije democratieconceptie. In dit concept wordt de democratie gezien als een spel dat bestaat uit het aanbieden en uitwisselen van ideeën en meningen op een voor ieder toegankelijke marktplaats. Elke organisatie en ieder individu moet aan de gedachtenvorming kunnen deelnemen mits slechts van niet-gewelddadige middelen wordt gebruik gemaakt. Democratie is hier dus bereikt wanneer de procedures tot (politieke) selectie en besluitvorming formeel voor een ieder bereikbaar zijn. De exclusieve nadruk op het procedurele aspect van het democratiebegrip betekent niet dat elk besluit dat hiervan de uitkomst zou zijn - hoe ingrijpend ook voor de (rechts)positie van bepaalde individuen of groepen - zondermeer aanvaardbaar wordt geacht. De verdedigers van dit concept geloven evenwel in de zelfreinigende werking ervan; aangenomen wordt dat de uitkomst van het besluitvormingsproces in de hier bedoelde zin niet tot onaanvaardbare resultaten zal leiden. Het "marktmechanisme zuivert immers als vanzelf de slechte koopwaar". Ondeugdelijkheid, onappetitelijkheid en onhoudbaarheid van de aangeboden koopwaar manifesteren zich vanzelf, hetzij in confrontatie met andere meningen en argumentaties op die ideeënmarkt, hetzij in de praktijk van de politieke besluitvorming. De natuurlijke corrigerende werking van het verkiezingsmechanisme bestaat daarin dat de personen die dit soort ondeugdelijke meningen uitdragen niet worden gekozen of niet worden herkozen.⁷ Organisaties die racistische denkbeelden voorstaan zullen

dan ook door de mondige burgers worden verworpen.⁸ Het metaforisch taalgebruik waarin het proces van democratie wordt omschreven als een produkt dat op een marktplaats aan kritische kopers wordt aangeboden, is ongetwijfeld ontleend aan de economische principes van het vrije marktverkeer. Het kapitalistisch-liberaal systeem in zijn meest zuivere vorm, dat wil zeggen geheel zonder overheidsingrijpen, staat hierbij model en associaties met de nachtwakerstaat liggen voor de hand. Het wekt dan ook geen verbazing dat in de hierop betrekking hebbende literatuur de USA wordt aangemerkt als het (overigens enige) land waarin de formele conceptie toepassing zou hebben gevonden. De vraag is of dit wel kan worden volgehouden. Niemand zal betwisten dat in de USA de vrijheid van meningsuiting een bijzondere constitutionele betekenis heeft. Het kan in dit opzicht inderdaad als gidsland dienen. Dat betekent evenwel niet dat in dit land het onvoorwaardelijke principe geldt dat aan niet-democratische organisaties van overheidswege geen strobreed in de weg wordt gelegd. Er zijn verschillende argumenten die tot falsificering leiden. Op deze plaats wordt slechts gewezen op de Internal Security Act van 1950 en de Communist Control Act van 1954. Daarbij werd in ingrijpende maatregelen voorzien tegen respectievelijk totalitair genoemde organisaties en de communistische partij. Aan de partij en haar leden werd de mogelijkheid van kandidaatstelling ontnomen en voorts werd de partij beroofd van al haar: "rights, privileges and immunities attendant upon legal bodies created under jurisdiction of the laws of the United States".⁹ Dit soort maatregelen zijn geen incidenten, maar vormen - zoals ondermeer aangetoond in een recent artikel van Tilner¹⁰ - een structureel element van de Amerikaanse samenleving. Tilner zet op uitvoerige wijze uiteen dat de USA vanaf de vorige eeuw stelselmatig vreemdelingen heeft geweerd of uitgezet louter op basis van hun politieke opvattingen. Dit beleid is tweemaal in 1903 de *Turner v. Williams* rechtszaak en in 1972 de *Kleindienst v. Mandel* case - aan het supreme court voorgelegd. Deze rechter bevestigde in beide gevallen de bevoegdheid van de administratie tot verwijdering over te gaan indien "the tendency of the general exploitation of such views (in casu anarchistische opvattingen, HFM) is so dangerous to public weal that aliens who hold and advocate them would be undesirable additions to our populations, whether permanently or temporarily (...)."¹¹ De klacht dat in deze sprake was van "depreciating the vital importance of freedom of speech and of the press" deed het gerecht - geheel in afwijking met de idee dat in de USA sprake zou zijn van een formele conceptie - af met het strijdbare: "as long as human governments endure they cannot be denied the power of self-preservation, as the question is put here".¹² De wettelijke basis voor het voornoemde beleid ligt op dit moment besloten in de McCarran-Walter Act. Deze wet bevat een groot aantal ruim geformuleerde crite-

ria als: "Aliens who advocate or teach, or at any time have advocated or taught, opposition to all organized government".¹³ Tilner concludeert: "that as the forgoing history has shown, intolerance of ideas hostile to the existing social order increases during periods of international tension."¹⁴ Het is tegen deze achtergrond zeer problematisch - de stelselmatige frustratie in het verleden van de politieke rechten van de zwarte bevolking is hier buiten bespreking gebleven - de USA op te voeren als lichtend voorbeeld van de praktijk van de "free market place of ideas".¹⁵

Eskes wijst er terecht op dat het niet zinvol is de situatie in de USA als na te volgen voorbeeld aan Nederland voor te houden. Voorzover de USA al als een formele democratie zou zijn te beschouwen - Eskes spreekt zich hierover niet uit - kan het zich een zekere lankmoedigheid tegen extremistische partijen permitteren. Het kiesstelsel maakt het immers vrijwel onmogelijk dat deze partijen zitting krijgen in vertegenwoordigende organen. Dit in tegenstelling tot het in Nederland geldende veel minder selecterende evenredigheidsstelsel, waarbij een relatief gering aantal stemmen garant staat voor een zetel. Het voorgaande maakt duidelijk dat het bij de gevoerde en te voeren discussies over verboden rechtspersonen zeker niet onmiddellijk voor de hand ligt de USA in dit opzicht als ideaal te beschouwen. Het is zelfs de vraag of de Amerikaanse praktijk per saldo toleranter is dan de situatie in Nederland. Met name zou in dit opzicht gedacht kunnen worden aan de mate van tolerantie ten aanzien van communistische partijen.

Bij gebrek aan een coherente, systematische uitwerking kan ook vanuit abstract oogpunt de formele democratie-conceptie geen verhelderend kader bieden voor discussie. Gewezen wordt nog op het feit dat de legitimiteit van dit concept strikt genomen verankerd ligt in de psychologische veronderstelling dat de mens een rationeel handelend wezen is dat om in bijbelse termen te spreken "zijn naaste geen kwaad doet." Minderheidsgroepen behoeven niet bevreesd te zijn voor ondermijning van hun positie. Het vertrouwen in de menselijke psyche is wellicht verdedigbaar - hoewel de dagelijkse praktijk in vele landen het vooronderstelde positieve mensbeeld in niet geringe mate aantast -, het blijft in ongeclausuleerde vorm echter een riskante basis.

In de bijzondere nadruk op de formele aspecten van democratie ligt als kernelement besloten de idee dat politieke minderheden in beginsel kunnen uitgroeien tot een politieke meerderheid. Dit is een basisvoorwaarde in het concept. Ten aanzien van bepaalde groepen, zoals etnische minderheden, wordt aan deze voorwaarde niet voldaan. Ook bij maximale deelname aan het politieke proces blijft meerderheidsvorming een illusie. Het formele concept is voor bedoelde groepen om die reden in hoge mate onaantrekkelijk. Een minderheidsgroep die in deze politiek ongemakkelijke positie verkeert is voor bescherming namelijk steeds

aangewezen op de verstandig geachte meerderheid die abjecte voorstellen van extremisten wel zal torpederen.

Tegenover de formele conceptie staat de materiële conceptie van democratie. Het democratie-begrip omvat hier een tweetal concurrerende elementen die onder omstandigheden kunnen botsen. Naast de gelding van een aantal algemeen aanvaarde vrijheids- en politieke rechten die langs bepaalde procedures op gelijke wijze individuen toegang moeten verschaffen tot de politieke markt, wordt daartoe ook gerekend de bescherming en waarborging van een aantal belangrijke normatieve principes. Het beginsel van menselijke waardigheid is, naast juridische ook feitelijke gelijkheid en gerechtigheid bijvoorbeeld een waarde zonder welke van democratie geen sprake kan zijn. De democratie is als weerslag van de gelijkheid van de mens zo waardevol dat het niet aangaat kwaadwillige organisaties of groepen geheel ongehinderd de gelegenheid te geven misbruik te maken van democratische spelregels om de democratie zelf om zeep te helpen. De BRD wordt niet zelden model gesteld voor een perfect uitgewerkt en gelet op de doelstelling doordacht beschermingssysteem. In zijn proefschrift maakt Bellekom de kanttekening dat het probleem bij deze conceptie van democratie niet zo zeer de vraag is of een democratische rechtsstaat zich mag verdedigen tegen zijn vijanden, maar waar de grens ligt van dit bestrijden. Voor een reactie op deze vraag is van belang het besef dat de democratiemodellen (normatieve) theoretische abstracties zijn, waarvan niet zonder meer mag worden aangenomen dat hierin de werkelijkheid van maatschappelijke verbanden in alle opzichten wordt gereflecteerd. De vraag waar in een democratie precies de grens moet worden gelegd voor het soort maatregelen dat tegen ondemocratische organisaties genomen kan worden is gerechtvaardigd en problematisch, maar mag niet worden beperkt tot de materiële conceptie. Indien de formele conceptie ook maar enigszins de maatschappelijke werkelijkheid wil benaderen is ook daar deze vraag actueel.¹⁶ Het is in de politieke praktijk niet op voorhand zeker dat in een land waar de formele conceptie ingang heeft gevonden per definitie minder verregaande ingrepen in het democratisch proces zijn te verwachten. De mate waarin door middel van wettelijke instrumenten bescherming wordt gezocht tegen georganiseerde bedreigingen wordt waarschijnlijk meer bepaald door plaatselijke omstandigheden en gewoonten en vooral door de aard en het acute gevaar van de bedreiging zelve. Het is tegen deze achtergrond mogelijk dat landen, die niet zoals de BRD duidelijk voor een strijdbare democratie hebben gekozen, bij vergelijkbare bedreigingen tot gelijke en misschien verdergaander maatregelen komen (vergelijk de drastische maatregelen die het liberale Engeland onlangs nam tegen de politieke tak van de IRA, waarbij ondermeer de BBC het verbod kreeg politieke bijeenkomsten van deze partij te verslaan). Tegen deze achtergrond hebben de theoretische

democratieconcepten slechts geringe betekenis.

Een meer vruchtbare benadering is wellicht de problematiek van de verboden rechtspersonen te beschouwen vanuit het leerstuk van de botsing van grondrechten. In een democratie kunnen essentiële grondrechten - in casu de vrijheid van meningsuiting, het recht van vereniging en het gelijkheidsbeginsel - in bepaalde situaties in concurrerende verhouding tot elkaar komen te staan of regelrecht botsen. In de Nederlandse constitutionele verhoudingen hebben grondrechten geen absolute betekenis, ook zijn door de grondwetgever geen voorrangsregels geformuleerd op basis waarvan de rechter kan vaststellen welk grondrecht bij een botsing tussen een of meer rechten voorrang geniet. De rechter zal op basis van de specifieke omstandigheden van het geval een afweging moeten maken en dan kan de conclusie soms zijn dat de vrijheid van meningsuiting geen bescherming biedt tegen ongeoorloofde of strafbaar gestelde gedragingen.¹⁷ Om zodanige afweging te kunnen maken moet de rechter wel instrumenten en criteria voor handen hebben. Het wetsontwerp De Ruiter had tot doel buiten elke twijfel te stellen dat in de Nederlandse rechtsorde, mede in het licht van de bestaande verdragsverplichtingen, geen plaats is voor organisaties die zich schuldig maken aan het prediken van rassenhaat¹⁸ en dat de rechter over middelen beschikt om in dit opzicht maatregelen te nemen.

Het meer praktische argument dat een verbod en ontbinding ondoelmatig is omdat men daarmee racistische organisaties de illegaliteit indrukt, hetgeen de bestrijding moeilijker zou maken, snijdt geen hout. Rassen-discriminatie is, zoals Eskes beweert, een zodanig onmenselijke en misdadige gedraging dat het terecht is gecriminaliseerd. Een feitelijke legalisering van de georganiseerde manifestaties van dit fenomeen, terwijl individuen wel strafbaar blijven, is een paradoxale oplossing die eigenlijk niet goed denkbaar is.

geldende regeling voor ontbinding rechtspersonen

In het wetsontwerp van De Ruiter werd voorgesteld een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde en goede zeden als verboden te beschouwen en op vordering van het openbaar ministerie te ontbinden. De criteria openbare orde en goede zeden waren in de WVV al vanaf 1855 opgenomen en bij de "verhuizing" van dit rechtsregime naar het Burgerlijk Wetboek meegegaan. In de commentaren op het wetsontwerp en in het voorlopig verslag werden ernstige bezwaren geopperd tegen deze criteria die - hoewel daar in praktijk van ruim honderd jaar niets van was gebleken - te ruim en voor misbruik vatbaar zouden zijn. Van verschillende zijde is daarop voorgesteld de, uit de WVV overgenomen, op het concrete probleem toegesneden

formulering te herintroduceren, te weten dat een rechtspersoon verboden wordt verklaard en ontbonden indien hij discriminatie naar ras bedrijft, in stand houdt of bevordert. Dit voorstel zou volgens de regering echter een vreemde eend in de bijt zijn geweest in het rechtspersonenhoofdstuk van het BW. Een andere mogelijkheid was de WVV voor politieke associaties opnieuw tot leven te roepen of meer principieel te komen tot een meer algemene regeling van de rechtspositie van politieke partijen - die als rechtspersoon dan uit het BW worden gelicht -, waarin in bijzondere beschermingsclausules zou worden voorzien. Tot uitvoering van deze en andere mogelijkheden is het niet gekomen, het privaatrechtelijke karakter van het verbodsregime bleef ongewijzigd. Dat heeft tot gevolg dat een politieke partij in beginsel geen grotere bescherming geniet dan een frauderende BV. In de memorie van antwoord, die pas in 1984 onder verantwoordelijkheid van minister Korthals Altes werd uitgebracht, werd de critici in die zin tegemoet gekomen dat "goede zeden" als verbodsgrond werd geschrapt. De overblijvende verbodsgrond, strijd met de openbare orde, kwam met name bij de parlementaire behandeling nog onder zwaar vuur te liggen. Minister Korthals Altes werd onder deze omstandigheden tot nadere specificering gedwongen. Van strijdigheid in de hier bedoelde zin is slechts sprake "wanneer de grondslagen van de rechtsstaat in het geding zijn", hiervan is volgens de minister ondermeer sprake indien een organisatie zou aanzetten tot rassenhaat. In beide Kamers werd na diepgaande en uitvoerige discussie het wetsontwerp uiteindelijk met grote meerderheid aangenomen, de wijzigingswet bereikte in maart 1988 het staatsblad.

ontevredenheid

Bij een terugblik op de diepgaande maatschappelijke discussie, die naar aanleiding van de reparatiewet van De Ruiter is gevoerd over de goedlooftheid van een verbod op politieke organisaties, ontstaat enige verwondering. Deze verwondering wordt niet zozeer ingegeven door het feit dat er gedebatteerd is over een voor de democratie zo wezenlijk en diep ingrijpend thema als het partijverbod, maar eerder door de aanleiding en de opportuniteit van het debat. Strikt genomen gingen de argumenten "contra partijverbod" voor een belangrijk deel verre langs het voorgestelde "leemtewetje" heen. De tegenstanders van een verbod van politieke organisaties hebben niet een gelukkig object gekozen voor hun bezwaren. Verwerping van de wijzigingswet zou slechts hebben betekend dat de imperatieve koppeling tussen verbod en ontbinding geen doorgang vond. De mogelijkheid dat een politieke organisatie op grond van art. 15 en 16 BW ontbonden kon worden zou onverlet zijn gebleven. In die zin zou het zonder meer wegstemmen van het voorstel van De

Ruiter een averechts effect hebben gehad. Theoretisch zou het mogelijk zijn geweest het ontwerp in die zin te amenderen dat het verbodsregime voor politieke organisaties uit de genoemde bestaande bepalingen alsnog gecurreteerd zou worden; het zou dan evenwel in de rede hebben gelegen dat de regering het ontwerp terug zou hebben genomen, nog afgezien van het feit dat in de parlementaire cultuur een aan het ontwerp tegengesteld amendement niet geoorloofd wordt geacht. De regering had als geëxpliciteerd doel de door de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank ontstane rechtsonzekerheid weg te nemen door te onderstrepen dat onder omstandigheden tot ontbinding moet worden overgegaan en dan geeft het geen pas bij amendement juist het instrument ontbinding te ecarteren. Met de eerder geschetste verdragsrechtelijke verplichtingen is dan nog geen rekening gehouden. Tegen deze achtergrond waren de tegenstanders van een partijverbod het meest gediend met de aanneming van de ontwerpwijzigingswet die weliswaar een koppeling maakt tussen verbod en ontbinding, maar als geheel het verbodsregime mitigeert.

Naast de verwijdering van "goede zeden" als verbodsgrond en de beperkte uitleg van "openbare orde" is nu onderscheid gemaakt tussen het doel en de werkzaamheid van de betrokken rechtspersoon. Een rechtspersoon waarvan het doel wel, maar de werkzaamheid geen strijd oplevert met de openbare orde kan niet verboden worden verklaard, al kan hij wel worden ontbonden. Over de zin van dit onderscheid kan worden getwist. In de discussie is er terecht op gewezen dat het in de praktijk niet eenvoudig is onderscheid te maken tussen doel en werkzaamheid. Verder is het van zeer weinig belang of een te ontbinden rechtspersoon ook al of niet als verboden wordt aangemerkt. Het resultaat is bij ontbinding in beide gevallen hetzelfde.

Intussen kan men zich met recht afvragen of het Burgerlijk Wetboek wel bij uitstek de plaats is waar de positie van politieke organisaties regeling moet vinden. Reeds uit een oogpunt van staatkundige symboliek doet het merkwaardig aan deze organisaties onder het rechtsregime te doen vallen van willekeurige rechtspersonen. Een specifieke publiekrechtelijke regeling zou meer recht doen aan de bijzondere positie van politieke partijen in ons staatsbestel. Gelet op de recente tijdens de discussie ingenomen standpunten en de nu wet geworden wijziging van art. 15 BW, valt het evenwel niet te verwachten dat het in het voor ons liggend decennium tot zodanige wijziging zal komen. Het proefschrift van Eskes blijft mede hierdoor als complete¹⁹ beschrijving van de maatregelen die tegen politieke bewegingen kunnen worden genomen nog lange tijd actueel.

standaardwerk

De kwalificatie "standaardwerk" die Elzinga²⁰ aan het proefschrift meegaf is in alle opzichten terecht. Met zeldzame precisie en volledigheid is de materie in kaart gebracht. De auteur vangt met vergrootglas en verrekijker in de hand zijn speurtocht aan met een op zijn probleemstelling toegespitste beschouwing over de staatsregeling voor de Bataafsche Republiek om dan na een lange ongetwijfeld vermoeiende tocht, waarbij het gevoel voor detail hem niet in de steek liet, langs uitgesponnen expose's in het zevende hoofdstuk op het eindpunt te belanden: de plaatsing van de hiervoor besproken wetswijziging in het staatsblad. Met grote discipline is bij de beschrijving de chronologie als uitgangspunt gevolgd. Zo ontstaat een historisch én geactualiseerd beeld omtrent de ontwikkeling van de opvattingen in Nederland over de voors en tegens van als gevaarlijk gepercipieerde politieke organisaties. Het bestuurlijk optreden tegen deze organisaties heeft zich, blijkens de beschrijving van Eskes, steeds gekenmerkt door een zekere ambivalentie. In de regelgeving waren door ruime formuleringen altijd wel instrumenten aanwezig - door Eskes overigens "halve maatregelen" genoemd - die mogelijkheden tot "repressie" boden. Doch in de praktijk bestond grote aarzeling tot toepassing en werden andere "halve maatregelen"²¹ verzonnen. De discussie van de afgelopen jaren over dit thema is zo gezien een constante factor in de Nederlandse verhoudingen. Het is overigens niet altijd even duidelijk wat Eskes, die de afgelopen honderd jaar als het tijdperk van de "halve maatregelen" kenschetst, onder deze term verstaat. Ik vermag niet in te zien waarom het huidige art. 15 van het BW, dat het mogelijk maakt dat partijen worden ontbonden en aldus hun functioneren geheel aan banden legt, te boek zou moeten staan als een halve maatregel. Vreemd genoeg behandelt Eskes de instrumenten die hij halve maatregel noemt onder de noemer "repressie" (dit komt ook tot uiting in de titel van zijn boek). Maar dit woord heeft in zijn algemeenheid toch een pejoratieve lading, terwijl Eskes zich op goede door mij in alle opzichten gedeelde gronden ook blijkens zijn conclusie voorstander betoont van het voorhanden hebben van mogelijkheden tegen niet-democratische organisaties. Deze instrumenten dienen overigens met de meest grote terughoudendheid gehanteerd te worden.

Bij de gekozen chronologisch-beschrijvende opzet van het onderzoek komt de vraag op of niet veeleer een meer thematische aanpak de voorkeur had verdiend. Ik sluit niet uit dat de informatieve waarde bij een dan waarschijnlijk veel minder omvangrijk boek net zo groot zou zijn geweest. Een meer dogmatisch-theoretische verhandeling over dit onderwerp wordt nog node gemist. In feite gaf Eskes in de Inleiding van zijn boek hiervoor een veelbelovende aanzet. Hij omschrijft op

pagina 2 en 3 de verenigingsvrijheid als "een volstrekt existentiële voorwaarde voor het functioneren van de democratische staatsvorm" en zet zich hierbij af tegen degenen die de vrijheid van meningsuiting - in afwijking van de grondwettelijke systematiek - als een absoluut primaat presenteren. Een nadere en meer zelfstandige uitwerking van dit uitgangspunt zou zeer interessant zijn geweest. Met name indien dit uitgangspunt gekontrasteerd zou worden met zijn opvatting dat een democratie niet geheel met lege handen mag staan tegen organisaties die de fundamenteën van de samenleving met misbruik van legale middelen trachten te ontmantelen. Waar precies liggen de grenzen van deze enigszins haaks op elkaar staande benaderingen? In deze aanpak zouden ongetwijfeld op principiële wijze de hiervoor genoemde democratieconcepties aan de orde zijn gesteld. Deze meer algemene thema's worden met name in het slothoofdstuk - waarin een meer persoonlijke stellingname wordt ingenomen - weliswaar besproken, maar dit gebeurt betrekkelijk zijdelings. Het waren althans in de uitwerking geen zelfstandige objecten van onderzoek. Dat kon ook niet, omdat de auteur zich, - zoals eerder opgemerkt - meer door een feitelijk-chronologische beschrijving van de gebeurtenissen heeft laten leiden. Voorzover hierin meer algemene themata aan de orde kwamen werden zij door de auteur van gedegen en deskundig commentaar voorzien, maar in deze structuur wordt het aan de loop van de gebeurtenissen overgelaten hoeveel ruimte aan theorievorming wordt besteed.

Deze kanttekeningen laten de conclusie onverlet dat het knap en overzichtelijk geschreven boek van Eskes door niemand die geïnteresseerd is in de onderhavige problematiek terzijde kan worden gelaten.

noten

1. Zie ondermeer, P. van Schilfgaarde, 'De verboden rechtspersoon'. In: *WPNR*, 1982 blz. 737-741, en verder de bij Eskes genoemde literatuur.
2. De Hoge Raad heeft zich wel uitgesproken over een aantal onjuiste rechtsgevolgen die de rechtbank aan haar uitspraak had toegedicht. De rechtbank had ondermeer overwogen dat na de verbodenverklaring de NVU deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen geweigerd kon worden. Dit beeld werd door de HR afgewezen, *NJ* 1979, 363.
3. Zie over het verdrag: N. Lerner, *The United Nations Conventions on the elimination of all forms of racial discrimination*, 2nd edition, Alphen aan de Rijn, 1980. Voor een eerste bespreking van de gevolgen voor Nederland: Th. van Boven in de *Internationale Spectator* 1966, blz. 655-670.
4. Dat blijkt ook uit de reactie van het comité dat toeziet op de naleving van het verdrag, vgl. C. Flinterman, 'Nederland op het matje bij de commissie voor uitbanning van rassendiscriminatie.' In: *NJCM-*

bulletin, 1980, blz. 47-51.

5. Koning spreekt in zijn nabeschoouwing treffend van slechts "een leemtetwetje dat enkele onpraktische gevolgen heeft hersteld die de invoering van boek 2 BW bleek of scheen te hebben", S.C.H. Koning, 'Verboden rechtspersonen', *Ars Aequi*, 1988, blz. 762-767.

6. In het wetsontwerp werd ook in een aanpassing van art. 140 van het wetboek van strafrecht voorzien. Deze aanpassing beoogde de strafbaarstelling te verbeteren van personen die aan verboden organisaties deelnamen. Eskes gaat ook op dit, hier verder niet te bespreken, thema uitvoerig in. Zie ook de na het proefschrift verschenen artikelen van I. Zuurendonk en B. Oosting in *Ars Aequi*, 1989, blz. 11-18.

7. Th. Bellekom, "Partijverboden", in *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*, blz. 113 e.v.

8. J. Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*, Nijmegen, 1982.

9. Th. Bellekom, "*Verfassungsfeinde*" en openbare dienst. Diss. Leiden, 1987, blz. 25 e.v.

10. M.C. Tilner, "Ideological exclusion of aliens: The evolution of a policy", in: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1987, blz. 1-87.

11. Tilner, *a.w.*, blz. 34.

12. Tilner, *a.w.*, blz. 35.

13. Zie voor ruim veertien open geformuleerde politieke criteria, Tilner, *a.w.*, blz. 68-69.

14. Tilner, *a.w.*, blz. 84.

15. Er kunnen overigens vraagtekens worden gezet bij de theoretische onderbouwing van de zogeheten "formele democratie-conceptie". Van een enigszins uitgewerkte visie is nauwelijks sprake. Veelal wordt ter illustratie verwezen naar een aantal in dit opzicht inderdaad interessante zinssneden van een uit 1936 stammende "dissenting opinion" van supreme court rechter Holmes. Deze magere basis daargelaten kan genomen worden op het dat in 1936 in de USA feitelijk nog sprake was van het apartheidssysteem, waarbij het zwarte Amerikaanse staatsburgers onmogelijk werd gemaakt aan het open politieke marktsysteem deel te nemen.

16. Zie in gelijke zin: B. Oosting, 'Het recht van vereniging en de "anti-democratische" organisatie', *Ars Aequi*, 1988, blz. 365.

17. De Europese Commissie van de rechten van de mens heeft deze gevolgtrekking op duidelijke wijze onderstreept. Naar aanleiding van een door de NVU ingediende klacht betreffende de ongeldigverklaring van door deze partij ingediende kandidatenlijsten die een beperking van de vrijheid van meningsuiting zou impliceren, constateerde de Commissie dat van een beperking inderdaad sprake was, doch dat deze geoorloofd was. De Commissie stelde vast dat de NVU de vrijheid van meningsuiting had misbruikt om aan andere normen afbreuk te doen,

hetgeen in strijd was met art. 17 van het verdrag van Rome. Zie hierover *NJ*, 1981, 525.

18. De stelling dat een verbod van organisaties op deze grond strijd oplevert met de vrijheid van meningsuiting gaat langs de juridische kern van de zaak heen. Het op vrije wijze kunnen uiten van gedachten en gevoelens is in een democratie een gejuridiseerde grondwaarde, maar vindt in ons grondwettelijk systeem zijn grenzen in een aantal wettelijke beperkingen en het verbod van misbruik. Gelet op de constitutionele structuur waarin grondrechten geen absolute gelding hebben dienen bij voornoemde stelling het strafrechtelijk element van het prediken van rassenhaat en de botsing met andere rechten in de beschouwing betrokken te worden en afdoende te worden weerlegd. De simpele uitroep dat er strijd is met de vrijheid van meningsuiting volstaat dan niet.

19. Een van de weinige echte missers is dat het tweede in 1986 uitgebrachte commentaar van het NJCM kennelijk geheel aan de aandacht van Eskes is ontsnapt. Hij behandelt het commentaar niet terwijl het ook niet in de literatuurlijst voorkomt. Dit is niet onbelangrijk, omdat Eskes op uitvoerige wijze (vgl. blz. 495-497) afstand neemt van het eerste commentaar dat hij warrig en inconsistent noemt. In het tweede commentaar was het NJCM al iets genuanceerder in vergelijking met de tot dan toe inderdaad eenzijdige preoccupatie op de vrijheid van meningsuiting.

20. D.J. Elzinga, Standaardwerk over de politieke beweging in Nederland, *Binnenlands Bestuur*, 23-12-1988.

21. Bijvoorbeeld de wet op de weerkorpsen waarin een uniformverbod was opgenomen en de mogelijkheid tot ontslag van communistische wethouders.