

PARTIJVERBODEN

De lessen van Weimar

J.A.O. Eskes

In 1929 schreef de Oostenrijkse rechtsgeleerde Hans Kelsen: "Demokratie schätzt den politischen Willen jedermanns *gleich* ein, wie sie auch jeden politischen Glauben, jede politische Meinung, deren Ausdruck ja nur der politische Wille ist, gleichermaßen achtet".¹ Het citaat presenteert op een pregnante wijze de opvatting omtrent de "waarde-neutrale" of "relativistische democratie", die in de Republiek van Weimar algemeen aanvaard werd. Zo vond men het bij de totstandkoming van de republiek in 1919 niet nodig en niet wenselijk in het staatsrecht enig afweerinstrument in te bouwen ter bescherming van de pas verworven parlementaire democratie. Het risico dat een ingrijpende wijziging van de staatsvorm of van het constitutioneel vastgelegde beslissingsmechanisme via een radicale anti-democratische meerderheid erdoor gedrukt zou worden, werd daarmee bewust genomen.² Hierbij speelde bij de Duitse democratische partijen zeker ook een rol: de idealistische - en nu argeloos en optimistisch aandoende - verwachting dat de democratie door een aan het systeem inherent overredingsmechanisme zou zorgdragen voor een zichzelf zuiveren van anti-democratische strevingen. Een erg groot risico dacht men dus niet te nemen. De waarde-neutrale houding bracht met zich mee, dat aanvankelijk de enige weerstand tegen anti-democratische of anti-republikeinse strevingen gevonden moest worden in de strafbaarstelling van *individuele, gewelddadige* aanvallen op de staat en zijn vertegenwoordigers. Men dacht er in 1919 niet over om *doelstellingen* van *collectiva*, zoals politieke partijen of verenigingen, een strobreed in de weg te leggen. Dat door

toedoen van stromingen, die niet direct gewelddadig, maar meer van ideologisch-propagandistische aard waren, het democratisch bestel reëel in gevaar gebracht zou kunnen worden, onttrok zich in de begintijd grotendeels aan het voorstellingsvermogen van de democraten in Weimar. Hierbij moet natuurlijk niet uit het oog worden verloren, dat van enige ervaring met op totalitaire leest geschoeide massapartijen, gesteund door een moderne propagandamachine, op dat moment ook geen sprake was.

De praktijk bleek sterker dan de leer. Als reactie op de door rechtse associaties voorbereide en uitgevoerde moorden op de socialistische politici Erzberger en Rathenau werd in 1922 noodgedwongen een bijzondere wet voorgesteld en aangenomen,³ die een summiere bescherming bood tegen o.m. een aantasting van de "constitutioneel vastgelegde republikeinse staatsvorm". Maar door obstructie van enkele deelstaten (Beieren!), door een ten aanzien van radicaal links zeer vooringenomen optreden van een justitieel apparaat, dat voor een groot deel stamde uit het wilhelminische keizerrijk en door de tegenwerking van een deel van het officiële gezagsapparaat (de Reichswehr), bleek de wet op den duur een krachteloos instrument.⁴ Aan anti-democratische partijen werd door dit alles ruimschoots de vrijheid en de gelegenheid gegeven om zich te ontplooiën en te ontwikkelen tot een punt, waarop één ervan - Hitler's NSDAP - de mogelijkheid kreeg om op een constitutioneel-legale wijze de regeermacht te veroveren om vervolgens met gebruik hiervan de parlementaire democratie om zeep te helpen. Het is onjuist aan te nemen, dat in de geringe weerstand, die het staatsrecht van de Weimarrepubliek tegen totalitaire overrompelingen bood, de hoofdoorzaak is te vinden van de ondergang van Weimar. Wel kan gesteld worden dat een geslepen benutten van de door de wet vrijgelaten mogelijkheden een niet geringe factor is geweest bij het verloren gaan van de democratie.

Bij de totstandkoming in 1949 van de constitutie van de Bonds-

republiek Duitsland, het zogenaamde "Bonner Grundgesetz", hebben de "lessen van Weimar" een enorme rol gespeeld. De relativistische democratie-opvatting werd volledig losgelaten en het beginsel van de "streitbare Democratie",⁵ ook wel "abwehrbereite Demokratie" genoemd, werd geïntroduceerd, waarbij o.m. politieke partijen, wier doel of werkzaamheid gericht is op het benadelen of het opzij zetten van de "freiheitliche demokratische Grundordnung" middels art. 21, lid 2 van het Grundgesetz en de daarop gebaseerde wetgeving verboden verklaard kunnen worden.⁶ Een verbodenverklaring brengt met zich mee: de ontbinding van de partij, een mandaatverlies voor haar parlementaire afgevaardigden, een verbod van "Ersatzorganisationen" en de mogelijke confiscatie van het partijvermogen.

De Nederlandse situatie tot 1940

De vraag laat zich stellen welk standpunt in Nederland door de wetgeving werd en wordt ingenomen ten aanzien van de bestrijding van anti-democratische partijen. Tot 1976 is de materie waarover de vraag zich uitstrekt, beheerst geweest door enige bepalingen van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 (WVV)⁷ en een enkel artikel van het Wetboek van Strafrecht.⁸ Deze wetgeving schonk geen aandacht aan politieke partijen. Voor deze verenigingsvariant gold het algemene verenigingsrecht. De regelingen lieten in ieder geval tot 1971 een "waarde-neutrale" opvatting zien. De WVV verklaarde verenigingen, die "strijdig met de openbare orde" waren, verboden. Deze strijd werd ingevolge de wet aanwezig geacht bij elke vereniging, welke tot doel had of welker feitelijke werkzaamheid gericht was op:

1. ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of een wettelijke verordening;
2. aanranding of bederf der goede zeden;
3. stoornis in de uitoefening der rechten van wie het ook zij.

De formulering laat zien dat een politiek-ideologisch criterium

ten aanzien van het verboden karakter van verenigingen ontbrak. Ook bij de enige gelegenheid, dat het wettelijk regime werd gehanteerd om een *politieke partij* te verbieden, hield de rechter vast aan de "waarde-neutrale" opvatting. Het betreft hier de verbodenverklaring van de *Sociaal-Democratische Bond* in 1894.⁹ De partij had zich publiekelijk en uitdrukkelijk ten doel gesteld: "de omverwerping der bestaande maatschappelijke orde ... met alle hare ten dienste staande onwettelijke of wettelijke, vredelievende of gewelddadige middelen". De Hoge Raad overwoog hieromtrent "dat eene vereeniging, die als einddoel beoogt niet de hervorming of verandering van bestaande toestanden langs wegen, door de Grondwet of de wet aangewezen, maar 'de omverwerping der maatschappelijke orde met alle haar ten dienste staande' - ook 'onwettige' en 'gewelddadige' - 'middelen', uit haar aard is eene met de openbare orde strijdige vereeniging". Uit de overweging blijkt, dat de Hoge Raad de politieke doelstelling: "de omverwerping van de bestaande maatschappelijke orde" op zich niet als een verbodsgrond beschouwde, maar dit wel deed nu daarbij in één adem het gebruik van "onwettige, gewelddadige" methoden werd aangekondigd.¹⁰

De bereidheid van de Nederlandse overheid om de samenleving te beschermen tegen anti-democratische aanvallen werd het scherpst op de proef gesteld toen in de jaren dertig van deze eeuw de *Nationaal Socialistische Beweging* (NSB) op het politieke toneel verscheen. Het voorbeeld van de Duitse zusterpartij liet geen twijfel bestaan over wat de partij voorstond en waartoe een realisering van haar doelstellingen en denkbeelden kon leiden. Het is waarschijnlijk, dat ook hier het waarde-neutrale standpunt mede¹¹ een rol heeft gespeeld bij *het niet entameren van een verbod* van de partij. Wel werd de NSB in haar ontplooiingsmogelijkheden geremd. Allereerst door het lidmaatschap van de partij onder het zogenaamde "ambtenarenverbod" te brengen. Dit laatste was via een invoeging van artikel 97b in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) in mei 1933¹² mogelijk geworden. De wijziging was totstandgekomen naar aanleiding van

de begin 1933 plaatsgevonden munterij op de kruiser "De Zeven Provinciën" in de Indische wateren. Op grond van het nieuwe ARAR-artikel konden ambtenaren ontslagen worden vanwege een vastgestelde "revolutionaire gezindheid" en op grond van het lidmaatschap van of de medewerking aan een vereniging, waarvan de minister-president verklaard had, "dat zij om de doeleinden, die zij nastreeft, of de middelen, die zij aanwendt, de behoorlijke vervulling van zijn plicht als ambtenaar kan in gevaar brengen of schaden". De nieuwe ontslagmogelijkheid, die primair gericht was tegen "linkse" partijen,¹³ werd in het najaar van 1933 van toepassing verklaard op de NSB. Het trekt de aandacht dat de nieuwe bepaling sprak van een "revolutionaire gezindheid" in het algemeen en zich onthield van een aanduiding van politieke stromingen met een bepaalde ideologische inhoud. De wet zelf bleef zich aldus neutraal opstellen en liet de invulling van nadere verbodscriteria over aan de executieve.

Bij een wet van 15 september 1933 (S.476) werd een nieuw artikel 435a in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, dat het dragen van uniformen e.d. "welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven", strafbaar stelde: het zogenaamde "uniformverbod".¹⁴ Hoewel de maatregel bij uitstek bedoeld was om de W.A. (een paramilitaire organisatie van de NSB) uit te bannen, richtte het verbod zich tegen "uniform"-dragere van elke politieke richting, hoe gezagsgetrouw dan ook. Het voorschrift was overigens eenvoudig te ontduiken door uit de doelstellingen of statuten van de vereniging elk politiek element te verwijderen.¹⁵ De W.A. zette haar activiteiten voort in (ongeeuniformeerde) "wandelclubs" e.d. Als reactie hierop werd in 1936 een wet voorgesteld en aangenomen, die de zogenaamde "weerkorpsen" (paramilitaire of parapositionele organisaties) verbood behoudens vergunning. De werking van deze wet bleek in de praktijk voornamelijk van preventieve aard te zijn: tot 1978 (!) werd althans geen strafvervolgung terzake ingesteld.

De bovengenoemde maatregelen hebben de NSB ongetwijfeld in haar groei en haar werkzaamheden belemmerd. Van een uitschakelen van de partij was evenwel geen sprake. In navolging van de Duitse zusterpartij, de NSDAP, trachtte de NSB gebruik te maken van de haar door de democratie geboden mogelijkheden om de democratie te bestrijden en deze zo mogelijk om hals te brengen. Zo deed zij waar mogelijk mee aan de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen. De partij vergrootte daarbij gestadig haar kiezersaanhang met als een hoogtepunt een stemmenpercentage van 8% bij de statenverkiezingen van 1935.¹⁶ Beleidsmatig was het uitlokken van een verbodenverklaring van de partij nu minder zinvol geworden, aangezien er geen wettelijke voorziening bestond, waarmee afgevaardigden van een verboden partij hun mandaat ontnomen zou kunnen worden. Om toch in ieder geval over deze mogelijkheid te kunnen beschikken, stelde de toenmalige regering in het kader van een grondwetsherziening voor een bepaling op te nemen, die ten aanzien van de Tweede-Kamerleden bepaalde: "Zij kunnen door een bij de wet in te stellen college van hun lidmaatschap vervallen worden verklaard, indien zij een streven tot uitdrukking brengen, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing of bevordering van onwettige middelen". Opvallend is hierbij dat aan de politieke partijen, die door de "revolutionaire afgevaardigden" gerepresenteerd zouden zijn, geen expliciete aandacht werd geschonken in het voorstel. Dat daaraan toch wel gedacht is, blijkt uit een andere passage van het ontwerp, dat bepaalde dat de plaats van het vervallen verklaarde kamerlid gedurende de lopende zittingsperiode onbezet zou blijven. Voorts is duidelijk, dat men zich er niet aan gewaagd heeft om een inhoudelijk-ideologisch criterium in het voorstel op te nemen. De rechtsgrond voor het besluit van de vervallenverklaring diende te liggen in het aangetoonde streven om "met toepassing of bevordering van onwettige middelen" de bestaande rechtsorde te wijzigen. Het is zeer de vraag of met name de NSB-afgevaardigden zich wat hun streven betreft zó

zouden blootgeven, dat voldoende bewijs voor een vervallenverklaring zou worden geleverd. Conform het voorstel zou het denkbaar zijn, dat de NSB als partij verboden verklaard werd, terwijl haar afgevaardigden in het Parlement gehandhaafd bleven en bovendien een ecartering van de afgevaardigden gepaard zou kunnen gaan met een legaal voortbestaan van hun partij! Het voorstel heeft evenwel het Staatsblad nooit bereikt. In de tweede lezing behaalde het niet de voor een Grondwetswijziging benodigde twee derde meerderheid der stemmen.

Door de regering werd in 1938 een wetsontwerp ingediend, waarbij een revisie van enige onderdelen van de WVV werd voorgesteld. Kennelijk als een reactie op de Duitse dreiging zouden volgens het ontwerp Nederlandse "staatkundige verenigingen", waarvan vreemdelingen lid waren of die hun werkzaamheden tot het buitenland uitstrekten, van rechtswege verboden zijn.¹⁷ Voorts werd een wijziging in de procedure van de verbodenverklaring voorgesteld. Werd voorheen het verboden karakter van een vereniging *incidenteel* vastgesteld in een tegen individuen gericht strafproces terzake van deelneming aan een verboden vereniging (art. 140, lid 2, Wetboek van Strafrecht), voortaan zou de rechter op vordering van het Openbaar Ministerie in een aparte procedure (dus los van een strafvervolgning) via een *declaratoire* uitspraak een vereniging verboden kunnen verklaren. Een groot voordeel van de nieuwe opzet was, dat voortaan zaken als de schuldvraag van de concrete verdachte, bewijsproblemen e.d. de verbodenverklaring niet in de weg zouden staan. Het zou verder een kwestie van beleid zijn, in hoeverre het nodig was ná de aparte verbodenverklaring nog vervolgingen in te stellen terzake van deelneming aan de verboden vereniging. De kansen waren immers niet denkbeeldig dat dit laatste overbodig zou zijn, ingeval de vereniging zichzelf na het verbod zou ontbinden. Het voorstel kreeg in 1939 kracht van wet (Staatsblad no. 200).

Uit het hierboven gegeven (summiere) overzicht blijkt, dat de Nederlandse overheid toch enige lering trok uit de "lessen van Weimar". Zo er ooit een tijdperk in de Nederlandse politieke geschiedenis is geweest, waarin een optreden tegen anti-demo-

cratisch partijen op zijn plaats was, dan waren dat de jaren dertig van de twintigste eeuw. Voor het eerst manifesteerde zich in die tijd een anti-democratische stroming, die geïnspireerd was en gesteund werd door een politieke beweging, die in een direct naburig land de exclusieve macht bezat. De voorbeelden van Oostenrijk en Tsjecho-Slowakije lieten zien hoe door een binnenlandse nationaal-socialistische beweging de weg voor een omverwerping van de democratie en een inlijving door Duitsland geëffend kon worden. De Nederlandse politieke van de jaren dertig heeft met een voorzichtige reactie op bescheiden schaal wettelijke maatregelen getroffen, die een ontplooiing van de NSB en aanverwante organisaties beslist heeft geremd, maar niet heeft kunnen voorkomen. Verder werden stappen ondernomen om een wettelijk instrumentarium op te bouwen, dat de overheid - indien nodig - de mogelijkheid zou geven de anti-democraten nog effectiever aan te pakken.

Hierboven is beschreven, hoe één van die pogingen (de mandaatontneming) strandde en een tweede (de aanscherping van de WV) lukte. Door de Duitse invasie is het van een gebruik van het laatstgenoemde wettelijk instrument tegen de NSB nooit gekomen. Ten tijde van de bevrijding van het Zuiden van ons land werden in 1944 door een apart (Londens) wetsbesluit¹⁸ de NSB en aanverwante organisaties verboden verklaard en ontbonden. In het besluit werden teven organisaties die het streven van de NSB c.s. trachten voort te zetten rechtens als verboden aangemerkt. Voor het eerst valt hier een duidelijk inhoudelijk-politiek criterium voor de verbodenverklaring te signaleren. Voor het eerst ook wordt hier wettelijk aandacht besteed aan de zogenaamde "Ersatzorganisationen". Het lijkt juist op deze plaats te noteren dat het wetsbesluit nooit is ingetrokken en het derhalve nog steeds behoort tot het geldende recht. De zin hiervan is echter kwestieus. In 1955 kon weliswaar nog bewezen worden dat een bepaalde groepering, de *Nationaal Europese Sociale Beweging* (NESB), een voortzetting beoogde van het streven van de NSB,¹⁹ maar het lijkt wel uitgesloten, dat dit heden te dage ooit nog

zal lukken. Nationaal-socialistische denkbeelden zullen zonder twijfel hier en daar in Nederland nog wel bestaan, maar het voor een verbod noodzakelijke bewijs, dat dit gedachtengoed rechtstreeks en samenhangend een voortzetting vormt van het streven van de NSB, zal wel onmogelijk te leveren zijn. Om deze reden lijkt het weinig vruchtbaar om - zoals Vries voorstelt²⁰ - het wetsbesluit te "actualiseren" door de tekst ervan toe te voegen aan de reguliere wetgeving inzake verboden verenigingen.

Ontwikkelingen na 1945

De na-oorlogse tijd gaf weinig aanleiding tot een verscherping van het beschikbare instrumentarium inzake het verbieden van politieke partijen en verenigingen. Van een bedreiging van de democratische instellingen door een binnenlandse partij was immers geen sprake. Wel gaf de Praagse coup van 1948, waarbij de Tsjechische democratie door de communisten werd overrompeld, aanleiding tot een minieme wijziging van de Gemeentewet (art. 87a), waardoor het ontslaan van wethouders door de gemeenteraad vergemakkelijkt werd. De wijziging werd noodzakelijk geacht met het oog op de aanwezigheid van communistische wethouders in o.a. het Amsterdamse gemeentebestuur. De sfeer van de "Koude Oorlog" bracht de regering er verder toe om in 1951 de *Communistische Partij Nederland* en aanverwante organisaties te plaatsen op de lijst van het eerdergenoemde artikel 97b van het ARAR, waardoor de weg werd vrijgemaakt voor het ontslag van communistische ambtenaren.²¹ Aangenomen mag worden dat deze incidentele maatregelen meer een afkeurende dan een afwerende strekking hadden. De situatie verschilde immers essentieel met die van de jaren dertig, toen de aanwezigheid van een binnenlandse subversieve partij gepaard ging met de dreiging van een met deze partij nauw verbonden, agressief nabuurland.

Het voorgaande laat zien, dat ook na de Tweede Wereldoorlog de Nederlandse wetgeving vasthield aan het "waarde-neutrale" stand-

punt. In 1971 werd evenwel iets hiervan prijsgegeven, toen de uitvoering van het Internationaal Verdrag van New York inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie²² de wetgever bracht tot een wijziging van de WVV, in die zin dat aan de reeds bestaande (en hiervoor reeds vermelde) verbodsgronden ten aanzien van de verenigingen er één werd toegevoegd: een doelstelling of werkzaamheid "gericht op het bedrijven, in stand houden of bevorderen van discriminatie van mensen volgens hun ras". Daarmee was voor het eerst in de *reguliere* wetgeving inzake verboden verenigingen een "waardegebonden" criterium opgenomen. Op dit specifieke punt was de rechter elke oordeelsruimte ontnomen om te bepalen of al dan niet strijd met de openbare orde aanwezig was; de wet *zelf* stelde in alle duidelijkheid dat in ieder geval één politiek streven, nl. een streven dat racisme voorstond, in de Nederlandse politiek niet getolereerd werd.

Op een abrupte wijze kwam in juli 1976 een einde aan de werking van de beschreven bepalingen van de WVV. De wetgever bracht op dat moment de materie (in gewijzigde vorm) over naar het Burgerlijk Wetboek. De wijziging was geen verbetering. Artikel 15 van het tweede boek van het B.W. luidt thans: "Een rechtspersoon is verboden, wanneer haar doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde of de goede zeden". Artikel 16 geeft vervolgens aan: "De rechtbank kan een verboden rechtspersoon op vordering van het openbaar ministerie ontbinden". Eventuele maatregelen strekken zich volgens de nieuwe regeling dus niet meer alleen uit tot verenigingen, maar tot rechtspersonen (B.V.'s, N.V.'s, stichtingen, coöperatieve verenigingen) in het algemeen. Om onduidelijke redenen is de aparte verbodenverklaring (een duidelijke verbetering uit 1939!) weer verwijderd. En tenslotte: het toe te juichen *expliciete* verbodscriterium m.b.t. racistische strevingen en activiteiten loste zich op in de vage formulering: "strijd met de openbare orde of de goede zeden".

De effectiviteit van de nieuwe bepalingen werd reeds in 1978 op de proef gesteld. Een vordering tot ontbinding van de Neder-

landse Volks-Unie (NVU), ingediend door het Amsterdamse openbaar ministerie, leidde niet tot het gewenste resultaat. Weliswaar had de Amsterdamse rechtbank er geen moeite mee om de NVU - gezien haar bewezen racistische activiteiten - als een verboden vereniging/rechtspersoon te karakteriseren, maar zij aarzelde de ontbinding uit te spreken, "aangezien de ontbinding van een rechtspersoon ten doel heeft het regelen van de aanspraken en schulden die derden jegens resp. aan de verboden rechtspersoon bezitten". Aangezien niet gebleken was, dat één van de laatstgenoemde (privaatrechtelijke) belangen op het spel stond, werd de ontbindingsvordering afgewezen.²³

De rechter grondde zijn afwijzing op een *wetshistorische* interpretatie van de (nieuwe) artikelen 15 en 16. In de memorie van toelichting bij de wet was ten aanzien van het wegvallen van de rechterlijke verbodenverklaring indertijd opgemerkt: "De wijziging brengt mede dat een enkele uitspraak tot verbodenverklaring van een rechtspersoon geen privaatrechtelijke betekenis meer heeft, en dan ook niet meer gevraagd kan worden." Uit deze uitspraak leidde de rechtbank naar alle waarschijnlijkheid af dat ook slechts privaatrechtelijke belangen tot de *ontbindingsmaatregel* konden nopen. Deze zeer strakke interpretatie werd in de vakpers algemeen²⁴ afgewezen, o.m. met de argumentatie, dat óók uit de wetsgeschiedenis bleek, dat de artikelen 15 en 16 de plaats en de functie van de verbodsbepalingen uit de WVV moesten overnemen, terwijl daarvan slechts weinig zou overblijven, indien alleen *privaatrechtelijke* motieven tot een ontbinding zouden kunnen leiden. Voorts werd het niet aannemelijk geacht, dat de voornamelijk *publiekrechtelijke* gronden ("doel of werkzaamheid strijdig met de *openbare orde* of de *goede zeden*") voor het aanwijzen van een verboden karakter van de vereniging/rechtspersoon niet gehanteerd zouden kunnen worden ten aanzien van de ontbinding ervan. Het is een ernstige beleidsfout van het Amsterdams openbaar ministerie geweest, dat tegen de toch onbevredigende uitspraak door haar geen hoger beroep is ingesteld. Op deze wijze had de belangrijke interpretatiekwestie waarschijnlijk haar weg gevonden naar een cassatie-uitspraak van de Hoge Raad, die

naar mijn stellige overtuiging alsnog geleid had tot een ontbinden van de NVU. Nu heeft waarschijnlijk alleen het blijven rusten van de rechtsvraag een wetswijziging²⁵ noodzakelijk gemaakt, die in hoofdzaak gericht is op een herbevestiging van een vermoedelijk reeds aanwezige intentie van de wetgever.

Het verboden karakter van de NVU was - door de nieuwe opzet gedwongen - door de rechtbank in de *overwegingen* geconstateerd. Een overweging is geen dictum en kan rechtens geen rol spelen buiten de sfeer van het in casu gevorderde.²⁶ Toch hebben direct na de constatering van de Amsterdamse rechtbank diverse kiesrechtinstanties de overweging inzake het verboden karakter van de NVU als rechtgrond aangenomen om in 1978 de NVU uit de gemeenteraadsverkiezingen te weren.²⁷ Latere jurisprudentie toonde dat dit ten onrechte is geschied. Bij de kamerverkiezingen van 1981 kon het verboden karakter van de NVU derhalve geen rol meer spelen. Sommige kiesrechtorganen zijn er daarop toe overgegaan om via een geforceerde en dubieuze uitleg van enkele bepalingen van de Kieswet en de Europese Conventie voor de rechten van de mens de kandidatenlijsten van de NVU en de inmiddels verschenen - en eveneens racistische - Centruumpartij ongeldig te verklaren.²⁸ Hierbij valt aan te tekenen dat terzake van het vaststellen van de ongeldigheid der lijsten in de Kieswet aan de colleges van G.S. een *eindoordeel* was toegekend. Dit kon leiden tot het bizarre en onaanvaardbare resultaat, dat over gelijke rechtsvragen *elf* verschillende uitspraken tot stand konden komen. Dit is bij de kamerverkiezingen van 1981 (weer²⁹) gebeurd. Dit verschijnsel en het - juridisch gezien - vaak twijfelachtige gehalte van de G.S.-uitspraken heeft de wetgever ertoe gebracht een *spoedwetje* tot stand te brengen, dat de Colleges van G.S. in den vervolge *elke* beslissingsbevoegdheid in kiesrechtzaken ontnemt en het eindoordeel hierover in het algemeen overlaat aan de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.³⁰ Te verwachten is, dat deze wijziging met zich meebrengt, dat aan racistische of anti-democratische partijen de deelneming aan de verkiezingen voortaan niet ontzegd

kan worden, zonder dat aan een dergelijke ontzegging een rechterlijke verbodenverklaring ten grondslag ligt. Zo moet het mijns inziens ook zijn. *Het kiesrecht is een bijzonder stuk politiek recht waar "politieke" beslissingen geen rol mogen spelen.*

Komend recht en beleid

Het ontbreken van de mogelijkheid van een zelfstandige verbodenverklaring, die los staat van een eventuele ontbindingsvordering, leidt intussen tot het enigszins zorgelijke gevolg, dat de Nederlandse overheid op het ogenblik geen juridische instrumenten ter beschikking staan om effectief op te treden tegen racistische of anti-democratische verenigingen of partijen. Onlangs is bekend geworden dat de wetgever naarstig bezig is dit gat te dichten. Uit de summiere annonce³¹ betreffende een voorgenomen wetsvoorstel in deze blijkt, dat (gelukkig) de aparte verbodenverklaring weer teruggehaald zal worden. Voorts lijkt het erop dat het "waarde-neutrale" standpunt gehandhaafd blijft. Dat dit ook ten aanzien van racistische stromingen geschiedt is een jammerlijke zaak. Een amendering op dit punt zal echter zeker niet uitblijven.³² Racisme is immers een menselijke gedraging en een politiek streven, dat vrij recentelijk (en terecht) *gecriminaliseerd* is. Ons Wetboek van Strafrecht bevat een keur van (nieuwe) bepalingen, die individuele gedragingen van racistische aard strafbaar stellen. Het lijkt onaanvaardbaar dat een expliciet verbod van racistische verenigingen en partijen in de wet ontbreekt. Racisme laat zich daarbij in goed toepasbare juridische formuleringen vatten. Ten aanzien van *andere* politieke strevingen ligt dat beslist anders. Het juridisch-operationeel definiëren van anti-democratische ideologieën van een bepaalde soort lijkt een hopeloze zaak.

In een vrij recente publicatie stelt Vries toch voor om in de wet het "waarde-neutrale" standpunt op deze wijze op een ruimere schaal los te laten.³³ Vanzelfsprekend denkt hij er daarbij aan om - naast het racisme - ook het nationaal-socialisme

en het fascisme expliciet in de wet als verboden strevingen op te nemen. Naar mijn mening moet deze stap toch niet gezet worden, aangezien noch het fascisme, noch het nationaal-socialisme zich laat juridificeren op een wijze, zoals dat bij het racisme wél lukt. Elke poging om te komen tot een voor de rechtstoepassing bruikbare definiëring bergt het risico in zich dat bepaalde elementen van de ideologie-inhoud over het hoofd gezien worden of te weinig scherp geformuleerd worden, terwijl anderzijds wellicht bepaalde elementen geënumereerd worden, die *niet* (of niet alleen) karakteristiek zijn voor de politieke richtingen in kwestie. Daar komt nog de algemene overweging bij dat het niet waarschijnlijk is, dat in de Nederlandse politieke cultuur ooit nog partijen zullen ontstaan, die als fascistische of nationaal-socialistische partijen onder de in de wet geformuleerde verbodscriteria te brengen zullen zijn. Het voorstel van Vries leidt er waarschijnlijk toe, dat aldus juridische wapens worden gesmeed voor een gebruik tegen een hoogstwaarschijnlijk reeds overwonnen vijand. Dat dit risico niet geheel denkbeeldig is, laat zich illustreren aan het eerder in dit artikel genoemde Republikschutzgesetz uit de Weimartijd. In paragraaf 14 van de wet werd o.m. gesteld: "Vereine und Vereinigungen, ... die die Erhebung einer bestimmten Person auf den Thron betreiben, können verboten und aufgelöst werden". Deze zogenaamde "Kaiserparagraph" was de enige "waardegebonden" verbodsgrond in de wet en richtte zich natuurlijk in het bijzonder tegen een weer opleven van de in 1919 afgeschafte monarchie. Nu bestond er in het Duitsland van de Weimarrepubliek weliswaar een monarchistische politieke stroming, maar het was uitgesloten dat deze ooit weer de politieke overhand zou krijgen. Zichtbaar wordt aldus, dat enerzijds tegen een reeds overwonnen tegenstander gerichte wapens werden ontwikkeld, terwijl het anderzijds onmogelijk bleek om zich in 1922 te wapenen tegen de op dat moment nog volkomen onbekende (en toch grootste) vijand van de democratie, het nationaal-socialisme. Ronduit gevaarlijk lijkt het om - zoals Vries voorstelt - de

verbodsmogelijkheid toe te spitsen *louder* op die strevingen, die de wet *met name* noemt. Hij spreekt er zich voor uit, dat het daardoor "onmogelijk (wordt) het eventuele democratische gehalte van een voor de regering (en rechters!) onwelgevallige organisatie te toetsen. Duidelijk wordt wat wel en wat niet op politiek terrein geoorloofd is".³⁴ Op deze wijze staat de Nederlandse samenleving met lege handen tegenover anti-democratische stromingen van een andere dan racistische, fascistische of nationaal-socialistische signatuur, terwijl er toch wel enige aanleiding is om te verwachten, dat zich in de komende decennia democratie-vijandige organisaties van een andere aard zullen ontwikkelen. De anti-democratische teneur kan zich uiten in een mengeling van bijvoorbeeld fascistische, nationaal-socialistische, theocratische, communistische of wat dan ook voor ingrediënten. Evenzeer is het denkbaar dat de Nederlandse samenleving geconfronteerd gaat worden met een geheel nieuwe en tot op heden onvoorstelbare variant van anti-democratische dreiging. Het lijkt met het oog op deze eventualiteiten verstandig om het "waarde-neutrale" standpunt in de wet zo veel mogelijk te handhaven en - behalve ten aanzien van racistische partijen - de ruime en vage formulering "strijd met de openbare orde of de goede zeden" haar plaats te laten houden. Het ziet ernaar uit, dat het nieuwe wetsvoorstel inderdaad die kant opgaat.

Afgezien van het reeds genoemde probleem van de praktische onmogelijkheid om tot een juiste "benoeming" van politieke stromingen in de wet te komen, lijkt het mijns inziens ook nog om een andere reden onjuist om op deze wijze een vrijwel automatisch uit de wet voortvloeiende verbodenverklaring te creëren. Zo namelijk het "opportunititeitsbeginsel" al buiten de strafrechtelijke sfeer zijn toepassing dient te vinden, dan zeker in het geval van een vordering tot het verbieden van een politieke partij. Het gaat hier primair om een *politieke* beleidsbeslissing, die een kabinet - via de bevelsbevoegdheid van de Minister van Justitie - aan het openbaar ministerie opdraagt uit te voeren. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid dient bij deze besluiten ook in volle omvang te gelden. Het uitlokken van

een verbod met de daaraan verbonden inbreuk op het democratisch postulaat, dat stelt dat elke politieke stroming de mogelijkheid en vrijheid moet hebben zich te presenteren en te laten representeren, dient zorgvuldig afgewogen te worden tegenover het gevaar van de partij in kwestie voor het functioneren van de democratie. Het gaat hier steeds om een politieke vraag, die in eerste instantie door de politieke organen (regering en volksvertegenwoordiging) in haar volle ernst onder ogen gezien moet worden. Als na een zorgvuldige afweging tenslotte besloten wordt tot het vorderen van een verbod, dan zal de taak van de rechter waarschijnlijk niet meer zijn dan een nagaan of het door het openbaar ministerie aangevoerde verbodscriterium inderdaad voldoende bewezen en vervuld is.

Naar mijn mening zal de politieke leiding bij het besluit over een eventuele verbodsactie terdege acht moeten slaan op de vraag of de inwerking van het democratisch bestel zélf op de desbetreffende partijen een dergelijke forse stap niet overbodig zal maken. Het is immers niet onmogelijk, dat anti-democratische partijen òf als gevolg van een stelselmatige negatie door parlement en publiciteit tenslotte vanzelf ten onder gaan òf dat zij zich uiteindelijk (laten) bekeren tot de democratie. In de Nederlandse situatie geven de Boerenpartij en de Communistische Partij Nederland voorbeelden van elk der beide ontwikkelingen. Het is gezien de huidige aard van de Nederlandse politieke cultuur naar mijn mening alleszins verantwoord om op deze wijze allereerst de democratie zelf de kans te geven om op een haast systeem-conforme wijze haar tegenstanders kwijt te raken of te overreden.

Noten

1. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2e druk, Tübingen, 1929, p. 101.
2. Op een vraag tijdens de constituerende beraadslagingen of de rechts-monarchistische partijen in het nastreven van hun

doelstellingen alle vrijheid zouden hebben, antwoordde de Minister van Binnenlandse Zaken David, dat de constitutie hun inderdaad de mogelijkheid zou geven, "auf legalem Wege die Umgestaltung in Ihrem Sinne zu erreichen, vorausgesetzt, dasz Sie die erforderliche Mehrheit des Volkes für Ihre Anschauungen gewinnen".

3. Das Gesetz zum Schutz der Republik, van 21 juli 1922.
4. In 1929 werd de (tijdelijke) wet niet verlengd.
5. De term schijnt voor het eerst geformuleerd te zijn door de socioloog Karl Mannheim tijdens de Tweede Wereldoorlog in een artikel "Diagnose of our time". Vgl. K. Mannheim, *Diagnose unserer Zeit*, Zürich/Wien/Konstanz, 1951, p. 9-23.
6. Het instrument van de "Verfassungswidrigkeit" is tweemaal gebruikt. In 1952 werd de Sozialistische Reichspartei (nationaal-socialistisch) en in 1956 de Kommunistische Partei Deutschland verboden verklaard.
7. De wet voldeed aan de in artikel 9 van de Grondwet vervatte opdracht.
8. Het huidige artikel 140, lid 2 van het Wetboek van Strafrecht, dat deelneming aan een bij de wet verboden vereniging (nu: rechtspersoon) strafbaar stelt.
9. Rond deze tijd was de door F. Domela Nieuwenhuis geleidde SDB sterk in anarchistisch vaarwater gekomen.
10. H.R. 3 december 1894, *Weekblad van het Recht*, no. 6334.
11. Aangezien in die jaren van enige "Finlandisering" van Nederland beslist geen sprake was, is aan te nemen, dat het uitblijven van een verbodsactie bovendien ingegeven

werd door de vrees, dat hierdoor wellicht Nazi-Duitsland een voorwendsel toegespeeld zou worden voor een gewapende interventie.

12. Staatsblad no. 294. In 1970 werd artikel 97b gewijzigd. Op grond van een lidmaatschap van een bepaalde aangewezen vereniging kan geen ontslag meer worden verleend.
13. De maatregel werd ook allereerst tegen enkele links-extreme groeperingen gebruikt. Het lidmaatschap van de SDAP en enkele NVV-bonden werd kort daarna onverenigbaar verklaard met een functie op defensiegebied.
14. Voor een recente veroordeling vgl. arr. rechtbank Den Haag, 9 nov. 1978 (Zuid-Molukse ordedienst). Niet gepubliceerd.
15. Tot welk een potsierlijk resultaat dit kon leiden bewijst een uitspraak van de Hoge Raad n.a.v. een strafvervolgning van een lid van de Nationale Jeugdstorm (een NSB-organisatie). Na een eerdere veroordeling was het uniformverbod wéér overtreden. Men betwistte aan de hand van de statuten in dit geval elk "staatkundig streven" in de doelstelling met uitzondering van het motto: "Eert God, vreest den Koning". De Hoge Raad zag geen kans deze leus als een "bepaald staatkundig streven" aan te merken! H.R. 15 nov. 1937, NJ no. 878.
16. Bij de kamerverkiezingen van 1937 was de aanhang geslonken tot 4%.
17. De desbetreffende voorschriften hadden een geldigheidsduur tot 1 januari 1944.
18. Nr. E 102, d.d. 17 september 1944.

19. Vgl. H.R. 5 april 1955, NJ 1955, no. 343.
20. F. Vries, Verbod en ontbinding van racistische organisaties, *Nederlands Juristenblad*, 1981, p. 978-984.
21. Het op de lijst voorkomen van de CPN heeft evenwel nooit geleid tot een automatisch ontslag. Vgl. *Staatsblad*, 400, 1970, p. 918.
22. *Tractatenblad* 1967, nr. 48.
23. N.J. 1978, no. 281, met noot van J.M.M. Maeijer.
24. Vgl. de in noot 23 genoemde annotatie van Maeijer, vgl. mijn artikel "Partijverbod en kiesrecht", in *Nederlands Juristenblad*, 1978, p. 847 e.v., vgl. F. Molenaar, De Nederlandse Volksunie. Een verboden vereniging?, in *TVVS, Ondernemingsrecht*, nov. 1979, p. 361 e.v.
25. Vgl. hierna.
26. H.R. 9 maart 1979, NJ 1979, no. 363.
27. Vgl. voor een overzicht van deze geschiedenis mijn in noot 24 genoemd artikel.
28. Vgl. voor een kritische beschouwing van deze beslissingen mijn artikel "Ongeldigheid van kandidatenlijsten" in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 1982, p. 70-77.
29. Vgl. mijn "Partijverbod en kiesrecht", *NJB* 1978, p. 852.
30. Wet van 27 januari 1982 tot wijziging van de bepalingen inzake beroep in de Kieswet en de Wet Europese verkiezingen, *Staatsblad*, nr. 19. Inwerkingtreding: 8 februari 1982.

31. *Nederlandse Staatscourant*, d.d. 15 januari 1982, no. 6, p. 3.
32. Evenals in 1971 het geval was maakt onze toetreding als verdragspartner tot het Verdrag van New York een dergelijke vermelding zo niet noodzakelijk, dan toch wenselijk.
33. Zie noot 20.
34. *Idem*.