



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
mevr. mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

(088) 3610000
www.rechtspraak.nl

datum 17 augustus 2023
doorkiesnummer [REDACTED]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13720 STRA/CF
uw kenmerk 2023-0000244666
cc Minister voor Rechtsbescherming
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Wet op de politieke partijen

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Bij brief van 6 juni 2023, kenmerk 2023-0000244666, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') aanvullend advies uit te brengen over een aantal nieuwe onderdelen van het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (het 'Wetsvoorstel'/de 'Wpp'). Een eerdere versie van het Wetsvoorstel is op 30 december 2022 ter consultatie aan de Raad voorgelegd. Door een administratieve fout is advisering van de Raad op dit eerdere consultatieverzoek echter helaas uitgebleven. Gelet op het belang van de bij deze eerdere consultatie voorgelegde onderdelen van de Wpp voor het functioneren van de democratische rechtsstaat, zal de Raad zich, na overleg met uw ministerie, in onderhavig advies niet enkel tot de specifieke bij deze aanvullende consultatie voorgelegde onderdelen van het Wetsvoorstel beperken, maar ook de overige (eerdere) onderdelen van het Wetsvoorstel bij zijn advisering betrekken.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel heeft tot doel de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en hun transparantie te vergroten. De belangrijkste wijzigingen als gevolg van het Wetsvoorstel kunnen als volgt worden samengevat:

1. Landelijke politieke partijen moeten naast de bestaande financieringsregels ook voldoen aan transparantieregels over hun politieke advertenties en hun interne organisatie.
2. Het Wetsvoorstel bevat financiële regels voor lokale politieke partijen en lokale afdelingen van politieke partijen, inclusief een subsidiemogelijkheid en transparantieregels over de interne organisatie.
3. Het Wetsvoorstel creëert een specifieke mogelijkheid voor de rechter om politieke partijen te verbieden. Dit kan alleen de Hoge Raad in eerste en enige aanleg beslissen op verzoek van de procureur-generaal van de Hoge Raad.
4. Het Wetsvoorstel richt een nieuwe autoriteit op, de Autoriteit Wet op de politieke partijen. Deze autoriteit houdt toezicht op de naleving van de regels voor politieke partijen, en is ook verantwoordelijk voor het uitkeren van subsidies aan politieke partijen.

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 2 van 8

De nieuwe, thans ter consultatie voorgelegde onderdelen van het Wetsvoorstel hebben betrekking op het strafrechtelijk sanctiearsenaal. De wijziging strekt ertoe de subsidie van een politieke partij in voorkomende gevallen niet langer (overeenkomstig het huidige artikel 39 van de Wet financiering politieke partijen) van rechtswege te laten vervallen, maar in plaats daarvan de strafrechter de bevoegdheid te geven om in individuele gevallen een politieke partij de aanspraak op subsidie tijdelijk als bijkomende straf te ontfeggen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De tijdelijke ontzegging op subsidie als bijkomende straf (artikel 85 Wpp)

Het voorgestelde artikel 85 formuleert een nieuwe bijkomende straf; het geeft de strafrechter de bevoegdheid een politieke partij de aanspraak op subsidie tijdelijk te ontfeggen. Deze bepaling komt in de plaats van het huidige artikel 39 van de Wet financiering politieke partijen.

Die bepaling luidt als volgt:

- 1. Indien een politieke partij op grond van de artikelen 137c, d, e, f, of g, of artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht, is veroordeeld tot een geldboete, vervalt van rechtswege de aanspraak op subsidie gedurende een periode die ingaat op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden. Deze periode is:*
 - a. een jaar, bij een geldboete van minder dan € 1125;*
 - b. twee jaar, bij een geldboete van € 1 125 of meer, maar minder dan € 2250;*
 - c. drie jaar, bij een geldboete van € 2 250 of meer, maar minder dan € 3 375, en*
 - d. vier jaar, bij een geldboete van € 3 375 of meer.*
- 2. Indien een politieke partij wegens een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht is veroordeeld, vervalt van rechtswege de aanspraak op subsidie gedurende een periode van vier jaar die ingaat op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden.*
- 3. Indien een vereniging op de dag waarop een veroordeling als bedoeld in het eerste of tweede lid onherroepelijk wordt, niet in aanmerking komt voor subsidie en deze vereniging binnen een periode van twee jaar na deze dag als politieke partij in aanmerking komt voor subsidie, vervalt de aanspraak op subsidie van rechtswege met ingang van de dag waarop de partij in aanmerking komt voor subsidie, voor de periode, bedoeld in het eerste of tweede lid.*

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 3 van 8

Het voorgestelde artikel 85 luidt:

- 1. Indien een politieke partij bij rechterlijke uitspraak wordt veroordeeld voor een misdrijf, kan de rechter die politieke partij de aanspraak op subsidie op grond van deze wet ontzeggen voor de duur als bedoeld in artikel 7, onderdeel f, van de Wet op de economische delicten.*
- 2. Artikel 31, tweede lid, eerste zin, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.*

Ter volledigheid houdt het bestaande artikel 7, aanhef en onderdeel f, van de Wet op de economische delicten in:

De bijkomende straffen zijn:

(...)

- f. gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, voor een tijd van ten hoogste twee jaren;*

En het bestaande artikel 31, tweede lid, eerste zin, van het Wetboek van Strafrecht houdt in:

De ontzetting van het recht vermeld in artikel 28, eerste lid, onder 3°, gaat in op de dag dat de veroordeling daartoe onherroepelijk is geworden.

Het valt de Raad op dat met de beoogde wijzigingen:

- 1) de mogelijkheid om een politieke partij de aanspraak op subsidie te ontzeggen wordt verruimd, in die zin dat die mogelijkheid niet langer is beperkt tot de in artikel 39 van de Wet financiering politieke partijen genoemd gevallen (bij veroordeling ter zake van – kort gezegd een discriminatiedelict – voor zover een geldboete is opgelegd en bij veroordeling ter zake van een terroristisch misdrijf), maar zich uitstrekt tot alle gevallen waarin een politieke partij wordt veroordeeld voor een misdrijf;
- 2) de maximale duur van de ontzegging op de aanspraak van subsidie wordt begrensd tot (in alle gevallen) twee jaar (artikel 85 van het Wetsvoorstel jo artikel 7 onder f van de Wet op de economische delicten);
- 3) een subsidie op grond van het Wetsvoorstel niet langer van rechtswege (na een veroordeling als hiervoor bedoeld) vervalt;
- 4) de strafrechter in artikel 85 van het Wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om bij veroordeling van een politieke partij de aanspraak van die politieke partij op subsidie tijdelijk te ontzeggen.

Het is de Raad niet geheel duidelijk waarom ervoor is gekozen de mogelijkheid tot ontzegging van de aanspraak van subsidie te verruimen tot alle situaties waarin een politieke partij wordt veroordeeld ter zake van een misdrijf, nu kennelijk wel een bepaalde afbakening beoogd is (zie p. 64 van de Memorie van Toelichting (MvT)). In het verlengde daarvan is evenmin duidelijk waarom in het voorgestelde artikel 85 wordt verwezen naar artikel 7 onder f van de Wet op de economische delicten nu de toepassing van artikel 85 van het Wetsvoorstel nadrukkelijk niet is beperkt tot (maar overigens wel wordt uitgebreid met) een veroordeling ter zake van een economisch delict. Voor zover in het Wetsvoorstel onderscheid wordt gemaakt tussen overtredingen (daarvoor is de ontzegging niet

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 4 van 8

mogelijk) en misdrijven, wordt in dit verband nog aangetekend dat het onderscheid tussen een misdrijf en overtreding bij economische delicten vanwege het zogeheten 'kleurloos opzet' bijzonder dun kan zijn. De Raad adviseert de wijzigingen ook in zoverre van een nadere toelichting te voorzien.

Belangrijker is echter dat met het Wetsvoorstel een grote verantwoordelijkheid bij de (straf)rechter wordt gelegd.

In de MvT wordt overwogen dat met het Wetsvoorstel wordt beoogd de huidige regeling van automatische stopzetting van subsidie na een strafrechtelijke veroordeling te wijzigen nu deze te verstrekkend is, omdat de subsidie vaak 'van wezenlijk belang is voor de continuïteit van de partij'. Vervolgens wordt er een bevoegdheid bij de strafrechter gelegd om als bijkomende straf de subsidie voor een bepaalde periode te ontzeggen, terwijl er in het Wetsvoorstel en de MvT geen handvatten worden gegeven wanneer dat passend en geboden zou kunnen zijn. De MvT vermeldt hierover slechts: 'of de bijkomende straf in een individueel geval wordt opgelegd, is ter beoordeling aan de rechter', en dat de rechter daartoe kan overgaan 'alle omstandigheden van het geval wegend'.

Dat betekent dat enerzijds wordt erkend dat het ontzeggen van subsidie de facto gelijk kan staan aan het stopzetten van een politieke partij, terwijl anderzijds (de bevoegdheid tot) ontzegging anders dan nu bij de strafrechter wordt gelegd zonder dat duidelijk is wannéér die toepassing passend en geboden wordt geacht. De Raad kan zich omstandigheden voorstellen waarin deze vrijheid/verantwoordelijkheid van de strafrechter veel spanning tussen de politiek en de rechtspraak zou kunnen opleveren. In de MvT komt onvoldoende tot uiting dat dit spanningsveld is onderkend. De Raad adviseert daarom in het Wetsvoorstel of in de MvT tot uiting te brengen binnen welke juridische kaders de bevoegdheid tot ontzegging kan worden toegepast.

Subsidieverlenging aan een politieke partij geschiedt thans door de Minister en daarover kan bij de bestuursrechter worden geprocedeerd. Met het Wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het verlenen van die subsidie bij de Autoriteit Wet op de politieke partijen gelegd. De Raad werpt in het licht van het voorgaande de vraag op of niet beter kan worden voorzien in een mogelijkheid voor de Autoriteit om een subsidie na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling onder bepaalde omstandigheden te ontzeggen met daarbij de rechtsbescherming die het bestuursrecht al biedt.

Het verbieden en ontbinden van politieke partijen (artikel 86 Wpp)

Het Wetsvoorstel voorziet in een *lex specialis* voor het verbieden en ontbinden van politieke partijen, waarbij de beoordeling van verzoeken tot verbod en ontbinding van politieke partijen wordt voorbehouden aan de Hoge Raad in eerste en enige aanleg. Op grond van het voorgestelde eerste lid van artikel 86 Wpp wordt een politieke partij door de Hoge Raad op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad verboden verklaard en ontbonden indien de partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 86 worden onder grondbeginselen van de democratische rechtsstaat in ieder geval verstaan: a. periodieke, vrije en geheime verkiezingen; b. democratische besluitvorming; c. grondrechten; d. scheiding der machten en e. onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 5 van 8

De keuze in het Wetsvoorstel voor rechtspraak in één instantie wordt blijkens de toelichting bij het Wetsvoorstel ingegeven door het belang dat zo snel mogelijk uitsluitel wordt geboden over het voortbestaan van een politieke partij: het is zowel voor de betrokken politieke partij als voor de samenleving ('het politieke leven') van belang, gelet op de hoge mate van politieke gevoeligheid van de zaak, dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het voortbestaan van de partij, aldus de MvT op p. 39-40.

Hoewel de Raad het belang van het snel uitsluitel bieden over het voortbestaan van een politieke partij onderkent, moet de Raad evenwel constateren dat de met het Wetsvoorstel beoogde snelheid ten koste gaat van een niet onbelangrijke procedurele waarborg, namelijk: rechtsbescherming in meerdere feitelijke instanties.

Het voorgestelde artikel 86 Wpp vervangt voor politieke partijen het (oude) artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek ('BW'), dat in een algemene grondslag voorziet voor het verbieden en ontbinden van rechtspersonen. De vervanging van (het oude) artikel 2:20 BW door het voorgestelde artikel 86 Wpp als *lex specialis* voor politieke partijen heeft tot gevolg dat het verbieden en ontbinden van politieke partijen niet langer in meerdere feitelijke instanties wordt beoordeeld. Door het hanteren van een verschillend toetsingskader voor politieke partijen en andere rechtspersonen bij verschillende rechters ontstaat bovendien rechtsongelijkheid tussen politieke partijen en deze andere rechtspersonen. Ook betekent de introductie van artikel 86 Wpp dat het verbod en de ontbinding van een politieke partij na inwerkingtreding van artikel 86 Wpp met minder procedurele waarborgen wordt omkleed dan het verbod en de ontbinding van andere rechtspersonen. Tegen een verbod en een ontbinding van een andere rechtspersoon staat immers appel en cassatie open; tegen het verbod en de ontbinding van een politieke partij niet (meer).

Hoewel feitelijk onderzoek niet tot de dagelijkse werkzaamheden van de Hoge Raad behoort mag, ook op historische gronden², aangenomen worden dat hij zeker bij machte is dergelijk onderzoek te verrichten³. Maar dat neemt niet weg dat het belang van een grondige rechtsgang bij de beoordeling van een maatschappelijk ingrijpende zaak als het verbod/de ontbinding van een politieke partij, het behoud van de mogelijkheden om omissies in feitelijke instanties te herstellen vergt. Omissies in de zin van misslagen of nalatigheid, bijvoorbeeld van de advocaten, getuigen, ingeschakelde deskundigen en partijen zelf. Zaken als de onderhavige vergen veel onderzoek (wie heeft wat wanneer en waar gezegd, wat stond diegene daarbij voor ogen, wie is voor welke uitspraak of geschrift verantwoordelijk, wat kan aan de rechtspersoon worden toegerekend, enz.). Vergelijk 'de zaak Wilders' waarvoor aangewend diende te worden onderzoek in eerste aanleg ter zitting op 31 oktober 2016, 3 november 2016, 14 november 2016, 16 november 2016, 17 november 2016, 18 november 2016, 21 november 2016 en 23

² Vergelijk artikel 89 (oud) Wet op de Rechterlijke Organisatie, waarmee de Hoge Raad in eerste en enige feitelijke instantie de bevoegdheid werd toegekend te beslissen in zaken van prijs en buit (zij het met zeven raadsheren).

³ Dit wordt ook in de MvT op p. 36 onderkend, waarin over deze taakuitoefening de volgende passage is opgenomen: 'Tot slot zij opgemerkt dat bij voormelde taakuitoefening door de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad de vaststelling en waardering van feiten een rol zal spelen. Dit onderdeel van de taakuitoefening is hen niet wezensvreemd. Weliswaar maakt het geen onderdeel uit van de cassatierechtspraak, maar wel van onder andere de hiervoor genoemde andere taakuitoefeningen en wat betreft de Hoge Raad, ook van de vaststelling van de eigen bevoegdheid.'



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 6 van 8

november 2016,⁴ en vervolgens in hoger beroep op 30 november 2018, 3 december 2018, 7 december 2018, 10 januari 2019, 25 januari 2019, 27 juni 2019, 2 juli 2019, 3 juli 2019, 3, 5, 6, 10, 13 en 23 september 2019, 11 en 16 oktober 2019, 9 december 2019 en 5 februari, 23 maart, 29 juni, 3 en 18 juli en 24 augustus 2020⁵.

Daarbij dient dan ook bedacht te worden dat het hoger beroep en het nader onderzoek in hoger beroep niet ijdel is gebleken, getuige de vrijspraak van Wilders in hoger beroep van groepsbelediging (anders dan in eerste aanleg).

Ook is illustratief voor het risico van feitelijke dwalingen, de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 18 maart 2003⁶ op het verzoek tot het verbieden van de rechtsextremistische partij NPD, waarin het Bundesverfassungsgericht uiteindelijk tot afwijzing besliste, omdat op de valreep was gebleken dat een groot deel van de leden van het bestuur van de NPD, informanten waren van de Duitse veiligheidsdienst.

Juist het grote belang dat politieke partijen in een democratische rechtsstaat vervullen en de ingrijpende impact die een verbod/ontbinding van een politieke partij op het politieke en maatschappelijke leven kan hebben, rechtvaardigen naar de mening van de Raad dat het verbod en de ontbinding van politieke partijen met maximale procedurele waarborgen wordt omgeven. Dit geldt te meer nu bij een deel van de maatschappij het vertrouwen in de democratische rechtsstaat al broos is te noemen, en het risico bestaat dat dit vertrouwen bij een verbod of ontbinding van een politieke partij die zich juist ten aanzien van diezelfde democratische rechtsstaat kritisch opstelt nog verder verloren dreigt te gaan. Bij een dergelijke ingrijpende en politiek gevoelige beslissing verdient (het behouden van) een correctiemechanisme in de vorm van een extra feitelijke beroepsmogelijkheid dan ook serieuze (her)overweging. Dit klemmt te meer nu de verbodsgronden in het voorgestelde artikel 86 Wpp tamelijk vaag en algemeen zijn geformuleerd en daarmee een potentiële voedingsbodem voor interpretatieverschillen en discussie kunnen vormen.

Opmerking verdient tenslotte nog dat het, voor het verstaan van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, in het voorgestelde artikel 86, tweede lid, onder d. opgenomen criterium 'scheiding der machten' niet voldoende kenmerkend voorkomt. Politieke partijen die het afschaffen van de Koning of de Eerste Kamer bepleiten komen aldus potentieel in de gevarenzone.

Resumerend

De thans in het Wetsvoorstel voorgestelde vormgeving van het opleggen van een verbod/ontbinding van een politieke partij acht de Raad gezien de verminderde rechtsbescherming niet zonder meer vanzelfsprekend. Een voor het functioneren van de democratische rechtsstaat zo belangrijk onderwerp als het verbod en de ontbinding van politieke partijen vergt naar de mening van de Raad dan ook meer debat en overdenking. De Raad adviseert daarom - evenals de Nederlandse Vereniging voor

⁴ Zie: [ECLI:NL:RBDHA:2016:15014](https://eclis.nl/RBDHA:2016:15014), Rechtbank Den Haag, 09/837304-15 (rechtspraak.nl).

⁵ Zie: [ECLI:NL:GHDHA:2020:1606](https://eclis.nl/GHDHA:2020:1606), Gerechtshof Den Haag, 22-000007-17 (rechtspraak.nl).

⁶ Zie: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/03/bs20030318_2bvb000101.html en <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2003/bvg03-022.html>.

datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 7 van 8

Rechtspraak in zijn advies van 22 maart 2023⁷ - om het deel van het Wetsvoorstel dat ziet op het verbod en de ontbinding van politieke partijen uit het Wetsvoorstel te halen en na grondiger debat en overdenking te heroverwegen met inachtneming van de in dit advies naar voren gebrachte aandachtspunten.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële werklastgevolgen ten gevolge van dit Wetsvoorstel.

CONCLUSIE

De Raad onderkent het belang van het Wetsvoorstel voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat.

De thans ter consultatie voorgelegde aanvullingen op de Wpp stuiten in hun huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om de thans voorgelegde aanvullende onderdelen van het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

Ten aanzien van de in het Wetsvoorstel voorgestelde vormgeving van het verbod en de ontbinding van politieke partijen, is de Raad van mening dat die meer debat en overdenking vergt. De Raad adviseert om het deel van het Wetsvoorstel dat ziet op het verbod en de ontbinding van politieke partijen uit het Wetsvoorstel te halen en na grondiger debat en overdenking te heroverwegen met inachtneming van de in dit advies naar voren gebrachte aandachtspunten.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

⁷ Wet politieke partijen - NVvR



datum 17 augustus 2023
kenmerk UIT 13720 STRA/CF
pagina 8 van 8

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- Op p. 33 van de MvT, derde alinea, staat 'politie partij' in plaats van 'politieke partij'.



FRANKERING
GECONTROLEERD
R03.230817.501471

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Postbus 90613, 2509 LP Den Haag

RX4CC - #X830X0X#00#0000#

