

POLITIEKE PARTIJEN EN RECHT: DISCUSSIE ZONDER EINDE?

Naar aanleiding van twee recent verschenen publicaties*

G.G.J. Thissen

"Hoezeer ik de rechterlijke macht (...) waardeer, ik vind dat je de rechter niet te snel als waardetoedeler moet laten optreden. In beginsel moet, zodra het om een belangrijk waardenconflict gaat, de uitkomst van het politieke proces, dus de wetgever, de oplossing bieden."1

inleiding

Politieke partijen vormen in het thans functionerende politieke kaderwerk in Nederland onmisbare onderdelen, bekleden "een intermediaire positie tussen burger en overheid."² Deze sleutelrol wordt duidelijk, wanneer men een blik werpt op enige belangrijke taken, die politieke partijen vervullen: kandidaatstelling voor volksvertegenwoordigende lichamen, articulatie en aggregatie van eisen in beginsel- en verkiezingsprogramma's, politieke vorming en het uitoefenen van druk op gezagsdragers.³ Feit is echter, dat aan deze belangrijke positie van politieke partijen geen recht wordt gedaan in de theoretische fundering van het Nederlandse staatsbestel. In Grondwet en belangrijke (publiek-)wetgeving wordt slechts gesproken over vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, de "intermediaire structuren" ontbreken ten enenmale. Slechts in Kieswet en Omroepwet wordt - en wel mondjesmaat - gewag gemaakt van het bestaan van politieke partijen. Kortom, er bestaat een discrepantie tussen de politieke praktijk in Nederland en de staatsrechtelijke norm, zoals neergelegd in Grondwet en staatsrechtelijke regels.

In de rijen van wetenschappers, die zich met het verschijnsel politieke partij bezighouden, stonden de juristen niet vooraan. Met name politicologen en andere sociale wetenschappers en niet te vergeten historici hebben zich geworpen op de bestudering van Nederlandse politieke partijen. De laatste

jaren groeit echter de wetenschappelijke belangstelling van (staats)-rechtsgeleerden voor het verschijnsel politieke partij en haar positie in het Nederlandse staatsbestel. Niët in de laatste plaats is deze belangstelling gevoed door de discussies over de deelname van partijen als de Nederlandse Volks-Unie (NVU) en de Centruumpartij (CP) aan de verkiezingen en over de vraag of deze groeperingen uit het politieke leven verbannen zouden moeten worden door middel van een partijverbod. Een en ander resulteerde in 1982 in twee boekwerken: een dissertatie⁴ van mr. drs. D.J. Elzinga en een boek plus inaugurele rede⁵ van prof. mr. H. van den Brink.

Beide auteurs hebben zich in hun studies niet beperkt tot het vraagstuk van de verboden politieke partij (zonder dat probleem overigens uit de weg te gaan), maar behandelen de relatie kiezers-politieke partijen-gekozenen vanuit vele invalshoeken, daarmee regelmatig de kern van de Nederlandse rechtsstaat rakend. Onderwerpen als de relatie tussen politieke partij en fractie, afspraken tussen partij en kandidaten voor een plaats in volksvertegenwoordigende lichamen, het vraagstuk van overheidssubsidiëring van activiteiten van partijen en de interne organisatie (inclusief kandidaatstellingsprocedure) komen aan de orde.

Deze publicaties, waaraan in het navolgende aandacht zal worden besteed, monden - naar mijn mening terecht - uit in een pleidooi voor een (grond)wettelijke regeling van het partijwezen in Nederland. Daarmee is overigens ook alles gezegd over de overeenkomsten tussen beide auteurs, zoals in het vervolg zal blijken.

terugblik

Het lijkt niet onverstandig eerst enige momenten uit de discussie tot nu toe over het vraagstuk van een (grond)wettelijke regeling van het partijwezen aan te stippen.⁶ In de dertiger jaren was het prof. mr. G. van den Bergh die een afzonderlijke wettelijke regeling van het partijwezen bepleitte òf op grond van het bestaande artikel 9 in de Grondwet (vrijheid van vereniging en vergadering) òf op grond van een nader toe te voegen lid aan dit artikel (in de nieuwe, nog af te kondigen Grondwet wordt de onderhavige materie geregeld in de artikelen 1.8 en 1.9). Zijn gedachten gingen daarbij met name uit naar het nauwkeurig wettelijk regelen van de procedure, die tot verbodenverklaring van een politieke partij zou moeten leiden.⁷

De toenmalige regering, bij monde van minister De Wilde (Binnenlandse Zaken), verzette zich heftig tegen deze suggestie: hiermee zou de "poort naar willekeur" worden geopend.⁸ Het onderwerp kwam ter sprake tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel om in de Grondwet een bepaling op te nemen om "leden van vertegenwoordigende lichamen, die een streven tot uitdrukking brengen, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing of bevordering van onwettige middelen, van hun lidmaatschap vervallen te verklaren". Dit voorstel tot wijziging van de Grondwet sneefde in tweede lezing in de Tweede Kamer (20 oktober 1937), met de stemmen van de linkse oppositie en de NSB tegen.⁹

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de aandacht voor het vraagstuk van de (grond)wettelijke regeling van het partijwezen, mogelijk onder invloed van de opvallende bepaling over het partijwezen in het Bonner Grundgesetz van 1949. In 1954 stelde de Staatscommissie-Van Schaik voor om in een te wijzigen Grondwet de volgende, let wel facultatieve bepaling op te nemen: "De wet kan, in het belang van een zuivere politieke wilsvorming, regels stellen omtrent politieke partijen". De commissie motiveerde dit voorstel als volgt¹⁰:

"Gezien de zeer belangrijke plaats, welke de politieke partijen in ons staatsbestel innemen, en gelet op hun grote invloed op de staatkundige wilsvorming, treft het de commissie als een anomalie, dat de Grondwet thans in geen enkele bepaling gewag maakt van deze partijen. Het beeld, dat de Grondwet van onze staatsinrichting geeft, is daardoor niet reëel."

In 1953 werd een staatscommissie ingesteld, die de regering moest adviseren over het kiesstelsel (op grond van een interimadvies van deze commissie worden sedert 1956 politieke groeperingen in de Kieswet genoemd) en een wettelijke regeling van het partijwezen, de Staatscommissie-Teulings, later J. Donner. In 1958 concludeerde deze commissie, dat "alles samengenomen, althans voor het tegenwoordige, gegeven de toestand van het Nederlandse partijwezen, moet worden geoordeeld, dat voor enigerlei wettelijke regeling met betrekking tot het politieke partijwezen niet voldoende aanleiding bestaat."¹¹

Deze opvatting is sedertdien min of meer richtinggevend geweest. Dat gold voor het groepje eminente staatsrecht hoogleraren, dat op verzoek van de regering een "Proeve van een nieuwe Grondwet" opstelde¹², voor de Staatscommissie-Cals/Donner, die de regering adviseerde over een nieuwe, algehele herziening van de Grondwet¹³ en voor de kabinetten, die zich bezighielden met de invulling van de grondwetsherziening. Zowel het kabinet-Den Uyl¹⁴

als het kabinet-Van Agt I¹⁵ hielden vast aan deze opvatting, het laatste kabinet moest er zelfs voor in het krijt treden tegen de PvdA-Eerste- en Tweede-Kamerfracties, die zich gesteund wisten door D'66.

Het kabinet-Den Uyl liet echter de deur naar een wettelijke regeling van het partijwezen in navolging van de Staatscommissie-Cals/Donner¹⁶ op een kier.¹⁷ Ook hierin week het kabinet-Van Agt I niet af van het standpunt van zijn voorganger: "Zou er intussen op bepaalde punten aanleiding ontstaan tot tussenkomst van de wetgever, dan is deze ook zonder specifieke grondwetsbepaling bevoegd daartoe met in achtname van de grenzen die hem in artikel 1.8 worden gesteld over te gaan."¹⁸

Verscheidene auteurs hebben inmiddels nieuwe hoop - althans wat betreft een (grond)wettelijke regeling van (aspecten van) het partijwezen - gevestigd op de in 1982 ingestelde Staatscommissie inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, in de wandeling de Staatscommissie-Biesheuvel geheten.¹⁹

Waarom heeft men zich al die jaren verzet tegen een (grond)wettelijke regeling van het Nederlandse partijwezen, in weerwil van de opvattingen, die daarover in ons omringende landen opgeld doen? Belangrijke argumenten kunnen misschien het best in het volgende citaat van prof. mr. A.M. Donner, nota bene co-promotor van Elzinga, weergegeven worden²⁰:

"Politieke meningsvorming is een zaak van de publieke opinie en die laat zich niet regelen, althans is het pogen om dat wel te doen dodelijk voor het functioneren van democratie én zelfs voor rechtsstaat. Men kan optreden tegen evidente misbruiken - maar hoe moeilijk dat is, weten wij bij ervaring. (...) Laten wij daarom de officiële erkenning van het partijwezen zo lang mogelijk uitstellen, want het recht brengt naar zijn aard nu eenmaal mee dat zulke erkenning ook regeling mee-brengt en wie regelt, beperkt. Kijk maar om U heen. Ik zie het anders: de beste waarborg voor een grote vrijheid van vereniging en vergadering is, dat ook partijen aan dat algemene regime onderworpen blijven."

Vrijheid van partijvorming - inderdaad een zeer belangrijke voorwaarde voor "een democratisch systeem van politieke representatie" - wordt in deze visie het best gewaarborgd door een "maatschappelijke en privaatrechtelijke positie van de politieke partij" (Elzinga, 16, 38). Op de achtergrond komt hierbij ook de klassiek-liberale theorie over representatie om de hoek kijken. Daarin wordt de volkswil namens de kiezers gevormd door vertegenwoordigers van de burgers. In deze democratie-opvatting, waarin politieke partijen als zodanig als een bedreiging voor de nationale

eenheid worden ervaren, lag en ligt de grondslag van het Nederlandse constitutionele bestel besloten: de meest duidelijke uitingen er van in de Grondwet zijn de artikelen 88 ("De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk", in de nieuwe Grondwet artikel 3.1.1) en 96 ("De leden stemmen zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen", in de nieuwe Grondwet gewijzigd in "De leden stemmen zonder last", artikel 3.2.3, lid 3).

Donner werpt zich op als verdediger van beide genoemde grondwetsartikelen: deze "sluiten nog steeds goed aan, zo niet bij de desiderata der politieke praktijk, dan te meer bij de eisen van het statelijk handelen als volk."²¹ Naast deze overwegingen van meer principiële aard zijn vaak als argumenten tegen een (grond)wettelijke regeling van het partijwezen aangevoerd het ontbreken van duidelijke misstanden, die een wettelijke regeling noodzakelijk maakten, of als onoverkomelijk beschouwde problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling.²² Voorts is gewezen op het voorbeeld van de Bondsrepubliek Duitsland, waar vraagtekens gezet worden bij de effectiviteit van (onderdelen van) het daar sedert 1967 van kracht zijnde Gesetz über die politischen Parteien²³, terwijl ook misstanden op het gebied van de partijfinanciering - ondanks de stringente wettelijke bepalingen - niet uitgebleven zijn.²⁴

representatieve partijdemocratie

Na dit uitstapje terug naar het begin: de publicaties van Van den Brink en Elzinga. De centrale probleemstelling van het boek van de laatste luidt: "welke evenwichten (moeten) er aangebracht (...) worden tussen de kiezersdemocratie, zoals die uit de wettelijke en grondwettelijke teksten gedestilleerd kan worden, en de partijdemocratie, zoals die in de praktijk van de parlementaire democratie bestaat" (2). Centrale these is de gedachte, dat de speelruimte van politieke partijen beperkt wordt door de negatie van diezelfde partijen door de (grond)wetgever. Dit niettegenstaande het feit, dat het geldende (grond)wettelijk regime partij-organisaties een bijna onbeperkte vrijheid tot handelen lijkt te geven (51). Elzinga noemt dit "negatieve normering", iets regelen door iets niet te regelen. Als voorbeelden geeft hij het beginsel van het vrije mandaat van de volksvertegenwoordiger, het systeem van kandidaatstelling zoals gegeven in de Kieswet en voorts de problematiek van de verboden politieke partij.

Kortom, aldus Elzinga, "door een negatieve normering (dient) de politieke partij als privaatrechtelijke organisatie ondergeschikt (...) te blijven aan de (grond)wettelijke normen aangaande de verhouding kiezer-gekozene." (51-52) Deze "negatieve normering" is met andere woorden beredeneerd vanuit de beginselen van de democratie-gedachte, waarin eigenlijk geen plaats is voor politieke partijen.

En dat vindt hij niet terecht, daar de exclusieve representatie-democratie in de politieke praktijk langzamerhand vervangen is door de "representatieve partijendemocratie": een democratie waarin het representatiebeginsel nog niet is verdwenen omdat het partijwezen afhankelijk is van electoraat en volksvertegenwoordigers, maar waarin politieke partijen een belangrijke invloed uitoefenen. Met name de strijd voor het algemeen kiesrecht en de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (1917) was een stimulans voor de groei en bloei van strak georganiseerde massapartijen als opvolgers van de met argwanende ogen bespiede kiesverenigingen uit de 19de eeuw.²⁵ Elzinga schrijft:

"Aan de representatieverhouding tussen kiezer en gekozene voegt de politieke partij een dimensie toe door de gekozene aan de kiezer te binden en namens de kiezer als verantwoordingsforum te fungeren voor de gekozen volksvertegenwoordigers. (...) Door het verkiezingsproces te organiseren en door via partij-politieke opdeling van de volksvertegenwoordiging zorg te dragen voor een zo doelmatig mogelijk functioneren van de gekozen organen, hebben de politieke partijen zich ontwikkeld tot constitutionele bestanddelen van de parlementaire democratie." (16-17)

Hij tracht aan de hand van zes thema's evenwichten te vinden tussen de "formele kiezersdemocratie" en de "feitelijke partijendemocratie". Die thema's zijn de kwestie van de vergrondwettelijking van de functies van het partijwezen, het vraagstuk van het vrije mandaat, de problematiek van de verboden politieke partij, de rol van politieke partijen bij de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen, het vraagstuk van verkiezingsafspraken en de kwestie van overheidssubsidiëring van politieke partijen.

In antwoord op één van de gestelde vragen beveelt Elzinga opnemng van een grondwettelijke bepaling over politieke partijen aan. Daarin moeten neergelegd worden de belangrijke rol van politieke partijen in het politieke wilsvormingsproces en de vrijheid van partijvorming (83-84). Op die manier zou de representatieve partijendemocratie, zoals die in de praktijk functioneert, een grondwettelijk karakter krijgen: "Ondanks het relatieve karakter van de grondwettelijke bepalingen inzake het staatkundig bestel speelt de politieke wilsvorming zich voor een belangrijk deel af binnen de door het

grondwettelijk recht toegestane ruimte." Door een grondwettelijke verankering van de positie van politieke partijen in het staatkundig bestel "verworden" deze nog niet tot publiekrechtelijke organen of staatsorganen: "Grondwettelijke erkenning betekent niet automatisch een verstatelijking van het partijwezen." (82)

partijstaat

In het boek van Van den Brink staat de juridische ordening - dat wil zeggen een zodanige ordening dat leidinggevende principes als democratie worden verwezenlijkt - van het staatsbestel centraal met speciale aandacht voor de positie van politieke partijen binnen dat bestel. Direct aansluitend hierop tracht hij een antwoord te vinden op de vraag of de juridische ordening toereikend is en als dat niet het geval is (zoals bij de positie van de politieke partij) op welke wijze er een mouw aan gepast kan worden (7-8). Hij komt tot de volgende slotsom: "Echter, uitgaande van de bestaande basisstructuren (parlementaire democratie) en deze ten einde denkend, is mijn pleidooi gericht op het aanvaarden en doordenken van de partijdemocratie of de partijstaat." (114) Eerder laat hij er weinig twijfel over bestaan de opvattingen van de Duitse staatsrechtgeleerde G. Leibholz²⁶ over de positie van politieke partijen in het staatsbestel te omarmen (62-64), aan politieke partijen een publiekrechtelijke status toe te willen kennen (30) en partijen als staatsorganen te zien (98). Leibholz schildert in zijn boeken de overgang van de liberale representatieve democratie naar de partijstaat. In die conceptie is geen plaats voor een vorm van representatie. De "volonté générale" wordt gelijkgesteld met de opvattingen van de meerderheid van de politieke partijen. In het parlement worden de al in partijverband genomen beslissingen geregistreerd. In de opvattingen van Leibholz zouden bevolking en (meerderheid van) politieke partijen samenvallen. Voorwaarden voor het bereiken van dit ideaal zijn een wettelijk geregelde vèrgaande democratisering van het partijwezen en een verstatelijking van de functies er van.

Er is veel kritiek geuit op de opvattingen van Leibholz, al leek zelfs het Westduitse Bundesverfassungsgericht (waar hij vele jaren deel van uitmaakte), aanvankelijk onder invloed van zijn ideeën te zijn geraakt getuige uitspraken uit het begin van de vijftiger jaren waarin politieke partijen "integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus" werden genoemd en de

functie van "Verfassungsorgan" kregen toebedeeld. Deze uitspraken vloeiden voort uit de gloednieuwe bepaling in het Grundgesetz over politieke partijen, door Leibholz gekenschetst als een "principiële, bijna revolutionaire vernieuwing". In 1966 keerde dit hoogste Westduitse rechtscollege terug op zijn schreden. Het onmiddellijk gevolg daarvan was het Parteiengesetz uit 1967.²⁷

Een criticus noemt het concept van de identificatiedemocratie "gekunsteld", want "de wil van de meerderheid blijft de wil van de meerderheid en niet van het gehele volk".²⁸ Elzinga verwijt Leibholz vooral geen oog te hebben gehad voor het in de dagelijkse politieke praktijk te constateren verschijnsel, dat de invloed van het partijwezen op de politieke besluitvorming "aan belangrijke beperkingen onderhevig is". Daarbij kan gedacht worden aan de concurrentie, die politieke partijen op dit vlak aangedaan wordt door maatschappelijke organisaties. Voorts duidt hij Leibholz zwart-wit-denken euvel, omdat deze alle vertegenwoordigingsmechanismen verwijderd uit de gecompliceerde relaties tussen kiezers-politieke partijen-gekozenen (8-15). Terug naar Van den Brink. Deze trekt uit de aangevoerde argumenten tegen Leibholz en het idee van de partijenstaat de conclusie, dat er des te meer reden is naar verbetering, naar voltooiing van de partijenstaat te streven: "Het is de consequentie die Leibholz trekt." (64) En daarbij wil Van den Brink niet achterblijven getuige de eerste zeven hoofdstukken van zijn boek. De interne partijdemocratie moet met behulp van wettelijke regels uitgebouwd worden "in het belang van de democratie" (70); het functioneren van fracties zou althans op het financiële vlak als verantwoordelijkheid van politieke partijen beschouwd moeten worden (97); geconstateerd dient te worden, dat Tweede-Kamerleden "slechts partijen" vertegenwoordigen (44) en de positie van de burger tegenover de staat zou versterkt moeten worden door versteviging van de positie van de burger in de partijdemocratie (56). Ook Van den Brink komt, met name in zijn op 21 juni 1982 gehouden - en als hoofdstuk 8 in het boek afgedrukte - inaugurele rede tot de conclusie, dat de positie van politieke partijen in de Grondwet verankerd moet worden, zodat het grote belang dat aan de plaats van politieke partijen in het politieke bestel gehecht wordt duidelijk naar voren komt. Tevens zou daarin de grondslag voor een wettelijke regeling van politieke partijen gelegd moeten worden. Interne partijdemocratie, openbaarheid, het vraagstuk van de verboden politieke partij, overheidssubsidiëring, de relatie partij-gekozenen-fractie en het bevorderen van het lidmaatschap van partijen zouden

daarin aan de orde moeten komen. Voor een verdere uitwerking verwijst Van den Brink naar een publicatie uit 1959 van zijn hand (123-125).²⁹

partij en fractie

De verhouding tussen de politieke partij en de volksvertegenwoordigers behorend tot die partij en verzameld in een fractie³⁰ is wellicht één van de grootste probleemvelden, wanneer het gaat om een afbakening van de positie van politieke partijen in het staatsbestel. De grondwettelijke norm erkent slechts kiezers, die de - eenmaal gekozen zijnde zonder last en ruggespraak handelende - volksvertegenwoordigers aanwijzen. In de praktijk machtigen de kiezers in feite de politieke partijen volksvertegenwoordigers aan te wijzen: kiezersuitspraken beïnvloeden slechts de krachtsverhoudingen tussen politieke partijen in volksvertegenwoordigende organen. "De volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt de kiezer door tussenkomst van de politieke partij", omschrijft Elzinga (95) de praktijk. Ook na de verkiezingen blijven er nauwe relaties bestaan tussen enerzijds politieke partij en anderzijds fractie en individueel fractielid. De individuele volksvertegenwoordiger staat op zijn beurt weer onder invloed van de fractie.

Evident is de overheersende positie van de politieke partij in de kandidaatstellingsprocedure. In formeel opzicht slaat de balans in de verhouding tussen partij en fractie bij veel groeperingen door naar de partij³¹, hoewel in de praktijk de positie van de fractie en het individuele fractielid veel sterker is dan uit statuten en reglementen valt af te leiden. Tweede-Kamerleden ervaren dat zelf ook zo.³² In de relatie tussen volksvertegenwoordiger en fractie blijkt de noodzaak om als fractie eensgezind naar buiten te treden te overheersen.³³

Wat is dan gezien dit geheel van bindingen tussen politieke partij en volksvertegenwoordiger(s) nog de inhoud van de grondwettelijke bepaling van het vrije mandaat, in de nieuwe Grondwet beperkt tot het stemmen zonder last? Boukema: "Er wordt - nu althans - mee uitgedrukt dat een bindend mandaat in die zin nietig is dat het resultaat van een in de Kamer(s) gehouden stemming niet kan worden aangevochten op grond van het feit dat een kamerlid zich daarbij aan de partijdiscipline (of fractiediscipline, F.T.) heeft onttrokken."³⁴ Elzinga kent het vrije mandaat een "belangrijke restfunctie" toe, namelijk "de onmogelijkheid de volksvertegenwoordiger

zijn zetel te ontnemen" (106). Afschaffing van het vrije mandaat zou betekenen, dat de partijdemocratie "zich in zijn meest scherpe vorm" manifesteert. Volksvertegenwoordigers zouden na verkiezingen om allerlei redenen door hun partijen teruggeroepen kunnen worden. Deze consequenties van de afschaffing van het vrije mandaat ervaart Elzinga als een verstoring van het evenwicht tussen kiezers-democratie en partijen-democratie (met allerlei bindingen van volksvertegenwoordigers aan partijen). "Teruggedrongen op zijn restfunctie laten het vrije mandaat en de organisatievrijheid van het partijwezen zich combineren. De gegroeide invloed van de politieke partijen kan in het formele democratiesysteem worden ingevoegd door bij de interpretatie van het grondwettelijk vrije mandaat met het bestaan van politieke partijen rekening te houden", concludeert hij (111). Een uitwerking van deze stellingname leidt tot de slotsom, dat roeyement, terugroeping en uitstoting uit de fractie nooit zetelverlies tot gevolg kunnen hebben. In de eerste plaats is het juridisch niet afdwingbaar. In de tweede plaats komt politieke partijen niet het recht toe op eigen houtje de verkiezingsuitslag (vertaald in politieke krachtsverhoudingen in het volksvertegenwoordigend lichaam) te wijzigen. Dat recht is voorbehouden aan de kiezers. Spiegelbeeld van deze opvatting is de mening dat een fractielid, dat op eigen initiatief de fractie of de partij verlaat, gedwongen zou moeten worden zijn zetel op te geven (111-113). Elzinga wil dit wettelijk regelen evenals een koppeling van de plaatsing op de kandidatenlijst en het partij-lidmaatschap, waarmee een partij de bevoegdheid krijgt niet-leden van de bij de Kiesraad opgegeven kandidatenlijst te schrappen. Op die manier komen slechts partijleden voor opvolging bij tussentijdse vacatures in aanmerking (218).

Deze voorgestelde wettelijke regeling geldt blijkbaar ook als de partij- of fractie-uittrekking een gevolg is van een politiek conflict binnen een partij of fractie. Wanneer de uitgetredene(n) een redelijke steun geniet(en) onder de partij-aanhang (let wel ook kiezers!) kan men zich afvragen of de balans niet teveel naar de partijdemocratie doorslaat als gevolg van deze beperking van de restfunctie van het vrije mandaat?³⁵

Van den Brink manoeuvreert in zijn boek bepaald niet subtiel met het vrije mandaat. Dat blijkt uit zijn definitie van het begrip partijdemocratie: "de burger geeft zijn stem slechts aan een partij; partij-organen bepalen voor- én nadien, wie namens de partij in de volksvertegenwoordiging plaatsnemen" (22). Ook uit zijn pleidooi "het fractiefunctioneren te beschouwen

als een verantwoordelijkheid van de partijen", hetgeen betekent dat de huidige fractiebijstandsregeling uit den boze is en de gelden daaruit aan de partijen ten goede zouden moeten komen (97). En wat te denken van zijn instemming met het pleidooi van CPN-Tweede-Kamerlid De Groot in 1958, dat enkele geroyeerde CPN-Kamerleden (de zogenaamde 'Bruggroep') hun zetel dienden op te geven (46-47)?

In zijn in 1959 gepubliceerde artikel stemt hij - in geval van een conflict tussen partij en gekozene - in met de volgende "dwingende oplossing": de partij verzoekt de afgevaardigde zijn mandaat neer te leggen en deze geeft daaraan gevolg. Afgezien van het feit, dat het dwingend karakter ervan niet geëxpliciteerd wordt, wil Van den Brink de oplossing slechts laten gelden voor de zogenaamde "partijstemmers". In hetzelfde artikel heeft hij namelijk een voorstel gedaan om de niet in een partij georganiseerde kiezers meer invloed te geven op de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen³⁶ door een onderscheid te maken tussen "partijstemmen" (het hokje van de lijsttrekker rood maken) en "persoonstemmen" (het hokje voor een bepaalde persoon rood maken). Deze laatste stemmen zouden dan - binnen zekere grenzen - in de eerste plaats in de verkiezingsuitslag gehonoreerd moeten worden. Op het mandaat van de op deze titel verkozenen kan een partij geen inbreuk maken, meent Van den Brink. Wel zou de partij deze vertegenwoordigers kunnen royeren en hen op die manier buiten het fractie-overleg kunnen houden en de steun van het fractiebureau en het wetenschappelijk instituut kunnen ontzeggen. Voorts stelt hij voor in de partijbesluitvorming over "belangrijke vraagpunten" de mogelijkheid van een referendum op verzoek van een aantal leden in te bouwen. Het moet mogelijk zijn volksvertegenwoordigers, die in strijd handelen met de uitslag van een dergelijk referendum, te royeren. Er komt echter geen antwoord op de vraag wat er met het mandaat van volksvertegenwoordigers, die een dergelijk lot treft, dient te gebeuren (615, 617).

partijbinding

Enigszins in het verlengde van het vraagstuk van het vrije mandaat ligt de kwestie van de geldigheid van verkiezingsafspraken, gegrond op statutaire en reglementaire bepalingen en vaak in de vorm van schriftelijke bereidverklaringen door kandidaten bij de kandidaatstelling. Elzinga verschaft een staalkaart van conflicten, die zijn voortgekomen uit verkiezingsaf-

spraken (192-200). In een van die conflicten, de kwestie-Russell, gaf de minister van Binnenlandse Zaken een oordeel.³⁷

Sedert de verkiezingen voor de Provinciale Staten van 24 maart 1982 speelt de kwestie-Schellekens. Op grond van de verkiezingsuitslag was H. Schellekens tot lid van de Noordbrabantse Provinciale Staten gekozen. Door middel van een schriftelijke blanco afstandsverklaring had Schellekens het Noordbrabantse CDA-bestuur een instrument verschaft de binnen het CDA overeengekomen zetelverdeling te vertalen in de samenstelling van de CDA-fractie in de Staten. Hoewel Schellekens schriftelijk de afstandsverklaring ten overstaan van het Centraal Stembureau in 's-Hertogenbosch introk benoemde dat stembureau desondanks N. de Gouw tot Statenlid in plaats van Schellekens. Op 18 juni 1982 vernietigde de afdeling Rechtspraak van de Raad van State - zonder zich uit te laten over de waarde van de interne CDA-afsprake - de besluiten van het Centraal Stembureau en van de Staten over het toelaten van De Gouw. Het CDA-bestuur Noord-Brabant heeft inmiddels het landelijk CDA-bestuur in overweging gegeven Schellekens te royeren als lid.³⁸

Hoe staat het met de rechtmatigheid van afspraken tussen politieke partijen en (kandidaat-)volksvertegenwoordigers, neergelegd in statuten en reglementen of in schriftelijke bereidverklaringen? Elzinga stelt, dat de rechter - wanneer hij zich bevoegd acht - steeds zal moeten nagaan of er al dan niet sprake is van een "rechtens nietige verbintenis". Hij bepaalt van geval tot geval het evenwicht tussen kiezers- en partijdemocratie wat betreft verkiezingsafspraken. Naar het oordeel van Elzinga zijn afspraken, die beogen af te wijken van een uitputtende regeling in Grondwet of organieke wet (zoals de Kieswet), rechtens nietig (voor een andere mening, zie Van den Brink, 22). Hiervan is sprake in het geval van afspraken, waarmee afgeweken wordt van de aan de hand van de Kieswet vastgestelde verkiezingsuitslag (206). Rechtens nietig is ook de verbintenis waarbij afgesproken wordt een opvolgingsbenoeming niet te aanvaarden wanneer men geen partijlid meer is of de afspraak, dat toestemming nodig is voor het aanvaarden van een door middel van voorkeurstemmen verworven zetel in een vertegenwoordigend lichaam, waarvan sprake was in de kwestie-Van Rijckevorsel (208-209).

Wat te denken van de verplichting voor partijleden om na een benoeming in een bestuurlijk of politiek ambt een deel van het in die functie verworven inkomen af te staan aan de partijkas (zie de jaren slepende kwestie rond het FBA in PvdA-verband)? Weliswaar is hier - zoals wel eens is veronder-

steld - geen sprake van strijd met de zuiveringseed, maar van strijd met de openbare orde (210).

Hoewel verschillende van deze verkiezingsafspraken onrechtmatig zijn, laat de restfunctie van het vrije mandaat van de volksvertegenwoordiger, betoogt Elzinga, ruimte voor het maken van dergelijke afspraken: "Het recht waarborgt dat deze bindingen hun juridisch vrijwillig karakter behouden, de niet-juridisch afdwingbare aard van de verplichtingen zorgt er voor dat de resultaten van de private bindingsvrijheid niet te diep kunnen peneren in de publieke orde." (212) Korte metten maakt Elzinga echter met die verplichtingen, die de vrijheid van keuze van een volksvertegenwoordiger "beslissend teniet" doen. Daaronder schaaft hij de selectieve meerderheidsregel, waardoor een besluit ondersteund door tweederde deel van de fractie bindend wordt voor de gehele fractie (213).

Een rechtsmiddel om naleving van verkiezingsafspraken af te dwingen bezit de politieke partij op grond van het verenigingsrecht: royement wegens handelen in strijd met statuten, reglementen of besluiten van de vereniging of op grond van het "op onredelijke wijze" benadelen van de vereniging. Wanneer een rechter moet oordelen over een royement naar aanleiding van het niet nakomen van een verplichting op grond van een rechtens nietige verbintenis zal hij naar het oordeel van Elzinga een dergelijk besluit moeten vernietigen. (216-217)

Toegepast op de eerder beschreven kwestie-Schellekens betekent het voorgaande dat in de ogen van Elzinga de interne CDA-afpraak rechtens nietig is. Mocht het CDA besluiten, zoals het CDA-Noord-Brabant wenst, Schellekens als lid te royeren, dan kan deze dit besluit in Elzinga's optiek met grote kans op succes aanvechten bij de rechter. Het gaat immers om een royement voortvloeiend uit het niet nakomen van een rechtens nietige verbintenis. Interessant is het punt, dat tegen Schellekens nog wel civielrechtelijke stappen ondernomen zouden kunnen worden. Doordat Schellekens een afspraak niet is nagekomen lijdt De Gouw schade. Immers, aan het lidmaatschap van de Noordbrabantse Provinciale Staten is een jaarlijkse vergoeding van een kleine 17.000 gulden verbonden.³⁹

Politieke partijen kunnen - tot slot - in grote mate (kandidaat-)volksvertegenwoordigers binden, maar stuiten uiteindelijk op de grenzen, die door de restfunctie van het vrije mandaat van de volksvertegenwoordiger worden bepaald. In dat licht moeten sanctiemiddelen van politieke partijen als royement en terugroeping worden gezien. Uiteindelijk blijft in het

huidige bestel voor de politieke partij als enig sanctiemiddel over het niet opnieuw kandideren van een volksvertegenwoordiger, wanneer die naar het oordeel van de partij niet van zijn mandaat gebruik heeft gemaakt overeenkomstig de wensen van de politieke partij.

*partijverboden*⁴⁰

Het optreden van politieke partijen als de Nederlandse Volks-Unie (NVU)⁴¹ en de Centruumpartij (CP) (de laatste sedert 8 september 1982 vertegenwoordigd in de Tweede Kamer) en de verwachting, dat dergelijke partijen in de toekomst hun aanhang verder zullen vergroten⁴² heeft de laatste jaren de discussie over het al dan niet verbieden van politieke partijen met een niet-democratisch of racistisch karakter hevig doen oplaaien. Het voornaamste verwijt tegen beide partijen is, in de woorden van de Amsterdamse Officier van Justitie, een "discriminerend (optreden), beledigend en aanzettend tot haat voor een of meer groeperingen vanwege hun ras, huidskleur, afkomst, nationale of ethnische afstamming".⁴³

De (democratische) rechtsstaat staat, wanneer het gaat om het vraagstuk van het nemen van maatregelen tegen politieke partijen, voor een dilemma.

Essentieel voor de rechtsstaat is immers de vrijheid voor personen en groepen zich politiek te uiten en doeleinden na te streven. Moet deze werkeloos toezien, wanneer de vrijheid voor personen en groepen om zich politiek te uiten leidt tot het omverwerpen van dezelfde rechtsstaat?

Volgens Elzinga gaat het hier - bezien vanuit het recht - om een "in essentie onoplosbaar probleem": "In omstandigheden waarin het verbieden van een politieke partij werkelijk noodzakelijk is om de democratie voor ondergang te behoeden, kan het recht een dergelijk partij-verbod niet of nauwelijks legitimeren." (143) Het vraagstuk van het partij-verbod is voor Elzinga vooral een probleem van legitimatie: partijverboden zijn slechts mogelijk wanneer er een brede consensus over het vraagstuk bestaat. En zelfs dan dient met de grootst mogelijke terughoudendheid te worden opgetreden.

"Wanneer een consensus terzake van de beginselen van democratie als legitimatie voor de democratieverdediging niet meer afdoende is, kan de overheid de machtsmiddelen die het recht ter beschikking stelt niet meer of slechts gebrekkig hanteren." (143-147)

In de Bondsrepubliek Duitsland zit men veel minder met dergelijke legitimatie-problemen omhoog. Interessant in dit verband is het volgende lange

citaat uit de overwegingen van het Bundesverfassungsgericht bij het KPD-verbod in 1956⁴⁴:

"Es (het Grundgesetz, F.T.) nimmt aus dem Pluralismus von Zielen und Wertungen, die in den politischen Parteien Gestalt gewonnen haben, gewisse Grundprinzipien der Staatsgestaltung heraus, die, wenn sie einmal auf demokratische Weise gebilligt sind, als absolute Werte anerkannt und deshalb entschlossen gegen alle Angriffe verteidigt werden sollen; soweit zum Zwecke dieser Verteidigung Einschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Gegner erforderlich sind, werden sie in Kauf genommen. Das Grundgesetz hat also bewusst den Versuch einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung unternommen. Artikel 21 Abs. 2 GG steht somit nicht mit einem Grundprinzip der Verfassung in Widerspruch; er ist Ausdruck des bewussten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung (...) Bekenntnis zu einer - in diesem Sinne - 'streitbare Demokratie'".

Bellekom constateert, dat in Nederland in tegenstelling tot de Bondsrepubliek Duitsland nooit een keuze is gemaakt tussen twee concepties van democratie: de hierboven omschreven "streitbare Democratie" en de formele democratie-opvatting, waarin de corrigerende werking van het verkiezingsmechanisme eventuele ongerechtigheden wordt geacht te verwijderen. In de wetsartikelen, die het verbod van rechtspersonen (ook van politieke partijen) regelen (artikelen 15 en 16 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) is geen enkele verwijzing opgenomen naar aan de democratische samenleving ten grondslag liggende waarden, of het zou de verwijzing naar de wel erg vage begrippen "openbare orde" of "goede zeden" moeten zijn.⁴⁵

Het zal dan ook geen verbazing wekken, dat Bellekom tot de slotsom komt dat in de Grondwet een partijverbodsbepaling opgenomen dient te worden naar analogie met het tweede lid van artikel 21 van de Westduitse Grondwet. Uitspraken over een partijverbod zouden voorbehouden moeten blijven aan de Hoge Raad of aan een nieuwe afdeling van de Raad van State, die zich als constitutionele rechter zou kunnen gaan manifesteren.⁴⁶

Bellekoms conclusies vertonen veel overeenkomst met de mening, die Van den Bergh in zijn inaugurele rede op 28 september 1936 verkondigde⁴⁷:

"Zo is het ook in de Nederlandse democratische staat. In deze staat, waar de principes van geestelijke vrijheid en van gelijkheid voor de wet onaantastbaar zijn in de boven ontwikkelde zin, moeten alle maatschappelijke en staatkundige denkbeelden aan deze beginselen worden getoetst. Met deze beginselen als toetssteen en als grondslag wordt de vreedzame strijd der geesten gevoerd. Aanvaarding van die toetssteen en van die grondslag is voorwaarde om tot deze vreedzame strijd te

worden toegelaten. Partijen, die deze pijlers van onze staat aantasten, zijn zijn vijanden. De staat moet hen met al zijn machtsmiddelen bestrijden. Of hij ze de facto verbieden zal, is een vraag van opportuniteit. Maar bestrijden moet hij ze. Zó zal zijn houding zijn tegenover de door mij gefingeerde partijen. Zo zal hij ook optreden tegen de partijen van de dictatuur."

Expliciet moet dus vaststaan welke de grondbeginselen zijn van de democratische rechtsstaat. Hierover dient een brede consensus te bestaan om problemen met de legitimatie van die waarden te voorkomen. Wanneer personen of groepen inbreuk maken op deze waarden - ook al gebeurt dat langs legale weg - rechtvaardigt de bescherming van deze grondbeginselen een optreden van de democratische rechtsstaat. Elzinga meent echter: "Een politieke partij, die zegt de democratische instituties te zullen afschaffen en die daarvoor bijna of daadwerkelijk op een meerderheidssteun van de bevolking kan rekenen, kan vanuit het democratisch uitgangspunt door een minderheid, die zegt op te komen voor de beginselen van de democratie, niet worden verboden." (144)

Het probleem van de partijverboden kan beter vanuit een expliciet gemaakt concept van "streitbare Democratie" benaderd worden. Legitimatie van een ingrijpen door de democratische rechtsstaat met in feite ondemocratische middelen zoals een partijverbod lijkt op die wijze een minder groot probleem, daar de te beschermen grondwaarden diep geworteld zijn. Het middel van het partijverbod zal hoe dan ook met de grootst mogelijke terughoudendheid gehanteerd moeten worden.

Voor die "streitbare Democratie" zal door de grondwetgever gekozen moeten worden. In de al eerder genoemde grondwettelijke bepaling over het partijwezen zal een partijverbodsbepaling daar mede vorm aan moeten geven. Een wet op de politieke partijen zal een uiterst zorgvuldige procedure om tot een partijverbod te komen moeten bevatten. Elzinga komt met voorstellen die een verdediging van de democratie op deze wijze mogelijk maken, terwijl tegelijkertijd de vrijheid van partijvorming niet meer dan noodzakelijk in dergelijke situaties aangetast wordt. Het partijverbod zal met extra waarborgen omkleed moeten worden en daarom uit het verenigingsrecht gelicht moeten worden. Tot die extra waarborgen behoren de constitutionele verbodenverklaring (alleen een rechterlijk vonnis kan bedoelde rechtstoestand tot stand brengen zonder dat iemand daarop vooruitloopt⁴⁸) en het niet bij voorraad kunnen uitvoeren van een vonnis (152). Elzinga wil de kieswettelijke registratie van partijnamen slechts openstellen voor politieke verenigingen, die rechtspersoon zijn (vraag is of daarmee niet aan

het politiek neutrale karakter van de Kieswet wordt gemorreld⁴⁹). De constitutionele verbodenverklaring zou dan ook slechts van toepassing kunnen zijn op geregistreerde partijen. Voorts zou het mogelijk moeten zijn bestuurders en/of leden van een verboden verklaarde of ontbonden partij voor enige tijd uit het actief en passief kiesrecht te ontzetten (152-153). In de Kieswet moet, aldus Elzinga, uitdrukkelijk de bepaling opgenomen worden dat een inhoudelijke beoordeling van politieke doeleinden uit den boze is voor kieswettelijke instanties. Dit als reactie op de kieswettelijke belemmeringen die bepaalde partijen de laatste jaren bij registratie en kandidering in de weg zijn gelegd op gronden, die niet aan de politiek neutrale Kieswet waren te ontlelen.⁵⁰ Als sluitstuk van deze regeling heeft Elzinga ook een oplossing gevonden voor het probleem van de groepen van 25 kiezers, die volgens de Kieswet kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen kunnen stellen. Op deze groepen, vaak zonder rechtspersoonlijkheid en dus niet met een constitutionele verbodenverklaring aan te pakken, zal in voorkomende gevallen het Wetboek van Strafrecht van toepassing zijn (161).

Op deze manier komt een koppeling tot stand tussen het verbodsregime voor de politieke vereniging en de kieswettelijke bepalingen. Dit verband wordt node gemist in het ontwerp van wet Wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen (17476), dat de regering in juni 1982 bij de Tweede Kamer indiende. Weliswaar krijgt de rechter in dat wetsontwerp de beschikking over betere middelen om doeltreffend op te treden tegen rechtspersonen, wier werkzaamheid (let wel niet het doel) in strijd is met de openbare orde en de goede zeden. De effectiviteit van een eventuele verbodenverklaring en ontbinding wordt in deze opzet aanzienlijk beperkt door het ontbreken van deze koppeling. Het was juist de bedoeling om die effectiviteit te vergroten na het debâcle met de verbodenverklaring (zonder enig rechtsgevolg) van de NVU in 1978. Met name op dit punt is het wetsontwerp dan ook allerwege gekritiseerd: in wetenschappelijke kring⁵¹, maar ook in de Tweede Kamer.⁵²

Het vrije mandaat blijft in de ogen van Elzinga ook in de kwestie van het partijverbod recht overeind staan. Hij is het niet eens - vooral op praktische gronden - met de gewoonte op dat punt in de Bondsrepubliek Duitsland: daar leidt een verbodenverklaring tot vervallenverklaring van de mandaten van de volksvertegenwoordigers van de betreffende partij. Elzinga meent, dat de kiezers aan het einde van de parlementaire periode een oordeel over

deze volksvertegenwoordigers moeten vellen (163).

De consequenties van een verbodenverklaring of ontbinding voor de financiële faciliteiten, welke politieke partijen van overheidswege kunnen genieten, komen in zijn boek niet ter sprake.⁵³ De fractiebijstandsregeling, de subsidieregelingen voor wetenschappelijke instituten, scholings- en vormingswerk en politieke jongerenorganisaties en de gelden voor radio- en televisie-uitzendingen zijn deels gekoppeld aan een eigen bijdrage van de partij zelf en hebben steeds het vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer als voorwaarde. De regelingen die gekoppeld zijn aan een eigen bijdrage van de partij zullen vervallen bij een verbodenverklaring. Wanneer een volksvertegenwoordiger van een verboden of ontbonden partij niet van lidmaatschap vervallen wordt verklaard is het de vraag of hem de aan dat lidmaatschap gekoppelde faciliteiten ontnomen kunnen worden. Dat lijkt niet het geval te zijn.

slot

Uitgebreid zijn vele opvattingen van Elzinga en Van den Brink de revue gepasseerd, hier en daar voorzien van een kanttekening of aanvulling. En dan is nog niet besproken het kandidaatstellingsreferendum (Elzinga, 187-190, Van den Brink, 1959, 617), het pleidooi voor een directe algemene uitkering aan politieke partijen (Elzinga, 277-278) en partijfinanciering (Van den Brink, 97-99, 126), een wettelijke regeling van de interne partijorganisatie (Van den Brink, 1959, 615-617) en het afwijzen er van door Elzinga (180-187).

Aan het begin is gesproken over de onafhankelijke rechter en het "waardenconflict". De materie, die in deze bijdrage is behandeld, heeft op bepaalde punten, zo is gebleken, "belangrijke waardenconflicten" opgeleverd. Te belangrijk om de rechter er mee op te zadelen. De wetgever moet hier in het geweer komen.

Elzinga heeft daarvoor op zeer afgewogen wijze voorstellen aangedragen. Hij heeft dat gedaan met een prudentie het onderwerp zeer waardig. Om de evenwichten, die Elzinga op bepaalde punten heeft aangebracht tussen kiezers- en partijdemocratie, kan niemand heen. De discussie over politieke partijen en recht zou eigenlijk eens getild moeten worden op het niveau, waar de discussie in de eerste plaats thuishoort: in de politiek. Het boek van

Elzinga zal daarbij een duidelijke en zeer informatieve leidraad kunnen zijn. Dan pas zal de discussie over politieke partijen en recht echt een discussie zonder einde blijken te zijn.

Anders ligt het met het boek van Van den Brink. Bedoeld voor "geïnteresseerde burgers", maar dat wordt niet waar gemaakt. Het betoog is doorspekt met uitroep- en vraagtekens en roept soms meer vragen op dan het beantwoordt.⁵⁴ Het is voor de lezer niet altijd duidelijk wat de lijn van het betoog is. Uiterst curieus is het feit, dat hij in zijn inaugurele rede (het 8ste hoofdstuk) een pleidooi voor een wet op de politieke partijen houdt en grofweg de onderwerpen schetst die in deze wet aan de orde zouden moeten komen, maar van die gedachten in de rest van het boek geen uitwerking geeft en voor de uiteindelijke invulling verwijst naar een 23 jaar oude publikatie van zijn hand, die lang niet alle genoemde onderwerpen dekt en op bepaalde punten in strijd lijkt te zijn met ideeën in het boek zelf.

noten

- * Dit artikel werd afgesloten op 23 januari 1983. De nummering van de artikelen van de nieuwe Grondwet is de tot nu toe gehanteerde. De definitieve nummering wordt bekend gemaakt op de dag van de plechtige afkondiging van de nieuwe Grondwet, naar het zich laat aanzien 17 februari 1983.
1. Mr. T. Koopmans, sedert 1979 deel uitmakend van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, door S. Roosenburg geïnterviewd in *Observant*, III, 8, 6 december 1982, p. 8.
 2. Lipschits, I., "De politieke partij als intermediaire structuur tussen burger en de centrale overheid", in: *Jaarboek 1975 Studie- en Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, (Groningen, 1976), pp. 197-212.
 3. Lucardie, A.P.M., "Politieke partijen", in: Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (eds.), *Politiek in Nederland*, (Alphen aan de Rijn, 1981), pp. 72-73.
 4. *De politieke partij en het constitutionele recht*, (Nijmegen, 1982), 359 pp. Voor een overzicht van de belangstelling van juristen voor het verschijnsel politieke partij zie de pp. 23-29 van dit boek.
 5. Inaugurele rede op 21 juni 1982 aan de Universiteit van Amsterdam met als titel "Een wet op de politieke partijen?", afgedrukt als hoofdstuk in het boek Brink, H. van den, *Recht voor politieke partijen*, ('s-Gravenhage, 1982), 208 pp.
 6. Voor een uitgebreid overzicht Elzinga, D.J., *op. cit.*, pp. 39-47 en *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen*, ('s-Gravenhage, 1958), pp. 29-39 (aan te halen als *Eindrapport-J. Donner*).
 7. Bergh, G. van den, "De democratische staat en de niet-democratische partijen", in: *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, I, (Alphen aan

- de Rijn, 1949), pp. 19-20.
8. *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1936-1937, p. 1432.
 9. Zie voor de gang van dit toch wel unieke wetsontwerp *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1935-1936, 477; 1936-1937, 105; 1937, 495. Behandeling in het parlement: *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1936-1937, pp. 1408-1447, 1587; 1937, p. 62; *Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 1936-1937, pp. 527-562, Afkondiging: Wet van 9 april 1937, Staatsblad 306 (1937). Zie over dit wetsontwerp Burkens, M.C.B., "Verdediging van de democratische rechtsstaat - waartegen?", *Civis Mundi*, XVI, 4, 1977, pp. 134-136.
 10. *Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet*, ('s-Gravenhage, 1954), p. 55.
 11. *Eindrapport-J. Donner*, p. 51.
 12. *Proeve van een nieuwe Grondwet*, ('s-Gravenhage, 1966), pp. 100-101.
 13. *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, ('s-Gravenhage, 1971), pp. 96-98 (verder aan te halen als *Eindrapport-Cals/Donner*). Een minderheid sloot zich aan bij de conclusie van de commissie-Van Schaik. Voor dat standpunt zie *Ibid.*, pp. 96-97 en *Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, ('s-Gravenhage, 1968), pp. 61-62.
 14. *Naar een nieuwe Grondwet*, XII, ('s-Gravenhage, 1977), pp. 100-101, 139, 141; *Ibid.*, XIII, ('s-Gravenhage, 1977), pp. 548, 558-559; *Ibid.*, XIII, ('s-Gravenhage, 1980), p. 7.
 15. *Ibid.*, pp. 37-38, 56-59, 82-85, 91, 101; *Ibid.*, XIX, ('s-Gravenhage, 1981), pp. 5, 23, 39, 41, 50, 70-73, 85-86, 125, 160, 188, 198, 235, 255, 265-266, 277.
 16. *Eindrapport-Cals/Donner*, p. 98.
 17. *Naar een nieuwe Grondwet*, XVII, p. 7.
 18. *Ibid.*, p. 56.
 19. Brink, H. van den, *op cit.*, p. 128; Bellekom, Th.L., "Partijverboden", in: Heringa, A.W., R.E. de Winter en W.J. Witteveen (eds.), *Staatkundig jaarboek 1982-1983*, (Leiden, 1982), p. 140.
 20. Donner, A.M., "Object en methode van het staatsrecht", in: *Object en methode van de staatsrechtswetenschap*, (Nijmegen, 1982), (Staatsrechtconferentie 1982), p. 44. Voor een overeenkomstige mening zie Oud, P.J., *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, (Zwolle, 1967²), pp. 766-767 en recent de inaugurele rede van Koekkoek, A.K., *Bijdrage tot een christen-democratische staatsleer*, (Deventer, 1982), p. 27. Anders de inaugurele rede van Boukema, P.J., *Vragen van partijrecht*, (Alphen aan de Rijn, 1968), p. 21.
 21. Pot, C.W. van der en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, (Zwolle, 1977¹⁰), pp. 256-258. Van den Brink (p. 28) verwijt m.i. ten onrechte Van der Pot/Donner, dat zij niet of nauwelijks aandacht besteden aan de plaats van politieke partijen in het Nederlandse staatsbestel.
 22. Zie bijvoorbeeld *Eindrapport-J. Donner*, p. 46.
 23. Boukema, P.J., *op cit.*, p. 20.
De tekst van artikel 21 van de Duitse Grondwet luidt:
"Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei, Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.
Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundes-

republiek Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Ueber die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

Das Nähere regeln Bundesgesetze."

- De volledige tekst van het Parteiengesetz is afgedrukt als bijlage bij de rede van Boukema, *op cit.*, pp. 23-38. Deze wet bevat gedetailleerde regelingen over de interne partijdemocratie, de overheidssubsidiëring van de partijen en de verantwoording van de herkomst van de geldmiddelen. Zie over het (grond)wettelijk regime voor politieke partijen in de Bondsrepubliek *Ibid.*, pp. 8-10 en Burkens, M.C.B., "De Bondsrepubliek Duitsland", Prakke, L. en C.A.J.M. Kortmann (eds.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, (Deventer, 1981), pp. 128-129.
24. Onder andere recent de ontwikkelingen rond de schenkingen van het Flick-concern, *NRC-Handelsblad*, 29 en 30 november 1982 en 2 december 1982 en *De Volkskrant*, 24 november 1982.
 25. Door invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging "veranderde (ons land) van een parlementaire democratie in een partij- en -oligarchie", stelt A.L. Goedhart. "Volksvertegenwoordiging" werd "partijenvertegenwoordiging". Hij beschouwt dan ook het grondwetsartikel, waarin de evenredige vertegenwoordiging is neergelegd (artikel 91, in de nieuwe Grondwet artikel 3.1.4) als een "corpus alienum dat als een kwaadaardig gezwel de omgeving steeds meer aantast". (Goedhart, A.L., "Artikel 91 Grondwet 1972: een corpus alienum", *Nederlands Juristenblad*, LVII, 30, 1982, pp. 849-853; de geciteerde passages op pp. 851-852).
 26. Met name in zijn werken *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, (Frankfurt am Main, 1974) en *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, (Berlin, 1966³). Samen-vattend over de opvattingen van Leibholz Elzinga, D.J., *op cit.*, pp. 4-8, waarvan in het volgende dankbaar gebruik is gemaakt.
 27. Boukema, P.J., *op cit.*, pp. 5-7.
 28. Thomassen, J.J.A., "Politieke representatie", in: Thomassen, J.J.A. (ed.), *Democratie. Theorie en praktijk*, (Alphen aan de Rijn, 1981), p. 154. Ook Boukema, P.J., *op cit.*, p. 16.
 29. Brink, H. van den, "Een wettelijke regeling der politieke partijen", in: *Socialisme en Democratie*, XVI, 10, 1959, pp. 608-617 (verder aan te halen als Brink, H. van den, 1959).
 30. Met ingang van het zittingsjaar 1953-1954 erkende de Tweede Kamer in het Reglement van Orde het bestaan van "politieke groepen" in haar midden. Zie Pippel, J.G., *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zijn geschiedenis en toepassing* (Vervolg op de derde vermeerderde druk), ('s-Gravenhage, 1954), p. 31. Met name het huidige artikel 11 in het Reglement van Orde, in wezen in 1966 ingevoerd, erkent expliciet het bestaan van fracties in de Tweede Kamer.
 31. Zie: Postma, A., "De juridische verhouding tussen partij en fractie bij CDA, D'66, PvdA en VVD", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, VIII, 20, 1982, pp. 596-599; Middel, B., "De 'andere' kant van de Nederlandse partij-politiek", in: *Intermediair*, XVI, 3, 1980, pp. 19-27 en 4, 1980, pp. 63-67; Lipschits, I., "Partijbestuur en fractie", in: *Acta Politica*, I, 1-4, 1965/1966, pp. 154-171.
 32. Blijkens de resultaten van de parlements-enquêtes van 1972 en 1979. Zie: Kooiman, J., *Over de Kamer gesproken*, ('s-Gravenhage, 1976), pp. 120-121 en Lipschits, I., "Kamerlid en partij", in: Schendelen, M.P.C.M. van, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (eds.), '*Leden van de Staten-Generaal...*'. *Kamerleden over de werking van het parlement*, ('s-Gravenhage, 1981), pp. 226-230.

33. Kooiman, J., *op. cit.*, p. 49; Schendelen, M.P.C.M. van, "Kamercommissies en fracties", in: Schendelen, M.P.C.M. van, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (eds.), *'Leden van de Staten-Generaal...'. Kamerleden over de werking van het parlement.* ('s-Gravenhage, 1981), p. 113. Zie ook de recente discussie in de CDA-Tweede-Kamerfractie met als resultaat de "gedragscode", dat de fractie bij stemmingen één lijn zal trachten te trekken en afwijkend stemgedrag zoveel mogelijk zal trachten te voorkomen, *De Volkskrant*, 21 januari 1983.
34. Boukema, P.J., *op. cit.*, pp. 17-18.
35. *Ibid.*, p. 17.
36. Dit voorstel past niet in zijn weliswaar 23 jaar later gelanceerde conceptie van partijdemocratie.
37. De toenmalige minister Van Thijn (Binnenlandse Zaken) keurde de afspraak over in CDA-verband overeengekomen regels (zie hieronder de beschrijving van de kwestie-Schellekens) tussen Kiesraad en CDA-secretaris Smits goed, *Aanhangsel Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 1981-1982, 14, pp. 29-30. De benoeming van het CDA-Eerste-Kamerlid W.M.J. Russell was in strijd met de CDA-afspraken. Zie voor een kritische waardering van de informatievoorziening van de zijde van het CDA aan de Kiesraad in deze zaak Elzinga, D.J., "Afspraak Kiesraad ongelukkig", *Binnenlands Bestuur*, II, 52/53, 1981, p. 29 en van dezelfde auteur "Afspraak Kiesraad-CDA dient herroepen", *Binnenlands Bestuur*, III, 22, 1982, p. 23.
38. *De Stem*, 21 juni 1982, 22 juni 1982, 24 juni 1982, 25 juni 1982, 30 juni 1982, 9 december 1982; *NRC-Handelsblad*, 19 juni 1982; *De Volkskrant*, 23 juni 1982; *Weekoverzicht Raad van State, Afdeling Rechtspraak*, week 28, 12/7- 18/7/1982, Kamer 3, R.3.46/82 en R.3.47/82; Elzinga, D.J., "Royement maakt weinig kans", *Binnenlands Bestuur*, III, 51/52, 1982, p. 17; Vugt, P.A. van, "Afstandsverklaringen bij verkiezingen", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, VIII, 19 (1982), pp. 569-572.
39. Elzinga, D.J., *op. cit.*, p. 17; Vugt, P.A. van, *op. cit.*, p. 572.
40. Voor een uitgebreid literatuur- en jurisprudentie-overzicht over dit onderwerp zie Koeneman, A.A. en J. Keukens, "Verboden politieke partijen in Nederland 1930-1981", in: *Jaarboek 1981 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, (Groningen, 1982), pp. 116-137. Zie voorts Eskes, J.A.O., "Partijverboden. De lessen van Weimar", in: *Jaarboek 1981 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, (Groningen, 1982), pp. 96-115 en van dezelfde auteur "Verboden politieke partijen in Nederland", in: *Civis Mundi*, XVI, 4, 1977, pp. 141-147.
41. De Amsterdams Arrondissementsrechtbank aarzelde op 8 maart 1978 niet de activiteiten en het optreden van de NVU te kwalificeren als "van een zodanige aan het misdadige grenzende en potentieel gevaarlijke aard" (*Nederlandse Jurisprudentie*, 1978, 281, p. 972).
42. Nelissen, C. en J. van Donselaar, "Verkiezingsdeelname van de Nederlandse Volks-Unie en de Centruumpartij", *Intermediair*, XVIII, 20, 1982, pp. 7-9. Het verkiezingsonderzoek van VARA's In de Rooie Haan, methode NIPO-De Hondt, voorspelde onlangs een tweede Tweede-Kamerzetel voor de CP (*De Volkskrant*, 17 januari 1983).
43. *Nederlandse Jurisprudentie*, 1978, 281, p. 969.
44. Geciteerd door Bellekom, Th.L., *op. cit.*, p. 121.
45. *Ibid.*, Heringa, A.W. en T. Zwart, "Wetsontwerp verboden rechtspersonen", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, III, 22, 1982, pp. 664-667 vinden ook, dat de grondwetgever een keuze moet maken tussen beide democratieopvattingen. Zij kiezen voor de formele opvatting en verwerpen een partijverbod, p. 135.
46. Bellekom, Th.L., *op. cit.*, p. 140.

47. Bergh, G. van den, *op. cit.*, p. 17.
48. Vries, F., "Verbod en ontbinding van racistische organisaties", in: *Nederlands Juristenblad*, LVI, 37, 1981, p. 983 bepleit bijvoorbeeld het ontzeggen van deelneming aan verkiezingen in het vooruitzicht van een verbodenverklaring. M.i. terechte kritiek hierop: Elzinga, D.J., "Aanscherping partij-verbod?", in: *Nederlands Juristenblad*, LVI, 43, 1981, p. 1156.
49. Eskes, J.A.O., "Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, VII, 19, 1981, pp. 482-485.
50. Eskes, J.A.O., "Partijverbod en kiesrecht", in: *Nederlands Juristenblad*, LIII, 38, 1978, pp. 850-853; Burgh, P. van der, "De deelname van NVU en de Centruumpartij aan de Tweede-Kamerverkiezingen", in: *Nederlands Juristenblad*, LVI, 42, 1981, pp. 1126-1130; Eskes, J.A.O., "Ongeldigheid van kandidatenlijsten", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, VIII, 3, 1982, pp. 70-77; Elzinga, D.J., "Rassendiscriminatie en kiesrechtuitsluitingen. Pijnlijk voorbeeld van een zwakend beleid", in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, VIII, 15, 1982, pp. 434-438.
51. Het wetsontwerp: *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1981-1982, 17476, 1-3. Voorts Elzinga, D.J., "De verboden rechtspersoon", in: *Nederlands Juristenblad*, LVII, 33, 1982, pp. 919-922; Schilfgaarde, P. van, "De verboden rechtspersoon", in: *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, CXIII, 5633, 1982, pp. 737-741; Veen, Th. van, "De verboden vereniging en art. 140 Sr", in: *Nederlands Juristenblad*, LVIII, 1, 1983, pp. 12-13.
52. *De Volkskrant*, 20 januari 1983; *NRC-Handelsblad*, 20 januari 1983. Overigens bekend de VVD-fractie zich tot een "alomvattende regeling van het politieke partijwezen" (p. 4 getypte inbreng voor het voorlopig verslag op het wetsontwerp). Vergelijk de afwijzende houding van de VVD-fractie tijdens de grondwetsherziening, *Naar een nieuwe Grondwet*, XVII, p. 38.
53. Zie Elzinga, D.J., "Half miljoen voor omstreden partij", in: *Binnenlands Bestuur*, III, 38, 1982, p. 19.
54. Zie ook Hartkamp, S., "De onderontwikkelde gebieden van het Nederlandse staatsrecht", in: *CD/Actueel*, III, 2, 1983, p. 8.