

De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij

C.A.J.M. Kortmann

146 1.

Politieke partijen zijn privaatrechtelijke organisaties. De Grondwet, ook de nieuwe, rept niet van politieke partijen. Ook andere publiekrechtelijke regelingen zoals de Kieswet en de Reglementen van Orde van de Kamers kennen de politieke partij als zodanig niet. Het privaatrecht dat de politieke partijen beheerst is (nog) niet 'geïnfiltreerd' door (komend) publiekrecht, zoals bij diverse andere privaatrechtelijke verbanden het geval is. Daar kennen wij 'democratiserende wetten' als de WUB, de Wet op de ondernemingsraden en de Wet medezeggenschap onderwijs. Dit betekent dat de politieke partij een nog grotere vrijheid van interne organisatie bezit dan vele andere privaatrechtelijke verbanden. Voor haar gelden in beginsel geen andere voorschriften dan die welke gelden voor een vereniging van bejaarden, jongeren, voetballers of andere personen die in verenigingsverband een bepaald doel trachten te verwezenlijken. De grenzen aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen, zowel qua extern optreden, als qua interne organisatie vormen de openbare orde en de goede zeden. De vraag die nu aan de orde is betreft voornamelijk het interne organisatierecht van politieke partijen: welke grenzen gelden voor verplichtingen die de statutaire besturen aan de leden van de politieke partij kunnen opleggen?

2.

De Grondwet bevat, afgezien van artikel 8, slechts enkele bepalingen die in verband zouden kunnen worden gebracht met de interne organisatie van politieke partijen. Volgens artikel 50 vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk.

¹Artikel 60 j° add., artikel XVIII betreft de zuiveringseed. Artikel 67, derde lid, bepaalt dat de leden van de Kamers stemmen zonder last. Gesteld zou kunnen worden dat deze bepalingen grenzen van openbare orde inhouden voor het interne organisatierecht van politieke partijen: dit recht mag niet zodanig zijn dat afbreuk zou worden gedaan aan de genoemde artikelen. De Grondwet zou in deze visie niet slechts betrekking hebben op de volksvertegenwoordiging en haar leden, in de kwaliteit van volksvertegenwoordiger, doch tevens op de politieke partijen en haar leden als partijlid. De genoemde bepalingen zouden een beperking van het recht van vereniging vormen in de zin van artikel 8 van de Grondwet. Het publiekrechtelijke grondwettelijke recht zou rechtstreeks doorwerken in het privaatrechtelijke partijrecht. Een gelijksoortige redenering zou gelden voor diverse bepalingen van de Kieswet: intern partijrecht zou moeten wijken voor publiekrechtelijke voorschriften, zoals die inzake de aanvaarding van de benoeming, de lijstvolgorde en de voorkeurstem.

147

3.

Nu de Grondwet noch de Kieswet bepalingen bevatten die zijn toegesneden op politieke partijen, moet in beginsel worden aangenomen dat de verhouding tussen de bevoegde organen van de politieke partij en haar leden enkel beheerst wordt door privaatrecht. Publiekrechtelijke voorschriften betreffende de status van de volksvertegenwoordiger slaan slechts op een persoon in die kwaliteit en niet op een persoon als partijlid. Dit impliceert dat partijrechtelijke voorschriften die zich richten tot een persoon als partijlid in beginsel niet in strijd kunnen komen met of afbreuk doen aan grondwettelijke of 'kieswettelijke' voorschriften. Omgekeerd kunnen publiekrechtelijke voorschriften inzake de volksvertegenwoordiger niet hun gelding verliezen wegens strijd met (intern) partijrecht betreffende het partijlid. Er is sprake - althans in beginsel - van twee gescheiden 'rechtsorden': de publiekrechtelijke inzake de volksvertegenwoordiger, de privaatrechtelijke inzake het partijlid. Beide 'rechtsorden' staan naast elkaar, er is geen sprake van enige hiërarchie.

4.

148

Voor overeenkomsten tussen partijleden onderling en tussen partijleden en partijbesturen geldt mutatis mutandis het zelfde. Overeenkomsten waarbij bepaalde verplichtingen als partijlid worden aangegaan, worden in beginsel niet (mede) beheerst door grondwettelijke of kieswettelijke voorschriften. Omgekeerd kunnen dergelijke overeenkomsten geen afbreuk doen aan de publiekrechtelijke rechten en verplichtingen van de (kandidaat-) volksvertegenwoordiger als zodanig. Dit laatste standpunt wordt bevestigd door de Afdeling Rechtspraak, waar deze overweegt dat aan de bepalingen van de Kieswet niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen.¹ De vraag of een dergelijke overeenkomst - aangenomen dat er van een overeenkomst in burgerrechtelijke zin sprake is - een ongeoorloofde oorzaak heeft wegens strijd met de Grondwet en andere publiekrechtelijke voorschriften daarentegen - publiekrecht zou aldus de privaatrechtelijke contractsvrijheid beperken - is tot op heden niet beantwoord. De Hoge Raad verklaarde zich inzake de beoordeling van deze kwestie onbevoegd.²

5.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat grondwettelijke en kieswettelijke voorschriften in beginsel geen beperking inhouden voor interne partijrechtelijke regelingen, noch voor overeenkomsten door partijleden onderling of met de partij gesloten. In beginsel zullen dergelijke regelingen en overeenkomsten niet nietig zijn in burgerrechtelijke zin wegens strijd met de wet. Publiekrechtelijk kunnen zij echter geen gevolgen hebben. Onjuist lijkt dan ook de stelling van de regering tijdens de grondwetsherziening ingenomen dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is.³ Juist is dat een bindend mandaat van een partijorgaan (of fractie) geen publiekrechtelijke gevolgen kan hebben voor de geldigheid van de uitgebracht stem van het lid van de Staten-Generaal qualitate qua. Maar het is niet uitgesloten dat het stemmen in strijd met het bindend mandaat leidt tot privaatrechtelijke gevolgen voor het partijlid, zoals royement van het partijlidmaatschap. Rechterlijke uitspraken over de geldigheid daarvan zijn mij echter niet bekend.

Tot hier is voornamelijk de vraag aan de orde geweest of intern partijrecht dan wel overeenkomsten tussen partijleden onderling of tussen partijleden en hun partij in strijd (kunnen) zijn met de Grondwet en de Kieswet. Het antwoord op deze vraag luidt in beginsel ontkennend, daar er sprake is van twee gescheiden rechtscompartimenten.

Deze conclusie sluit echter niet uit dat intern partijrecht dan wel overeenkomsten in strijd zijn met de openbare orde, hetzij als zelfstandig begrip, hetzij 'ingekleurd' door grondwettelijke of andere publiekrechtelijke voorschriften inzake de positie van de (kandidaats-)volksvertegenwoordiger. De vraag of van een dergelijke strijd sprake is hangt naar mijn oordeel van een aantal factoren af. Deze zijn:

- a. de aard van de verplichting; is deze van materiële of immateriële aard, geclausuleerd of ongeclausuleerd;
- b. de algemene bekendheid van de verplichting;
- c. de instantie die oordeelt over de nakoming van de verplichting;
- d. de sanctie op de niet-nakoming van de verplichting.

Nu eens zal één factor voldoende zijn om strijd met de openbare orde aan te nemen, in andere gevallen zal een combinatie ervan die strijd opleveren.

ad a. *De aard van de verplichting*

Verplichtingen door partijorganen opgelegd of bij overeenkomst aangegaan kunnen van materiële dan wel immateriële aard zijn. Onder materiële verplichtingen versta ik verplichtingen die op geld waardeerbaar zijn. Zo kunnen partijleden die met behulp van de partij volksvertegenwoordiger zijn geworden verplicht zijn een bepaald percentage van hun inkomen als volksvertegenwoordiger af te dragen aan de partijkas.

Naar het voorkomt zijn dergelijke verplichtingen, hoewel formeel rustend op het partijlid en niet op de volksvertegenwoordiger als zodanig, in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door de zuiveringseed (art. 60 j^o add. art. XVIII). Daaraan doet niet af het feit dat hier formeel geen sprake hoeft te zijn van een belofte. Het effect van een partijrechtelijke verplichting is hetzelfde als dat voortvloeiend uit een belofte: men is gehouden een extra bijdrage in verband met het dank zij de partij verkregen ambt te betalen. Gelijksoortige overwegingen gelden voor de situatie waarin een

benoemde volksvertegenwoordiger zijn stem en overig politiek optreden laat bepalen door materiële vooruitzichten (b.v. in de vorm van de toezegging van een bepaalde gehonoreerde functie) hem door de partij geboden.

150 Moeilijker ligt het in het geval van immateriële verplichtingen. Deze kunnen zich in diverse vormen en gradaties voordoen. De politieke partijen verlangen in het algemeen dat kandidaten voor de volksvertegenwoordiging het politieke programma van die partij onderschrijven. Het is inherent aan een politieke partij dat haar leden-volksvertegenwoordigers met de doelstellingen en het politieke programma van de partij instemmen. Zonder dat is een politieke partij niet denkbaar. Zolang dergelijke verplichtingen van de kandidaat-volksvertegenwoordiger van algemene aard zijn, en ruimte laten voor een persoonlijke appreciatie is er geen sprake van strijd met de openbare orde.

Verder gaat een regeling volgens welke de (kandidaat-)volksvertegenwoordiger verplicht is in concrete situaties te handelen en te besluiten naar de ad hoc gegeven aanwijzingen van een partijorgaan. Een dergelijke verplichting acht ik in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door het verbod van last, alsook door de meer algemene strekking van de parlementaire besluitvorming. Deze veronderstelt een zekere mate van vrijheid van overleg, van kunnen overtuigen en overtuigd worden. Partijorganen als zodanig nemen aan deze discussie geen deel en dienen daarom geen ad hoc aanwijzingen aan hun partijleden-volksvertegenwoordigers te geven.

Hiermee kom ik aan de (gedeeltelijke) beantwoording van vraagpunt 1, opgesteld door de organisatoren van het congres van vandaag: *kan een (kandidaat) volksvertegenwoordiger materieel (door overeenkomst of afspraak) afstand doen van zijn grondwettelijke zelfstandigheid?* Het antwoord luidt ja, in zoverre hij zich in algemene zin bindt aan het partijprogramma. Het antwoord luidt neen, in zoverre hij zich zou binden ad hoc-aanwijzingen van partijorganen op te volgen.

Ook andere verplichtingen van immateriële aard zijn denkbaar en komen in de praktijk voor. Bekend zijn de partijregelingen volgens welke kan worden afgeweken van de kieswettelijke lijstvolgorde en de gevolgen van voorkeurstemmen. Van recentere datum zijn partijregelingen volgens welke de volksvertegenwoordiger na een bepaalde periode zijn zetel moet opgeven terwille van

een ander partijlid. ('Grünen' in de Bondsrepubliek, Franse RPR-ers in Europees Parlement).

Op de laatste figuur heeft vraagpunt 2, opgesteld door de organisatoren betrekking: *Kan een volksvertegenwoordiger zich jegens de politieke partij verplichten om na één zittingsjaar zijn zetel op te geven met als doel de partij daardoor dominant te laten zijn ten opzichte van de parlementaire fractie?*

Bij de vraag of een dergelijke regeling in strijd is met de openbare orde kunnen twee grondwettelijke bepalingen een rol spelen: artikel 67, derde lid, inzake het verbod van last en artikel 52, eerste lid, volgens welk de zittingsduur van beide Kamers vier jaren bedraagt. Een verplichting na één zittingsjaar zijn zetel op te geven komt op zich niet in strijd met het verbod van last. De volksvertegenwoordiger kan, ondanks zijn verplichting, voor het overige een grote vrijheid en zelfstandigheid van politiek handelen bezitten. Indien het doel van een dergelijke verplichting echter is de fractieleden nagenoeg geheel te onderwerpen aan de richtlijnen en bevelen van de partij, komt zij op gespannen voet te staan met het verbod van last. Uit de verplichting zelf vloeit dit echter niet noodzakelijk voort.

151

Een sterker argument tegen de geoorloofdheid van de regeling vormt art. 52, eerste lid, van de Grondwet. Hoewel dit uit de letterlijke tekst van de bepaling niet rechtstreeks volgt, is de bedoeling ervan dat de leden van de Kamers voor vier jaren worden gekozen en gelijktijdig aftreden. Een van de grondgedachten van de regeling is dat de Kamers uit het oogpunt van hun samenstelling voldoende continuïteit bezitten. Deze is noodzakelijk voor de kwaliteit en consistentie van de medewetgevende, controlerende en kabinets-ondersteunende functie van de Kamer(s). Met deze waarborg voor de continuïteit staan afspraken als de onderhavige op gespannen voet. Zij leiden tot een voortdurende wisseling in de samenstelling van (een gedeelte van) de Kamers. Zouden alle politieke partijen dergelijke verplichtingen opleggen aan hun afgevaardigden, dan zou de grondwettelijke beoogde continuïteit zelfs geheel teloor gaan. Reeds om deze reden is een verplichting als in het vraagpunt bedoeld, naar mijn oordeel in strijd met de openbare orde. *Over de vraag of een volksvertegenwoordiger (door afspraak of overeenkomst) afstand kan doen van zijn kieswettelijke vrijheid een benoeming te aanvaarden* (vraagpunt 3 van de congresorganisatie), is de laatste jaren het een en ander te doen geweest. Het betreft hier voornamelijk constructies waarin wordt

afgeweken van de lijstvolgorde dan wel het effect van voorkeurstemmen wordt teniet gedaan. Voor aanvaarding van de benoeming is in dergelijke gevallen meestal goedkeuring van een partijorgaan vereist.

152 Voor instemming van een partijorgaan met de aanvaarding van een benoeming kunnen uit partijrechtelijk oogpunt plausibele redenen bestaan. Zo zijn te noemen: eisen van deskundigheid, van regionale spreiding, van spreiding over bepaalde groeperingen binnen een politieke partij, van verdeling over bepaalde leeftijdscategorieën of over personen van verschillend geslacht of religie. Deze partijrechtelijke overwegingen kunnen ook bijdragen tot een goede samenstelling van de Kamers. Ook voor deze is het van belang dat daar geen 'mono-cultuur' heerst. Hoewel dit grotendeels is te voorkomen door een evenwichtige samenstelling van de kandidatenlijsten, kan het voorkomen - onder andere door ontslag als kamerlid - dat desondanks onevenwichtigheden ontstaan, indien iedere gekozenen geheel vrij zou zijn van zijn kieswettelijk recht gebruik te maken. In beginsel zijn dergelijke partijrechtelijke regelingen, die voor het overige geen direct of indirecte inbreuk maken op (grond)wettelijke normen, naar mijn oordeel dan ook aanvaardbaar. Wel dienen dergelijke regelingen nauwkeurige en objectieve criteria te bevatten op grond waarvan een partijorgaan bevoegd is zijn instemming met de aanvaarding van de benoeming te weigeren. Blancobepalingen inzake deze instemming dienen uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te worden verworpen. Bovendien verdient het aanbeveling dergelijke partijrechtelijke instemmingsvereisten algemene bekendheid te geven, opdat de kiezer weet dat zijn voorkeurstem eventueel niet gehonoreerd zal worden of de lijstvolgorde kan worden doorbroken. (Zie verder onder b).

ad b. *De algemene bekendheid van de verplichting*

Hiervoor stuiten wij reeds op partijrechtelijke regelingen en afspraken waarvan men zou kunnen stellen dat zij - zij het indirect - afbreuk doen aan (grond)wettelijke voorschriften. Zo kan men van oordeel zijn dat de verplichting na een bepaalde tijd afstand te doen van zijn zetel materieel in strijd komt met het grondwettelijke vierjarige mandaat; afspraken omtrent de aanvaarding van de benoeming sporen, zo kan men oordelen, niet met de kieswettelijke vrijheid de benoeming te aanvaarden. Bij de beoordeling van de vraag of dergelijke regelingen en aspecten in strijd zijn met

de openbare orde is, onverminderd het gestelde onder a), van belang of deze van algemene bekendheid zijn. Men zal minder snel strijd met de openbare orde dienen aan te nemen, indien de kiezers ervan op de hoogte (kunnen) zijn dat degene aan wie zij hun stem hebben gegeven op grond van partijrechtelijke normen zijn mandaat spoedig weer ter beschikking zal moeten stellen, dan wel zijn benoeming geheel niet zal mogen aanvaarden. Het is dan aan de kiezers te beoordelen of zij niettemin hun stem op een dergelijke 'onzekere' kandidaat of lijst van kandidaten willen uitbrengen. De eis van bekendmaking is vooral van belang in verband met het tweede en derde vraagpunt. Met betrekking tot het derde vraagpunt meen ik dat, indien aan de bekendmakingseis is voldaan, een partijrechtelijke beperking om de benoeming te aanvaarden niet in strijd is met de openbare orde, mits deze beperking voldoende nauwkeurig en objectief is omschreven (zie onder a). Inzake het tweede vraagpunt meen ik dat zelfs in geval van bekendmaking de strijd met de openbare orde niet wordt opgeheven. De grondwettelijk beoogde continuïteit van het staatsbestuur - in de latijnse rechtstelsels zelfs een rechtsbeginsel - is van dermate groot belang dat daarvan niet bij wege van partijrechtelijke regeling kan worden afgeweken. Hier geldt: eenmaal benoemd, blijft benoemd. Dit houdt tevens in een verwerping van het zgn. recall-recht, dat in feite nog verder gaat dan de regeling van de 'Grünen', daar het 'recht' van recall geheel niet is geobjectiveerd en op n'importe welk ogenblik kan worden toegepast.

153

ad c. De instantie die oordeelt over de nakoming van de verplichting
Bij de beoordeling van de vraag of partijrechtelijke regelingen en afspraken in strijd zijn met de openbare orde kan ook een rol spelen de vraag welke instantie bevoegd is te oordelen over de nakoming van de verplichting alsook met welke waarborgen van procedurele aard een dergelijke beoordeling is omgeven. Met name waar het gaat om poly-interpretabele verplichtingen, zoals het volgen van de partijlijn, is het zaak de beoordeling op te dragen aan een voor de partij representatieve instantie. Daartoe kunnen niet enkel partijorganen worden gerekend. Ook de parlementaire fractie dient, geheel dan wel gedeeltelijk, bij de beoordeling te worden betrokken. Het verdient naar mijn oordeel dan ook geen aanbeveling de bevoegdheid tot beoordeling van de nakoming van de verplichting en tot oplegging van partijrechtelijke sancties (b.v. roeyement) op te dragen aan een van de 'gewone' partijrech-

telijke organen, zoals het dagelijks of algemeen bestuur. In de statuten zou een orgaan moeten worden aangewezen, waarin leden van de parlementaire fractie in voldoende mate vertegenwoordigd zijn om een overwicht van de partij stricto sensu bij de beoordeling van de nakoming van de verplichtingen en de oplegging van een sanctie tegen te gaan. Van een uitspraak terzake dient bovendien beroep mogelijk te zijn. Rechtstreekse opdracht van de bevoegdheid tot beoordeling en sanctionering aan de algemene vergadering in eerste en laatste instantie verdient uit het oogpunt van rechtsbescherming en een zorgvuldige procedure geen aanbeveling. Van een dergelijk 'massaal' orgaan is nauwelijks een zorgvuldig overwogen oordeel over een concrete casus te verwachten, zelfs indien de besluitvorming door het dagelijks bestuur goed is voorbereid.

Bestaat binnen een politieke partij geen goede regeling inzake de hierboven vermelde punten, dan is er extra aanleiding bepaalde partijrechtelijke verplichtingen in strijd met de openbare orde te achten.

d. De sanctie op niet-nakoming van de verplichting

Evenals de aangegane verplichtingen zelf kunnen de sancties op niet-nakoming ervan worden onderscheiden in materiële en immateriële. Zo is denkbaar dat een partijlid-volksvertegenwoordiger bij niet-nakoming van partijrechtelijke verplichtingen een door hem in de partijkas gestorte waarborgsom verbeurt. Een dergelijk beding kan vertaald worden als: 'Indien ik in mijn kwaliteit als volksvertegenwoordiger anders stem (of anderszins handel) dan de partij voorschrijft, betaal ik de partij een bedrag X.' Aangenomen mag worden, dat een dergelijke persoon niet kandideert zou zijn gesteld, indien deze 'belofte' niet zou hebben gedaan. Naar het mij voorkomt zijn partijrechtelijke regelingen of afspraken van dergelijke aard in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door de zuiveringseed, zoals een verplichting tot betaling van een extra financiële bijdrage dit is. Weliswaar werkt in dit geval de verplichting slechts conditioneel - het is immers niet zeker of de sanctie zal worden toegepast - doch ook hier is sprake van een 'beloofde gift of gave'. Afgezien daarvan staat een dergelijk boetebeding op gespannen voet met het verbod van last. Door de dreiging van (ernstige) financiële consequenties, die onverwacht intreden als gevolg van een bepaald oordeel van partijorganen over de te volgen partijlijn, wordt de volksvertegenwoordiger

onder ongeoorloofde druk gezet. In dit verband zij er nog op gewezen dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de Staten-Generaal mede beogen hun financiële en daarmee politieke onafhankelijkheid te waarborgen. Vermogensrechtelijke sancties in verband met het optreden als volksvertegenwoordiger doen afbreuk aan deze doelstelling van de financiële tegemoetkoming.

Sancties van immateriële aard, zoals uitsluiting uit de fractie, schorsing van het partijlidmaatschap, *royement en (dreiging met) niet-kandidering* (vraagpunt 4 van de congresorganisatie) daarentegen dienen in beginsel geoorloofd te worden geacht. Niet-kandidering (of dreiging daarmee) is naar mijn oordeel overigens niet als een sanctie te beschouwen. Immers, geen enkele partijlid-volksvertegenwoordiger kan aanspraak maken op kandidering bij komende verkiezingen, ook al conformeert hij zich geheel aan de partijlijn. Er kunnen allerlei redenen bestaan een 'partij-conforme' volksvertegenwoordiger niettemin niet te kandideren. Deze redenen kunnen lopen van gebrekkige T.V.- of radio-presentatie tot eindeloos gedram in fractievergaderingen, van gebrek aan deskundigheid tot overdreven blijken van gehechtheid aan de functie enz. Niet-kandidering zou slechts als sanctie kunnen worden beschouwd, indien er partijrechtelijke normen of afspraken bestaan die recht geven op een hernieuwde kandidaatstelling.

De overige genoemde maatregelen zijn wel als sancties te beschouwen, daar zij wijziging brengen in een bestaande positie. Deze sancties zijn aanvaardbaar, indien de verplichtingen naar aanleiding waarvan wordt gesanctioneerd niet in strijd zijn met de openbare orde en de procedure leidende tot sanctionering voldoet aan eisen van een 'fair trial'.

Uit het voorgaande bleek dat ik geneigd ben deze strijd niet snel aan te nemen. De verenigingsrechtelijke vrijheid van de politieke partijen dient zo ruim mogelijk te worden opgevat.

Een bijzonder type immateriële sanctie is naar mijn mening echter in strijd met de openbare orde, te weten de verplichting tot opgave van de parlementszetel na *royement* of uitzetting uit de fractie. Met Elzinga⁴ ben ik van oordeel dat de partij aldus een te sterk middel zou bezitten om de kiezerskeuze te corrigeren, ook al kan de partij de zetelopgave niet afdwingen.

Uit het voorgaande is gebleken van een duidelijke voorkeur voor een vergaande vrijheid van partijrechtelijke regelingen en bedingen. Deze voorkeur berust niet slechts op het dogmatische onderscheid dat kan worden gemaakt tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke rechtssfeer, doch tevens en vooral op het feit dat politieke partijen op de eerste plaats gezien moeten worden als maatschappelijke organisaties, die in tegenstelling tot de staat niet het karakter van een dwangverband bezitten, en die geen heteronome normen kunnen uitvaardigen. Maatschappelijke verbanden dient zoveel mogelijk vrijheid van interne normstelling te worden gelaten. Daardoor kunnen zij zich gemakkelijk aanpassen aan de veranderende maatschappelijke opvattingen. Rechtstreekse toepassing van grondwettelijk en kieswettelijk recht op deze verbanden bergt het gevaar in zich van verstarring en unificering, die onvoldoende recht doen aan de pluriformiteit van de maatschappij.⁵ Er kan hier wellicht een parallel worden getrokken met de horizontale werking van grondrechten. Toepassing daarvan leidt licht tot vernietiging van waarden, gebruiken en praktijken die in maatschappelijke verbanden als belangrijk en zinvol worden ervaren en die bijdragen tot hun cohesie.⁶

Eenzelfde gevaar dreigt als men andere normen - geschreven dan wel ongeschreven⁷ - die gelden voor de staatsambten en hun ambtsdragers direct of indirect transponeert op de politieke partijen. Willen deze hun scharnierfunctie tussen staat en individu kunnen vervullen, dan zullen zij een grote mate van vrijheid moeten genieten om de individuen, althans hun waarden en verlangens, in voor hen gepaste en aanvaardbare vorm te bundelen.⁸ Aan die vrijheid dienen slechts grenzen te worden gesteld, indien en voorzover de publieke rechtsorde zou worden bedreigd.

Om deze reden koester ik in beginsel geen bezwaar tegen op autoritaire of anarchistische grondslag georganiseerde partijen. Indien de organisatie van een partij aansluit bij maatschappelijke waarden en inzichten is zij in beginsel als een goed te beschouwen. Echter daar waar de partij beoogt de staatsrechtelijke organisatie naar de partijinzichten te modelleren onder uitsluiting van de concurrentie van partijen op een andere grondslag, is de grens van het geoorloofde bereikt.. Dit impliceert de noodzaak tot erkenning door de politieke partij van de publiekrechtelijke democratie en (daarmee) van het vrije mandaat in staatsrechtelijke zin.

Stellingen

1.

Politieke partijen zijn maatschappelijke verbanden, geen staatsorganen. Daarom dient staatsrecht in beginsel niet direct of indirect op hen te worden toegepast.

2.

Partijrecht vindt slechts daar een grens, waar de publieke orde ernstig wordt bedreigd. Dit is het geval bij constructies, inhoudende:

- een bevelsbevoegdheid in concrete gevallen van partijorganen ten aanzien van partijleden-volksvertegenwoordigers;
- een vergaande inbreuk op de continuïteit van het staatsbestuur;
- een recall-‘recht’;
- een boetebeding.

3.

Kerkelijke gezagsdragers zijn vrij van een lidmaat van hun kerk te verlangen dat hij zich als politicus zal gedragen naar de leer van zijn kerk. Houdt hij zich niet aan die leer, dan is de gezagsdrager vrij hem voor de keus te stellen de politiek te verlaten, dan wel een kerkrechtelijke sanctie te ondergaan.⁹

157

Noten

1. A.R. 6 september 1982, AB 1983, 114 m.n. J.A.O. Eskes.

2. H.R. 26 maart 1971, A.R.B. 135, n.n. D.J. Veegens.

3. T.K. 1976-1977, 14224, nr. 3, blz. 6.

4. *De politieke partij en het constitutionele recht*, (Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982), 218.

5. Wettelijke regeling van politieke partijen leidt bovendien gemakkelijk tot het ontstaan van informele politieke circuits, om de dwingende voorschriften te kunnen ontgaan.

6. En door hun cohesie enerzijds een belangrijk draagvlak vormen voor de staatsorganisatie, anderzijds daartegen voldoende tegenwicht kunnen vormen.

7. M.i. terecht maakt A.H.M. Dölle, *Het fractiereglement, Beleid en Maatschappij*, jrg. VIII, nr. 5, blz. 161, 162, bezwaar tegen het trekken van de politieke partij binnen het - ongeschreven - staatsrecht.

8. D.J. Elzinga, *Binnenlands Bestuur* 1983, no. 23/24, blz. 23, spreekt van ‘de eigen politieke cultuur’.

9. Kennelijk anders: Elzinga, *op. cit.*, 215.