

Vergaderjaar 2024–2025

36 742

Regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie en financiën, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbieden van politieke partijen (Wet op de politieke partijen)

Nr. 7

VERSLAG
Vastgesteld 8 juli 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het betreft het eerste deel van twee verslagen over de onderwerpen *Interne partijdemocratie* (hoofdstuk 4 memorie van toelichting) en *Partijverbod* (hoofdstuk 8 memorie van toelichting).

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen in beide delen van het verslag afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen deel	blz. 1
1.	Politieke verenigingen – hoofdstuk 4 memorie van toelichting (thema: Interne partijdemocratie)	3
2.	Regels over het verbieden van politieke partijen – hoofdstuk 8 memorie van toelichting (thema: Partijverbod)	11
II.	Artikelsgewijs	19

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wet op de politieke partijen (Wpp). Deze leden hebben over deze omvangrijke wet behoorlijk wat vragen en opmerkingen, zo ook bij de onderdelen van deze schriftelijke inbreng.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wpp en danken daarvoor de regering. Deze leden zijn van mening dat politieke partijen een belangrijke rol in de Nederlandse democratie spelen en dat de activiteiten van politieke partijen geschieden in het democratisch belang. Zij vinden het dan ook belangrijk dat we kritisch blijven kijken naar de regels omtrent politieke partijen, gezien de rol die zij in onze democratie vervullen. Naar aanleiding van het wetsvoorstel, met de thema's die in dit verslag specifiek aan de orde zijn, hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien nadrukkelijk het belang van politieke partijen in ons democratisch stelsel. De rol van partijen is de afgelopen honderd jaar groter geworden dan ooit voorzien was bij de inrichting van ons staatsbestel en het opstellen van de Grondwet. Daarom onderschrijven zij het belang aan een nadere wettelijke regeling, zoals de regering die nu ook voorstelt. Politieke partijen zorgen voor vorming en opleiding van politici, voor ideeënontwikkeling en voor een manier voor burgers om bij politiek betrokken te zijn. Daarmee maken zij onze democratie weerbaarder tegen ondermijning van de democratische principes, waar de rechtstaat op is gebaseerd. Deze leden zien tegelijkertijd dat dit buitengewoon zorgvuldig moet gebeuren. De spelregels voor de democratie moeten niet opgesteld worden om bepaalde meningen of groepen buiten te sluiten of om opportunistisch in te zetten tegen politieke tegenstanders. Deze leden beseffen dat we daarmee iets nieuws doen en hechten er daarom aan om zowel goed naar onze Nederlandse situatie, met haar eigen kenmerken, te kijken als naar voorbeelden in andere landen, die een beeld kunnen geven van werking in de praktijk.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wpp. Deze leden zijn van mening dat de huidige tijd en de uitdagingen van de toekomst vragen om het aanscherpen van regels omtrent politieke partijen en het robuuster maken van het stelsel van regulering. Zij delen de observaties van de regering dat politieke partijen een belangrijke en onmisbare rol spelen in het Nederlandse politieke systeem, ook al is dat landschap veranderd en volatieler geworden. Juist die veranderingen vragen om heldere regels om te waarborgen dat politieke partijen zich houden aan de spelregels van de parlementaire democratie. Dit wetsvoorstel vormt daar een goede aanzet toe. Deze leden hebben nog wel enkele vragen en voorstellen om de wet nog verder aan te scherpen.

De leden van de BBB-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hadden aanvankelijk bij het lezen van het wetsvoorstel vragen, maar deze zijn weggenomen door de uitgebreide memorie van toelichting. Zij moeten zich beraden op de gemaakte overwegingen in het wetsvoorstel en kijken uit naar de beantwoording van de vragen van de overige fracties door de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel rondom regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie en financiën, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbieden van politieke partijen, de Wpp. Deze leden spreken hun waardering uit voor de inzet van de regering om met dit voorstel een belangrijke stap te zetten in de versterking van de democratische rechtsstaat en de positie van politieke partijen daarin. Zij benadrukken dat politieke partijen onmisbaar zijn als fundament van onze parlementaire democratie. Partijen vervullen een belangrijke brugfunctie

tussen samenleving en politieke besluitvorming, naast andere instituties en maatschappelijke verbanden die de democratische rechtsorde dragen. Deze leden wijzen erop dat de positie en betekenis van politieke partijen niet in de Grondwet zijn verankerd, terwijl zij in de praktijk functioneren als dragers van democratisering en van een breed gedeeld democratisch ethos. Politieke partijen verbinden kiezers met vertegenwoordigers, structureren het publieke debat en dragen bij aan het ontstaan van een cultuur waarin mensen oefenen in de praktijk van democratie en democratisering. Zij zijn plekken waar burgers ervaren wat het betekent om verantwoordelijkheid te dragen, compromissen te sluiten en om bij verschillen van inzicht toch samen te werken aan gemeenschappelijke doelen.

Een belangrijk vertrekpunt voor deze leden is dat democratie méér is dan procedures en meerderheden. Democratie veronderstelt een normbesef en een gezamenlijke overtuiging dat politieke geschillen in vrijheid en met respect voor elkaar worden uitgevochten. Voor deze leden gaat vrijheid altijd samen met verantwoordelijkheid en verbondenheid met de gemeenschap. Tegelijkertijd vraagt de bijzondere positie van politieke partijen om zorgvuldige regelgeving. Het reguleren of, in het uiterste geval, verbieden van partijen raakt direct aan fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van vereniging, de vrijheid van politieke activiteit en de vrijheid van meningsuiting. Juist omdat deze vrijheden essentieel zijn voor een open democratie, moeten strikte waarborgen gelden, zowel wat betreft rechtsstatelijkheid als proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel een belangrijke impuls geeft aan het versterken van transparantie, weerbaarheid en democratische verantwoording in de organisatie van politieke partijen. Tegelijkertijd hebben deze leden op onderdelen nog vragen over de uitwerking en toepassing van enkele bepalingen, in het bijzonder met betrekking tot bepalingen aangaande interne partijdemocratie en het partijverbod.

De leden van de SP-fractie hebben het voorliggende wetsvoorstel inzake de thema's partijverbod en interne partijdemocratie gelezen en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat er een coherent wettelijk kader is voor de verschillende bestuurlijk niveaus. Zij hebben vragen over de effectiviteit van de wetgeving. Daarnaast hebben zij met name vragen bij de uitwerking van het voorgestelde partijverbod.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wpp. Deze leden hechten grote waarde aan de democratische rechtsstaat en staan daarom achter de wens van de regering om de onafhankelijke positie van politieke partijen te verstevigen. Deze leden hebben de voorstellen van de regering aandachtig gelezen en gewogen en zien dat er veel belangrijke voorstellen worden gedaan. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen over dit wetsvoorstel.

1. Politieke verenigingen – hoofdstuk 4 memorie van toelichting (thema: Interne partijdemocratie)

Het wetsvoorstel schrijft alleen transparantie voor. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden dit erg mager en vragen zich af of dit niet slechts symptoombestrijding is. Hierover hebben deze leden de volgende concrete vragen. In hoeverre is de nadruk op transparantie zonder ledenverplichting in strijd met het streven naar versterking van de democratische rechtsstaat en politieke representatie? In hoeverre is de keuze om geen ledenverplichting op te nemen in de Wpp in lijn met het

doel om de maatschappelijke verbondenheid en representativiteit van partijen te versterken? Hoe waarborgt de Wpp dat politieke partijen daadwerkelijk democratisch functioneren, nu de wet geen eisen stelt aan ledenaantallen of interne democratische besluitvorming, maar uitsluitend op transparantie inzet? Kan alleen transparantie over interne processen voldoende bescherming bieden tegen het ontstaan van partijen die feitelijk functioneren als gesloten elites of belangenclubs zonder brede maatschappelijke inbedding? Zo ja, waar baseert de regering dit op? Wordt met het ontbreken van ledenverplichtingen het risico vergroot dat partijen zonder wezenlijke achterban publieke middelen ontvangen of publieke invloed uitoefenen? Is transparantie zonder normstelling over de interne democratie van partijen voldoende om het vertrouwen van burgers in het partijstelsel te versterken? Waarom is niet gekozen voor minimale inhoudelijke eisen aan ledeninspraak of -aantallen, terwijl het doel van de Wpp, juist is om de democratische legitimatie van partijen te waarborgen? Hoe voorkomt de wet dat transparantievereisten een papieren werkelijkheid creëren, waarbij feitelijke democratische controle door leden ontbreekt? Hoe wordt bij de beoordeling van subsidieaanvragen geborgd dat politieke partijen met een minimaal ledenbestand ook daadwerkelijk een breed maatschappelijk draagvlak vertegenwoordigen, en niet alleen transparant zijn over een beperkte organisatie? De regering heeft in haar aanvullende brief het dilemma geschetst van het al dan niet invoeren van verdere regels voor interne democratie en uiteindelijk gekozen om geen extra regels voor te stellen. Deze leden zijn, zoals hiervoor gezegd, voorstander van meer regels, omdat dit de democratische rechtsstaat verder versterkt en voorkomt dat niet-democratisch georganiseerde partijen teveel invloed kunnen krijgen op het landsbestuur, of op het bestuur van een decentrale overheid. Deelt de regering deze zorg? Zo nee, waarom niet? Kan de regering hierbij ook aangeven welke nadelen zij zo groot acht dat verdere maatregelen niet voorgesteld zijn? Of is het, zo vragen deze leden, uiteindelijk een politieke afweging geweest om geen nadere regels voor interne partijdemocratie voor te stellen.

Deze leden begrijpen dat er voor decentrale politieke partijen vergelijkbare regels gelden. Zij zijn van mening dat er ook voor decentrale partijen heldere regels zouden moeten zijn voor interne democratie. De regering kiest hier niet voor, maar stelt dat ook decentrale politieke partijen transparant dienen te zijn. Deze leden vragen de regering hoe hierop gehandhaafd zal worden. Wie wordt daarvoor verantwoordelijk?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering over politieke verenigingen stelt: «politieke verenigingen zijn een essentieel onderdeel van de Nederlandse democratische rechtstaat. Zij verwoorden en vormen de politieke opvattingen in de samenleving, rekruteren kandidaten voor functies in het openbaar bestuur, en betrekken burgers bij de politieke besluitvorming». Deze leden sluiten zich daar volledig bij aan. Desondanks lezen zij dat er geen verder karakter van een politieke vereniging wordt gegeven in deze wet. Kan de regering deze overweging nader duiden, met ook de wens van verschillende fracties in ogenschouw nemend om van een interne partijdemocratie bij politieke partijen een verplichting te maken? Welke voordelen ziet de regering, zo vragen deze leden, om politieke partijen wel in te richten met een interne democratische organisatie. Kan de regering het eerdere concept van dit artikel, waarin gepoogd werd het karakter van een politieke vereniging wel in een wetsartikel te vatten, delen, zo vragen zij. Daarnaast vragen zij hoe de regering deze vrije formulering van dit wetsartikel ziet in het kader van de Nederlandse traditie van ledenpartijen en de rol die zij al decennia vervullen in onze maatschappij. Hoe heeft de regering afgewogen dat politieke verenigingen in de toekomst verder van de maatschappij kunnen

komen te staan, als er meer partijen zouden kiezen op geen interne partijdemocratie te organiseren?

In onderdeel 4.2 van de memorie van toelichting (MvT) lezen deze leden dat «politieke partijen transparant zijn over de inhoud van hun statuten, organisatiestructuur, de interne procedures en de aanvullende voorwaarden die door de politieke partij worden gesteld om op de kandidatenlijst van de partij te staan». Kan de regering toelichten in hoeverre zij deze transparantieregels als toereikend ziet? Ziet zij manieren waarop partijen deze regels kunnen passeren, door bijvoorbeeld slechts enkele zinnen te wijden aan deze punten? Hoe wordt getoetst of gepubliceerde informatie over bijvoorbeeld kandidaatstelling en organisatiestructuur correct en actueel is, en ook in de praktijk functioneert zoals beschreven, en welke instantie gaat dit doen? Op welke manier dient deze transparantie ten minste te worden verschaft door de politieke partij of vereniging, zo vragen deze leden.

Ook vragen deze leden welke maatregelen kunnen worden genomen als een politieke partij geen of in te beperkte mate transparantie biedt over de hierboven genoemde punten. Wordt deze transparantie, bijvoorbeeld, als verplichting gesteld bij inschrijving voor verkiezingen, zo vragen deze leden.

Tot slot op dit punt vragen deze leden hoe deze transparantieregels zich verhouden tot decentrale politieke partijen en de beperkte middelen die hier vaak mee gepaard gaan. Wat als een (decentrale) politieke partij bijvoorbeeld geen website heeft en deze transparantie niet kan worden geboden? Welke middelen of alternatieven ziet de regering voor deze partijen om desondanks de nodige transparantie te bieden?

Deze leden lezen verder dat er in het wetsvoorstel financiële prikkels zijn meegenomen om het hebben van leden te stimuleren. Zij steunen dit en vragen de regering dan ook welke verdere mogelijkheden zij ziet om extra prikkels in deze wet te verankeren, naast de eis van duizend leden. Kan, bijvoorbeeld, een extra prikkel worden ontwikkeld om interne partijdemocratie te stimuleren? In artikel 7, derde lid, van de wet is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere voorschriften kunnen worden gegeven omtrent de informatie die politieke partijen openbaar moeten maken. Dit is in de MvT niet nader uitgewerkt. Kan de regering aangeven, liefst met één of meerdere voorbeelden, aan wat voor voorschriften gedacht wordt? Hoe wordt voorkomen dat administratieve eisen belangrijker worden dan de doestelling van dit artikel?

De leden van de NSC-fractie hebben begrip voor het dilemma van de regering om tot afgewogen inhoudelijke eisen te komen, maar vinden de keuze om enkel transparantieregels te benutten onwenselijk. Daarmee ondergraaft de regering volgens deze leden ook de grondslag om in de subsidiebepalingen wél met een ledeneis te werken. Is de regering het met deze leden eens dat, als er geen principiële reden is om een ledenver-eiste te hanteren, het dan ook niet logisch is om dat in de subsidieregels te doen? En dat er daarmee in feite een inconsistentie in het voorliggende voorstel zit?

Deze leden vinden de positie van partijen in ons democratisch bestel zodanig dat er ook inhoudelijke eisen aan gesteld mogen worden. Is de regering het met deze leden eens dat een verenigingseis, met de essentie van een vereniging zoals de wetgever die in het Burgerlijk Wetboek (BW) heeft vastgelegd, uitgaat van enige mate van samenwerking tussen verschillende (natuurlijke of rechts)personen? En dat dit tot uiting kan komen in de beoordeling van politieke partijen? Daarbij komt dat rechtspersonen wat deze leden betreft geen enkele logische plek hebben in interne partijdemocratie. Is de regering het met hen eens dat het onwenselijk is dat rechtspersonen lid zijn van een politieke partij? Zo nee, waarom niet?

Deze leden denken dat het wenselijk én mogelijk is om een aantal algemene uitgangspunten te formuleren waar elke politieke partij aan moet voldoen. Bijvoorbeeld een minimaal aantal leden dat gelijk is aan het aantal ondersteuningsverklaringen voor het deelnemen aan verkiezingen. Daarmee zou ook het verschil tussen een politieke groepering en een politieke vereniging beter gecodificeerd kunnen worden. Is de regering het met deze leden eens dat dit een werkbare en verhelderende aanvulling zou kunnen zijn?

Deze leden denken voorts dat een logische verbinding kan worden gelegd tussen algemene wettelijke regels en de praktijk binnen politieke partijen, zoals het non-discriminatiebeginsel, het principe dat elke stem even zwaar telt of de vrijheid voor eenieder om lid te worden (behoudens acceptabele gronden voor roeyement daarna, zoals misdraging of wanbetaling) en het voorkomen van onnodig hoge financiële drempels. Partijsubsidie dient immers ook om laagdrempelige deelname aan de politiek mogelijk te maken. Zo zou bij AMvB de maximale hoogte van de contributie kunnen worden vastgelegd (uiteraard los van giften) naar (niet helemaal gelijke) analogie van de minimale contributie bij omroepverenigingen.

Als onderdeel van de na te streven transparantie lijkt het deze leden ook wenselijk om te borgen dat journalisten toegang krijgen tot – in ieder geval – algemene ledenvergaderingen van politieke partijen. Het lijkt deze leden dat de op te richten Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp) voldoende in staat moet zijn om te beoordelen of deze regels ook in de letter en de geest worden nageleefd. Kan de regering reageren op deze voorstellen?

Deze leden maken zich overigens ook zorgen over de mate waarin het overtreden van zelfs de nu voorgestelde, beperkte, transparatievereisten daadwerkelijk doorgebeten kan worden in de sancties of dat ook eventuele subsidiekorting daar onderdeel van zou moeten zijn, maar dat komt bij de latere onderdelen van de wetsbehandeling aan de orde en dat laten zij op dit moment dus achterwege.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat dit wetsvoorstel tekortschiet als het gaat om de regels voor de interne organisatie van politieke partijen. Deze leden zijn van mening dat politieke partijen intern democratisch georganiseerd zouden moeten zijn. In hun ogen vormt deze eis een waarborg tegen autocratische neigingen van politici, draagt het bij aan de vormgeving van het publieke debat en is het ook logisch dat politieke partijen de normen van het systeem waarin zij opereren ook zelf uitdragen. Met het voorliggende voorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om partijen die de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat in hun opvattingen of hun werkzaamheden ondermijnen te verbieden. Dat we tegelijkertijd toestaan dat diezelfde politieke partijen deze grondbeginselen in hun eigen organisatie met voeten treden is volgens deze leden onverstandig en inconsistent. Het is een gemiste kans dat de regering dit wetsvoorstel niet aangrijpt om deze grondbeginselen consistent in de wet te verankeren.

Deze leden hebben kennisgenomen van de brief die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de Kamer gestuurd heeft. Zij betreuren het dat de regering geen noodzaak ziet om verdere regels over de interne partijdemocratie op te nemen. Zij hebben hierover nog enkele vragen. De Minister behandelt in de brief vier categorieën bezwaren: het grondwettelijke recht op vrijheid van vereniging, het ontbreken van een gedeelde en gedragen norm over wat het betekent om democratisch georganiseerd te zijn, onduidelijkheid over het daadwerkelijke effect van dergelijke regels op de praktijk en hoe dergelijke regels gehandhaafd moeten worden. Deze leden vragen of de regering hiermee een volledig overzicht heeft gegeven van de bezwaren die zij heeft, of dat er nog andere bezwaren zijn. Als dat tweede het geval is, welke bezwaren zijn dit dan, zo vragen zij.

Deze leden lezen dat de Minister stelt dat voorschriften ten aanzien van de ledendemocratie in strijd zijn met de vrijheid van vereniging. Tegelijkertijd benoemt de brief dat het in een derde van de Europese landen niet mogelijk is een politieke partij op te richten zonder leden te hebben. Artikel 11 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) laat een *margin of appreciation* aan lidstaten waarin zij wel degelijk vereisten kunnen stellen aan de interne organisatie van verenigingen en politieke partijen. Kan de regering dat bevestigen?

Deze leden merken op dat de vrijheid van vereniging geen absoluut recht is. Zo stelt de wet reeds vereisten aan de interne structuur van diverse organisaties. De Mediawet bepaalt dat omroepverenigingen minimaal 100.000 leden moeten hebben en dat deze leden de mogelijkheid hebben om mee te praten over programma's en andere activiteiten van de omroepvereniging. De Wet op de ondernemingsraden bepaalt dat bedrijven en organisaties met meer dan 50 werknemers een ondernemingsraad moeten hebben en dat deze ondernemingsraad bepaalde rechten heeft om mee te beslissen over het reilen en zeilen binnen de organisatie. De Wet medezeggenschap op scholen bepaalt dat scholen een medezeggenschapsraad moeten hebben waarin ouders, leerlingen en medewerkers vertegenwoordigd zijn en verplicht het schoolbestuur hen te betrekken bij besluitvorming. De Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen bepaalt dat alle instellingen in de gezondheidszorg met meer dan tien personeelsleden een cliëntenraad moeten instellen en dat een cliënt of patiënt van een zorginstelling kan meepraten over het beleid via de cliëntenraad. Dit zijn slechts enkele voorbeelden waar de wet eisen stelt aan de democratische interne structuur van organisaties. Kan de regering toelichten waarom deze vereisten wél te verantwoorden zijn in het licht van het grondwettelijke recht op vrijheid van vereniging en vereisten aan politieke partijen niet? Is het gegeven dat politieke partijen een dragende rol hebben in onze democratie niet een extra rechtvaardiging om waarborgen in te bouwen dat deze organisaties zelf ook democratisch georganiseerd zijn?

In de brief schrijft de Minister dat er geen breed gedeelde norm is over wat het betekent om «intern democratisch georganiseerd» te zijn. Deze leden erkennen dat er verschillende vormen zijn om interne democratie uit te werken, maar zijn eveneens van mening dat er wel degelijk een gedeelde basis voor al die uitwerkingen kan worden geformuleerd. Dit is ook waar de motie van het lid Sneller over in de aangekondigde Wet op de politieke partijen minimale materiële vereisten aan de interne partijdemocratie opnemen toe opriep (Kamerstuk 36 600-VII, nr. 20). De interne partijdemocratie moet steunen op twee principes: macht verdelen en invloed van leden garanderen. Denk aan het toelaten van leden en vervolgens betekenisvolle zeggenschap van die leden over het programma, kandidatenlijsten en samenstelling van het bestuur. De precieze invulling mag verschillen tussen partijen, zolang aan de democratische ondergrens voldaan wordt. Erkent de regering dat een dergelijke ondergrens wel geformuleerd kan worden, zo vragen deze leden. Zo niet, hoe rijmt zij dat met het gegeven dat bijna alle politieke partijen in Nederland momenteel aan die ondergrens voldoen? Impliceert dit niet dat al die partijen in de basis een gedeelde opvatting hebben over wat het betekent om intern democratisch georganiseerd te zijn?

De Minister stelt in haar brief dat het onduidelijk is wat de daadwerkelijke effecten zijn van voorschriften voor de interne organisatie. Regels bieden niet de garantie dat er in de praktijk meer interne democratie ontstaat, zo lezen deze leden. Partijen zouden de mogelijkheid hebben om de feitelijke invloed van leden te beperken via bijvoorbeeld een quorum. Deze leden erkennen dat er gradaties zijn in de diepgang van de democratie. Zij wijzen er echter op dat democratie een sterk zelfreinigend en corrigerend karakter heeft. Als leden zeggenschap hebben over de samenstelling van

het bestuur, zouden zij in principe in staat moeten zijn om de regels over besluitvorming aan te passen en daarmee de kwaliteit van de interne democratie te verhogen. Voorschriften zijn wellicht niet een voldoende voorwaarde om bij alle partijen een kwalitatieve interne democratie of rechtsstatelijk gedrag tot stand te brengen, maar creëert wel een voorwaarde om de mogelijkheid daartoe te garanderen. Deze leden vragen de regering om een reflectie op deze redenering. Tot slot stelt de Minister dat het onduidelijk is hoe dergelijke regels gehandhaafd moeten worden. Deze leden zien dit argument slechts beperkt uitgewerkt in de brief. Zij vragen de regering hoe dit argument zich verhoudt tot de reeds bestaande regels ten aanzien van politieke partijen, te weten de duizendledeneis om in aanmerking te komen voor subsidie en de nieuw toe te voegen regels over transparantie. Ziet de regering dezelfde risico's voor handhaving bij deze vereisten? Zo ja, waarom maakt zij daar dan een andere afweging? Waarom zou de op te richten Napp niet in staat zijn deze regels te handhaven?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel politieke partijen verplicht om statuten, procedures en criteria voor kandidaatstelling en bestuurssamenstelling elektronisch openbaar te maken. Deze leden vragen de regering hoe dit voorschrift zich verhoudt tot de vrijheid van vereniging en de ruimte voor partijen om hun interne organisatie zelfstandig in te richten.

Zij vragen de regering om toe te lichten hoe is gewaarborgd dat kleinere en decentrale partijen voldoende ondersteuning krijgen om aan de nieuwe transparantieverplichtingen te voldoen, mede gelet op het risico dat dit voor hen een disproportionele administratieve belasting oplevert. Zij vragen de regering welke gevolgen de voorgestelde regels hebben voor de ruimte van partijen om hun eigen interne cultuur en tradities vorm te geven, bijvoorbeeld waar het gaat om selectieprocedures voor kandidaten die deels informeel verlopen.

Zij vragen in hoeverre de regering verwacht dat het verplicht openbaar maken van interne procedures zal leiden tot juridisering en mogelijke geschilprocedures tussen leden en partijbesturen.

Zij vragen of de regering bereid is te verkennen hoe de nieuwe regels kunnen worden toegepast met voldoende oog voor de schaalgrootte en het karakter van verschillende politieke partijen, mede met het oog op het waarborgen van een gezonde partijcultuur.

Zij vragen hoe de regering onderbouwt dat vergaande transparantie-eisen daadwerkelijk bijdragen aan een sterker vertrouwen in de democratie.

Zij constateren dat de MvT veel nadruk legt op transparantie als voorwaarde voor vertrouwen. Zij vragen of de regering ook risico's ziet dat te veel nadruk op transparantie juist tot wantrouwen of polarisatie binnen partijen kan leiden.

Zij vragen in hoeverre bij de uitwerking van nadere voorschriften in AMvB's rekening zal worden gehouden met de positie van nieuwe partijen die nog geen ervaring hebben met het opstellen van uitgebreide reglementen.

Zij vragen of de regering uiteen kan zetten wat de achtergronden en overwegingen waren en zijn om in het wetsvoorstel niet te kiezen om een minimaal aantal leden verplicht te stellen als voorwaarde voor oprichting van, of functioneren als, politieke partij.

Zij vragen hoe de regering de balans ziet tussen transparantie en de ruimte voor interne deliberatie en vertrouwelijkheid binnen politieke verenigingen, mede in het licht van Europese jurisprudentie over verenigingsvrijheid.

Zij vragen de regering te reflecteren op de mogelijke spanning tussen de rol van politieke partijen als oefenplaatsen voor democratisch ethos en de uniformering die door deze wet kan ontstaan in de inrichting van partijorganisaties.

Zij vragen of is overwogen een gefaseerde inwerkingtreding te hanteren, zodat partijen voldoende tijd krijgen hun interne organisatie in lijn te brengen met de nieuwe eisen.

Zij vragen hoe de Napp gaat toezien op de naleving van deze verplichtingen en hoe hierbij wordt geborgd dat het toezicht proportioneel en ondersteunend is.

Zij vragen hoe wordt voorkomen dat derden zonder enige formele verbondenheid met een politieke partij een stichting of andere rechtspersoon oprichten die activiteiten zegt te verrichten ten bate van die partij.

Zij vragen hoe wordt geborgd dat in zulke gevallen niet onbedoeld sprake is van een neveninstelling die aan de partij wordt toegerekend, terwijl de partij daar zelf geen zeggenschap over heeft.

Zij merken op dat het bestuurswerk binnen politieke partijen in hoge mate afhankelijk is van de vrijwillige inzet van leden. Zij vragen hoe de regering wil voorkomen dat nieuwe regelgeving en extra administratieve lasten leiden tot een verdere afname van het aantal bestuursleden en vrijwilligers. Zij vragen daarnaast welke ondersteunende maatregelen de regering concreet overweegt om het bestuurswerk binnen politieke partijen aantrekkelijk en uitvoerbaar te houden.

De leden van de SP-fractie hebben begrip voor de afweging van de regering om géén verplichte eisen te stellen aan de interne organisatie van politieke partijen. Tegelijkertijd erkennen deze leden dat intern democratische partijen om allerlei redenen wenselijk zijn. Deelt de regering de opvatting dat het wenselijk is als politieke partijen in beginsel intern democratisch zijn georganiseerd? Zo ja, op welke wijze kan dit worden gestimuleerd, zonder dat dit tot juridische verplichtingen leidt? Heeft de regering overwogen om te onderzoeken of een groter deel van de subsidie afhankelijk gemaakt kan worden van ledenaantallen?

De leden van de SGP-fractie steunen de lijn van de regering om af te zien van een wettelijke definitiebepaling en inhoudelijke voorschriften voor de inrichting van politieke verenigingen. Tegelijk merken deze leden op dat, uitgaande van de wettelijke keuze voor de vereniging als rechtsvorm, op grond van het rechtspersonenrecht wel degelijk vragen gesteld kunnen worden of het wezen van de vereniging binnen de huidige regelgeving voldoende recht gedaan wordt. Zo kan onder andere de vraag gesteld worden of een vereniging met slechts een enkel lid als politieke vereniging geregistreerd kan worden en of de functie van de vereniging zoals de regering die beschrijft niet ten minste de aanwezigheid van twee natuurlijke personen als leden vereist. Deze leden zouden hierover graag een duiding vernemen van de regering tegen de achtergrond van de rechtspersonenrechtelijke literatuur. Waarom heeft de regering niet besloten om de kennelijke juridische ondergrens te verduidelijken die past bij de essentie van de vereniging in het kader van de politieke context?

In aansluiting bij het voorgaande vragen deze leden de regering bovendien in te gaan op de verhouding tussen de volledige afzijdigheid ten aanzien van de inrichting van politieke verenigingen en de keuze om ten aanzien van de subsidieverstrekking, die voor partijen van groot gewicht is, wel een ledenvereiste te hanteren en de keuze voor het ondersteuningsvereiste op grond van de Kieswet. Waarom zou het ook bij de registratie van een aanduiding van een politieke verenigingen gelet op het huidige wettelijke kader niet voor de hand liggen een zeer beperkt minimumaantal leden verplicht te stellen? Zou het niet beter aansluiten bij het huidige wettelijke kader om ten aanzien van politieke verenigingen ten minste het aantal leden te vereisen dat past bij het wettelijk verplichte aantal ondersteuningsverklaringen voor elke categorie?

Het is deze leden opgevallen dat de toelichting geen onderbouwing van en verwijzingen biedt naar de stelling dat de transparantievereisten voorzien in een duidelijke behoefte, wat de noodzaak zou zijn en waarom

de vereisten de democratische legitimatie van partijen zou versterken. Kan de regering aangeven waaruit de behoefte aan meer transparantie is gebleken en dat burgers in de huidige situatie een belangrijke bron van onvrede zien? Welke aanleiding is er om te denken dat de huidige praktijk van politieke partijen noopt tot meer regulering? Bovendien vragen deze leden waarop de regering de stelling baseert dat deze vormen van transparantie bijdragen aan het versterken van de legitimiteit van partijen. Richt de onvrede van kiezers zich niet veelal juist op andere aspecten van het functioneren van partijen?

Deze leden vragen of de regering kan toelichten wat de bedoeling is van de verplichting om te beschrijven hoe de procedure voor benoeming in statutaire organen verloopt. Kan de regering bevestigen dat hiermee niet bedoeld is inhoudelijke procedurevoorschriften te verplichten? Klopt het bijvoorbeeld dat de vereniging indien gewenst kan volstaan met de vermelding dat de benoeming tot lid van een adviesraad in bepaalde gevallen door het bestuur kan geschieden zonder een sollicitatieprocedure?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij verder zou kunnen toelichten waar de zorgen van verschillende wetenschappers en de Raad van State rondom het vastleggen van het karakter van politieke partijen zich specifiek op richten en hoe de regering deze weegt.

Daarnaast vragen deze leden de regering om haar terughoudendheid om politieke partijen dwingende maatregelen op te leggen om het democratisch karakter van politieke partij te waarborgen verder toe te lichten met het oog op het feit dat zij wel waardering uit en pleit voor het belang van een democratisch karakter van politieke partijen.

Deze leden zijn benieuwd in hoeverre er ook is gekeken naar wetgeving rondom de interne partijdemocratie van politieke partijen in andere landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland en Portugal. Naar welke landen heeft de regering gekeken? In hoeverre is de wetgeving daar al dan niet meegenomen in dit wetsvoorstel?

Deze leden constateren dat politieke partijen, mede door hun aanwezigheid in lokale besturen en gemeenschappen, diepgeworteld zijn in de Nederlandse samenleving en een essentiële rol spelen in de representatieve democratie en de democratische rechtstaat die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen. Zij zien dit als zeer waardevol. Zij zijn daarom van mening dat politieke partijen zelf ook democratisch georganiseerd dienen te zijn en lezen dat de regering deze mening met haar deelt zoals zij stelt in de eerste paragraaf van hoofdstuk 4.2 van de MvT. Zij vragen de regering daarom waarom de regering alsnog heeft gekozen om geen minimale normen te stellen aan de interne democratie van politieke partijen. Kan de regering dit nader toelichten?

Deze leden vragen of de regering nader kan toelichten op welke wijze het toezicht op de naleving van de transparantieverplichtingen door de Napp wordt vormgegeven. Zij vragen de regering of zij nader kan onderbouwen hoe wordt geborgd dat dit toezicht beperkt blijft tot procedurele en formele controle en niet onbedoeld leidt tot inhoudelijke sturing of beïnvloeding van de interne organisatie van politieke partijen, in het bijzonder in het licht van de vrijheid van vereniging.

Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten in hoeverre bij de implementatie van de transparantieverplichtingen voldoende rekening wordt gehouden met de capaciteit van kleinere en decentrale partijen. Heeft de regering overwogen om de zwaarte van de transparantieverplichtingen te relateren aan de omvang van de betreffende partij?

2. Regels over het verbieden van politieke partijen – hoofdstuk 8 memorie van toelichting (thema: Partijverbod)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de opvatting dat er in een democratische rechtsstaat zeer terughoudend omgegaan moet worden met beperkende maatregelen ten aanzien van het functioneren van politieke partijen, maar dat er gelet op de invloedrijke positie van politieke partijen in een democratische rechtsstaat duidelijke grenzen dienen te zijn om de democratische rechtsstaat te beschermen. Op dit moment zijn er via de «oude» regeling van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in het uiterste geval reeds mogelijkheden om een politieke partij te verbieden. De staatscommissie Parlementair stelsel heeft evenwel begrijpelijkerwijs geadviseerd om een aparte regeling voor het verbieden van politieke partijen te introduceren, omdat de regeling van artikel 2:20 BW eigenlijk niet voldoet. Deze leden lezen in de memorie van toelichting hoe de regering de voorgestelde nieuwe regeling uitlegt. Zij kunnen dit in grote lijnen goed volgen, maar zouden wel graag een nadere toelichting ontvangen in wat het materiële verschil is tussen de nieuwe regeling en de «oude» regeling uit artikel 2:20 BW. Kan de regering met fictieve voorbeelden aangeven in wat voor gevallen de nieuw voorgestelde regeling wel tot een verbod zou kunnen leiden, waar dat onder de huidige regeling niet zou kunnen?

Deze leden lezen in de toelichting «Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert in het geval van een partijverbod een beperkte «margin of appreciation». Deze is daarentegen ruimer wanneer een inmenging op de vrijheid van vereniging minder vergaand is dan een partijverbod, zoals wettelijke voorschriften over de financiering van politieke partijen. Wel houdt het EHRM in zijn oordelen rekening met de inrichting van het politieke stelsel in de aangeklaagde staat. Om te kunnen vaststellen in welke mate een dreiging «sufficiently imminent» is, pleegt het EHRM te bezien welke mate van invloed een politieke partij heeft of kan gaan verkrijgen in het politieke bestel». Verderop lezen zij «Op grond van deze jurisprudentie kan de Hoge Raad meewegen dat vanwege de lage kiesdrempel in Nederland (de kiesdrempel is gelijk is aan de kiesdeler) de toegang tot de politieke arena voor (aspirant)politieke partijen laagdrempelig is, waardoor zij relatief eenvoudig kunnen deelnemen aan het politieke besluitvormingsproces om vervolgens invloed en aanhang te kunnen verwerven en daarmee al in een vroeg stadium een daadwerkelijk en ernstig gevaar kunnen vormen voor de democratische rechtsstaat. In landen waar een kiesdrempel bestaat van drie of vijf procent of nog hoger, is het minder waarschijnlijk dat een (aspirant)politieke partij in een betrekkelijk korte tijd een vergelijkbaar resultaat boekt». Kan de regering, zo vragen deze leden, nader ingaan op wat de verwachting is van hoe volgens de EHRM-criteria naar het Nederlandse stelsel gekeken wordt? Klopt de aanname dat er in Nederland dus sneller dan in andere landen sprake kan zijn een situatie waarin een politieke partij een gevaar vormt voor de democratische rechtsstaat, omdat in ons bestel nieuwe partijen sneller in een invloedrijke positie kunnen komen?

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting van de regering dat, gezien de bijzondere positie van politieke partijen in onze democratie, terughoudendheid past bij het reguleren daarvan. Desondanks delen deze leden ook de opvatting dat partijen die streven de voorwaarden waaronder een democratische rechtsstaat kan functioneren teniet te doen, geen plek mogen hebben in de Nederlandse politiek. Zij vinden dat we onze democratie altijd moeten blijven beschermen. Niet alleen voor dreigingen van buitenaf, maar ook van binnenuit.

Deze leden vragen op welk punt een partijverbod precies kan worden ingesteld volgens deze wet. Kan dat, bijvoorbeeld, wanneer een partij een

antidemocratisch standpunt opneemt in zijn verkiezingsprogramma, of moet dit standpunt dan echt moeten worden verwezenlijkt? En, zo vragen zij, wat gebeurt er met een politieke partij als een of enkele (Kamer)leden van deze partij antidemocratische uitspraken of voorstellen doen? Daarnaast vragen zij hoe de regering willekeur in dit proces wil voorkomen, gezien er geen duidelijke lijn is die kan worden overschreden tot overgegaan wordt tot een partijverbod, maar dat altijd een contextafhankelijke inschatting blijft. Welke criteria worden precies gehanteerd om te bepalen wat een «ernstige aantasting van de democratische rechtsstaat» is?

Tot slot vragen deze leden of er ook voorzien is in een spoedprocedure bij acuut gevaar voor de rechtsstaat. Hoe wordt, als een partij eenmaal verboden is, voorkomen dat deze via andere wegen grote invloed blijft uitoefenen op het maatschappelijk debat, ook als dit (ernstig) ingaat tegen de democratische rechtstaat?

De leden van de NSC-fractie hebben afgelopen maanden de ontwikkelingen in Duitsland gevolgd, waar discussie plaatsvindt over een partijverbod voor de partij Alternative für Deutschland (AfD). Los van de inhoudelijke argumenten voor en tegen is de regeling daar zo ingericht dat een verzoek tot partijverbod alleen kan komen van de regering, de Bondsdag of de Bondsraad. Daarmee lijkt het op de Nederlandse regeling voor het vervolgen van ambtsmisdriven: het optreden tegen politici die grenzen over gaan, moet dan geïnitieerd worden door politici zelf. Deze leden zien hier voor- en nadelen aan, maar vragen aan de regering of deze bekend is met de ontstaansgeschiedenis van de Duitse regeling en actuele inzichten daarover. Kan de regering daarop reageren in relatie tot het nu voorliggende voorstel? Hoe ziet de regering de positie van de verschillende staatsmachten bij het komen tot een voorstel voor een partijverbod? Kan de regering aangeven hoe zij voor zich ziet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, op basis van dit voorstel van wet, omgaat met een verzoek van één van de andere staatsmachten om een verzoek in te dienen?

Deze leden hebben met interesse kennisgenomen van de diverse inbrengen tijdens het rondetafelgesprek dat de commissie Binnenlandse Zaken organiseerde. Zij zijn geneigd om een meer getrapte route naar een partijverbod te verkennen, waarbij eerst herstel mogelijkheden of lichtere sancties dan het partijverbod worden ingezet, zoals een uitsluiting van verkiezingen voor een aantal jaar, waardoor de dreiging voor de rechtsstaat goeddeels kan worden weggenomen. Dit kan voorkomen dat het eerste instrument ook gelijk het zwaarste instrument is. Kan de regering aangeven hoe zij tegen een dergelijk stelsel aankijkt? Is door de regering overwogen zulke mogelijkheden in de wet op te nemen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Deze leden lezen in paragraaf 8.5 van de MvT dat lichtere sancties mogelijk zijn, zoals het intrekken van zendtijd voor politieke partijen of het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de Wpp. Kan de regering aangeven hoe dat zich verhoudt tot een (dreigende) aantasting van de beginselen van de rechtsstaat, zoals beschreven in artikel 139 van de wet? Zijn dit daadwerkelijk opeenvolgende maatregelen die met de ernst van overtreding meebewegen? Of zijn het parallelle sancties voor verschillende (soorten van) overtredingen? Hoe heeft een partij, waarvoor de procureur-generaal een verzoek doet tot een verbod, gelegenheid om daarover een zienswijze te geven of om het verzoek te bestrijden? Is dit onderdeel van het onderzoek van de procureur-generaal?

Deze leden maken zich zorgen dat een vraagstuk van een partijverbod lang «boven de markt» kan blijven hangen. Dat is buitengewoon onwenselijk. Als er reden is om een partij te verbieden, dan moet dat voor de betreffende partij en haar kiezers snel duidelijk worden. Ook de stabiliteit van het landsbestuur is daarmee gediend. Kan de regering

aangeven hoe zij de doorlooptijd van een partijverbod voor zich ziet vanaf het moment dat de eerste signalen dat een partij een daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor de rechtsstaat vormt tot het moment dat een partij daadwerkelijk verboden zou worden? Zijn er mogelijkheden (juridisch of praktisch) om te sturen op een zo kort mogelijke doorlooptijd? Heeft een hoger beroep bij het EHRM een opschortende werking op een eventueel partijverbod?

Deze leden constateren dat de grondslag voor een partijverbod zeer open geformuleerd wordt met een niet-limitatieve opsomming van gronden. Dat biedt in potentie gelegenheid tot misbruik of tot een verwijt van willekeur. Dat is voor geen van de betrokken organen en partijen wenselijk. Kan de regering een aantal voorbeelden geven van grondbeginselen buiten die genoemd in artikel 139, tweede lid, van de Wpp op grond waarvan tot een verbod gekomen zou kunnen worden? Tijdens het rondetafelgesprek kwam ook de mogelijkheid van samenloop met strafrechtelijk onderzoek naar voren. Zouden ernstige strafbare feiten, zoals corruptie, ook een reden kunnen zijn om te spreken van het bedreigen van de grondbeginselen van de rechtstaat, in dit geval bijvoorbeeld de democratische besluitvorming? Zou volgens de regering in zo'n geval een verbod op grond van het BW meer voor de hand liggen of juist op grond van de Wpp? Hoe is de samenloop van dergelijke juridische procedures, waarbij de Wpp minder beroepsmogelijkheden kent?

Deze leden maken zich zorgen over buitenlandse inmenging in onze samenleving, als onderdeel van hybride oorlogsvoering. Heeft de regering overwogen om van buitenlandse inmenging of beïnvloeding een aparte grondslag te maken voor een mogelijk partijverbod? Is er in het buitenland (los van regels over giften en leningen) sprake van regelgeving op deze grond? Verzet het EHRM zich daartegen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering ervoor kiest om de Napp geen eigen rechtspersoonlijkheid te geven. De regering vindt dit, zo lezen zij, niet noodzakelijk. Zij wijzen erop dat het wellicht niet noodzakelijk is, maar wel verstandig kan zijn. Voor hen is het van belang dat de Napp een onafhankelijk autoriteit is, met voldoende afstand tot de Minister. Zij vragen de regering om dit besluit nader toe te lichten.

Deze leden hebben ook enkele vragen over de benoeming van de leden van de Napp. In het voorstel vindt benoeming plaats door de Kroon, *de facto* dus door de Minister. De Raad van State adviseert een onafhankelijke benoemingscommissie, de regering wijst dat af omdat «de introductie van een onafhankelijke benoemingscommissie geen extra waarborgen zou toevoegen aan de selectieprocedure». Waar baseert de regering dit op, zo vragen deze leden. Het argument dat leden van de benoemingscommissie ook door de regering benoemd worden vinden deze leden niet doorslaggevend. Dit voegt toch juist een extra waarborg van onafhankelijkheid toe, door het vergroten van de afstand tussen de Minister en de leden van de Napp? Welke andere benoemingswijzen heeft de regering overwogen en waarom zijn deze niet gekozen? Waarom is er bijvoorbeeld niet voor gekozen om leden te benoemen via een voordracht van de Tweede Kamer, zoals bij leden van de Algemene Rekenkamer? Deze leden verwijzen in dit kader naar de aangenomen motie van de leden Sneller en Den Boer over de benoemingsprocedures voor de belangrijkste democratische instituties (Kamerstuk 35 300-VII, nr. 25). De voorgestelde benoemingswijze is niet in lijn met deze motie. Zij verzoeken de regering om deze motie te betrekken bij haar beantwoording op bovenstaande vragen.

Een aantal sanctiebevoegdheden komt te liggen bij de Napp, maar niet allemaal. Zo krijgt de rechter de mogelijkheid om een tijdelijke ontzegging op de aanspraak op subsidie bij een strafrechtelijke veroordeling op te leggen. Er is herhaaldelijk gepleit om de sancties een bepaalde mate van

oplopendheid te geven. Dat sluit aan bij de gedachte dat een partijverbod een ultimatum remedium zou moeten zijn. Op het moment dat de mogelijkheid om voorliggende sancties op te leggen bij verschillende autoriteiten is belegd kan dat afbreuk doen aan de logica achter de opbouw van sancties. Hoe kijkt de regering hiernaar en op welke manier beoogt zij de coherentie van de sanctieladder te behouden, zo vragen deze leden.

Zij lezen in de toelichting dat het mogelijk wordt om een partij te verbieden wanneer sprake is van doelstellingen of werkzaamheden van een politieke partij die gericht zijn op het ondermijnen of afschaffen van de democratische rechtsstaat. Verderop lezen zij dat, vanwege de samenhang tussen doelstellingen en gedragingen, deze in de praktijk in samenhang beoordeeld worden. Zij merken op dat politieke partijen zelden het afschaffen van de democratische rechtsstaat als expliciete doelstelling zullen opnemen in bijvoorbeeld hun partijprogramma. Sterker nog, de voorstellen die de democratische rechtsstaat kunnen beschadigen worden vaak gepresenteerd als voorstellen om de democratie te redden. Zij vragen daarom hoe de wetgever de term «doelstellingen» begrijpt. Gaat het hierom om expliciete doelstellingen of kan de doelstelling ook blijken uit de gedragingen. Aangezien de toelichting doelstellingen of werkzaamheden benoemt als verbodgrond, is het zo dat slechts de aanwezigheid van één van de twee voldoende kan zijn voor een verbod? Deze leden lezen dat de doelstellingen of werkzaamheden van politieke partijen aanleiding kunnen zijn voor een partijverbod. Wat verstaat de regering hier onder «politieke partij»? Ziet dat enkel op de verkozen volksvertegenwoordigers of ook op het partijbestuur, kandidaten op de lijst ten tijde van verkiezingen, bestuurders van neveninstellingen en eventueel de leden van deze partij? Deze leden wijzen hierbij op de in de toelichting aangehaalde waarborgen van het EHRM, waar wordt gesproken over «partijleider(s)». Ziet het voorstel van de regering erop om aan te sluiten bij die jurisprudentie of hanteert zij een andere definitie? Deze leden lezen in de toelichting dat een partijverbod volgens de richtlijnen van de Venetiëcommissie een ultiem middel moet zijn. Ook de staatscommissie-Remkes en de procureur-generaal bij de Hoge Raad adviseren om het partijverbod onderdeel te laten zijn van een escalatieladder. Op welke manier is daar in de huidige vormgeving van de wet gehoor aan gegeven? Het hebben van een ultiem middel veronderstelt voorliggende voorzieningen, het liefste in een soort escalatieladder. Hiertoe is ook herhaaldelijk door diverse experts opgeroepen. Een belangrijk aspect van de dreiging van escalatie is dat de persoon die hiermee in bedwang gehouden dient te worden zich bewust is van wat er kan gebeuren op het moment dat deze zich niet aan de regels houdt en dat er een zekere mate van opbouw van de zwaarte van de sancties is. Wat zijn die voorliggende voorzieningen, op welke manier is daar sprake van een opbouw van zwaarte en op welke manier is voorzien dat die escalatieladder ook consequent op dezelfde manier gevolgd wordt? De procureur-generaal bij de Hoge Raad schreef hierover in zijn bijdrage voor het rondetafelgesprek aangaande de Wpp: «Het is wenselijk in het wetgevingstraject verder te verduidelijken dat en op welke wijze voor de toepassing van art. 139 Wpp daadwerkelijk een hogere drempel geldt dan bij de toepassing van art. 2:20 BW.» Deze leden vragen de regering om hierop te reageren.

Zij lezen dat een partijverbod geen gevolgen heeft voor het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging. Zij begrijpen dat; volksvertegenwoordigers hebben immers een mandaat van de kiezer. Zij vragen de regering te bevestigen dat, mochten deze volksvertegenwoordigers met het overtreden van de regels die aanleiding geven tot een partijverbod ook een ambtsmisdrijf plegen, de procureur-generaal bij de Hoge Raad wel tot vervolging van deze volksvertegenwoordigers over kan gaan. Tevens wijzen deze leden erop dat het lastig te rijmen is dat de volksvertegen-

woordigers van een verboden partij wél als fractie op georganiseerde wijze hun werkzaamheden binnen de volksvertegenwoordiging zouden kunnen voortzetten. Deelt de regering die opvatting? Zo ja, welke consequenties zou een partijverbod dan moeten hebben voor volksvertegenwoordigers die reeds namens die partij verkozen zijn?

Deze leden merken op dat de regering een niet-limitatieve lijst geeft van grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Zij hebben begrip voor de wens van de regering om verdere invulling te geven aan dit begrip. Zij zouden graag extra onderbouwing zien van de keuze voor juist deze vijf voorbeelden. Zij vragen de regering welke andere grondbeginselen zijn overwogen en waarom deze niet gekozen zijn. Zij vragen de regering om in haar antwoord de bijdrage van professor Ingrid Leijten voor het rondetafelgesprek over de Wpp te betrekken.

Deze leden vernamen in het nieuws dat in Duitsland de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) een verzoek heeft ingediend bij de regering om een procedure te starten die moet uitmonden in een verbod op de partij AfD. Deze leden vragen de regering om te bevestigen dat het voorliggende wetsvoorstel geen mogelijkheden bevat waarmee de regering de procureur-generaal de opdracht kan geven tot het starten van een onderzoek. Als dit wel het geval is, vragen zij of de Minister de risico's van een dergelijke handelsmogelijkheid kan schetsen.

De leden van de CDA-fractie onderstrepen het uitgangspunt dat een partijverbod een laatste redmiddel is. Deze leden vragen de regering hoe in de praktijk wordt beoordeeld of een verbod echt de enige optie is, mede gezien het feit dat Nederland geen constitutioneel hof kent, waarnaar de MvT wel verwijst.

Zij vragen of de regering inzichtelijk wil maken welke afwegingen eraan ten grondslag liggen om in het wetsvoorstel niet te kiezen voor een minimum aantal leden als reden voor een partijverbod.

Zij vragen waarom is gekozen voor de Hoge Raad als exclusief bevoegde rechterlijke instantie en hoe is geborgd dat daarbij voldoende feitelijke beoordeling plaatsvindt.

Zij vragen hoe in de beoordeling rekening wordt gehouden met de context van uitspraken of gedragingen van partijvertegenwoordigers, bijvoorbeeld op sociale media.

Zij vragen hoe de regering beoordeelt of en wanneer het passief laten gebeuren van schadelijke activiteiten, zoals de massale verspreiding van nepnieuws, een toerekenbare werkzaamheid van de partij wordt.

Zij vragen hoe de regering de risico's op strategisch procederen en politisering van het partijverbod inschat en hoe hiertegen waarborgen zijn ingebouwd.

Zij vragen hoe wordt geborgd dat ook in geval van een verzoek tot verbod de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van politieke activiteit maximaal worden gerespecteerd.

Zij vragen hoe bij de verdere behandeling en uitvoering van dit wetsvoorstel wordt geborgd dat het aansluit bij Europese jurisprudentie over partijverboden, zoals het Europees Hof in de zaak-Refah Partisi heeft geformuleerd.

Zij vragen hoe de regering verwacht dat de overgang van artikel 2:20 BW naar de nieuwe regeling bijdraagt aan een toekomstbestendige en duidelijke rechtsgrondslag voor ingrijpen in politieke partijen.

Zij vragen welke concrete criteria de regering hanteert om te bepalen wanneer er sprake is van een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van de democratische rechtsstaat.

Zij vragen hoe bij de toepassing van een partijverbod wordt gewaarborgd dat de beginselen van de democratische rechtsstaat zelf niet onder druk komen te staan.

Zij vragen of de regering heeft overwogen om naast het partijverbod andere, lichtere maatregelen mogelijk te maken, zoals het tijdelijk opschorten van subsidie of het verplicht aanpassen van statuten. Zij vragen hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot artikel 11 van het EVRM en de eisen die daaruit volgen voor het beperken van verenigingsvrijheid.

Zij vragen hoe bij de uitvoering voldoende aandacht blijft voor de maatschappelijke functie van politieke partijen als bemiddelaar tussen burger en staat.

Zij vragen hoe de regering waarborgt dat de regeling niet disproportioneel uitpakt voor partijen met een sterk ideologisch profiel, die vanuit hun politieke missie scherpe kritiek op staatsinstellingen uiten.

Zij vragen hoe de bijzondere positie van politieke partijen als oefenplaatsen voor democratisch ethos en politieke verantwoordelijkheid wordt meegewogen bij de proportionaliteitsafweging.

Zij vragen hoe bij toepassing van deze regeling rekening wordt gehouden met de rol van politieke partijen in het vormen van moreel en politiek besef, ook waar het gaat om opvattingen die door een groot deel van de samenleving worden afgewezen.

Deze leden vragen hoe het toezicht door de Napp is ingericht om te voorkomen dat signalen van vermeende dreiging onnodig escaleren tot verzoeken tot partijverbod.

Zij vragen hoe de regering rekening houdt met het risico dat een partijverbod onbedoeld kan bijdragen aan verdere polarisatie of een martelaarseffect.

Zij constateren dat niet helemaal duidelijk is hoe de wet omgaat met nevenafdelingen zoals jongerenorganisaties. Enerzijds staat in artikel 139 dat deze onder de regeling vallen, maar anderzijds lijkt het erop dat ook het algemene artikel 2:20 BW nog gebruikt kan worden.

Zij vragen of de regering kan uitleggen waarom beide routes open blijven en of dat niet juist voor onduidelijkheid zorgt.

Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet om te voorkomen dat de behandeling van een partijverbod door de rechter onnodig politiek wordt belast.

Zij vragen op basis van welke duidelijke toetsingscriteria de rechter concreet kan bepalen of een partij doelstellingen heeft die als ondemocratisch of antirechtsstatelijk moeten worden gekwalificeerd, mede ter voorkoming van rechtsonzekerheid en grijze gebieden.

Volgens de leden van de SP-fractie is een partijverbod een vergaande inperking. Het is daarom van groot belang dat dit middel alleen wordt ingezet als ultieme remedie en enkel als de democratische rechtsstaat niet op een andere manier beschermd kan worden. Deze leden zijn het ermee eens dat de lat voor een verbod op een politieke partij hoger moet liggen dan de norm zoals neergelegd in artikel 2:20 BW. Dit wetsvoorstel zet daarin een juiste stap door politieke partijen als aparte categorie te behandelen. Tegelijkertijd roept dit de vraag op of het voorstel wel genoeg waarborgen bevat voor een juiste toepassing. Voordat er wordt overgegaan op een verbod, zouden er andere maatregelen genomen kunnen worden om partijen in de gelegenheid te stellen zich aan te passen. Is de regering bereid om de zogenaamde «escalatieladder» explicieter te maken in de MvT? Welke interventies acht de regering gepast vóórdat wordt overgegaan op een algeheel partijverbod? Deze leden constateren dat in het tweede lid van artikel 139 gekozen is voor een niet-limitatieve opsomming van omstandigheden waarin een verbod aan de orde zou kunnen zijn. Wat is de reden geweest om te kiezen voor een niet-limitatieve opsomming? Is de regering het ermee eens dat een niet-limitatieve opsomming slechts schijnzekerheid biedt en spanning kan opleveren met het legaliteitsbeginsel?

De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat een specifieke regeling voor het verbieden van politieke partijen meerwaarde kan hebben, gelet op de bijzondere aard en positie van politieke partijen en de duidelijkheid en bescherming die daarbij gewenst zijn. Het is deze leden nog niet duidelijk waarin vanuit het perspectief van de extra bescherming van politieke verenigingen volgens de regering precies de meerwaarde gelegen is van het voorstel. Welke elementen van het voorgestelde eerste lid van artikel 139 zouden volgens de regering meerwaarde bieden boven het toepassen van het huidige artikel 2:20 BW op politieke verenigingen? Deze leden zijn van mening dat het toevoegen en centraal stellen van de beginselen van de democratische rechtsstaat in plaats van de democratische rechtsstaat als zodanig het wetsvoorstel diffuser en kwetsbaarder maakt en leidt tot minder duidelijke bescherming dan op grond van artikel 2:20 BW geboden wordt. Immers, beginselen hebben bij uitstek ook een plaats in de sfeer van de ideeën, waarin men fundamenteel van inzicht kan verschillen, terwijl de democratische rechtsstaat als zodanig meer ziet op de concrete praktijken die uit ideeën voortvloeien en waarbij het wetsvoorstel eerst en vooral een bescherming zou moeten bieden tegen daadwerkelijke bedreigingen. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Zij constateren dat de regering in het nader rapport niet ingaat op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om het bestanddeel over de grondbeginselen helemaal te schrappen met het oog op een onbedoelde verbreding van de verbodsgrond. Zij merken op dat de wijziging van de regering nog onvoldoende recht doet aan deze kritiek, mede gezien het feit dat in de toelichting nog steeds een enkel beginsel als grondslag voor verbod kan gelden.

Deze leden vinden het onbevredigend dat de regering ten aanzien van een zo belangrijk concept als de democratische rechtsstaat blijft kiezen voor een niet uitputtende lijst van beginselen. Welke duidelijkheid zou deze regeling moeten bieden nu de regering terecht heeft aangegeven dat van een verzwaarde stelplicht voor de niet genoemde elementen geen sprake kan zijn. Deze leden vragen ook waarom het in het licht van de algemene bepaling in de Grondwet niet voor de hand ligt om de nadere duiding van beginselen achterwege te laten. Waarom kan het niet aan de rechter worden overgelaten om in de gegeven omstandigheden de kenmerken van de democratische rechtsstaat te duiden?

Deze leden vragen of de regering nader wil duiden welke ruimte zij ziet voor burgers om actief te pleiten voor verandering van een andere inrichting van het staatsbestel in het licht van de concreet genoemde beginselen. Deze leden constateren dat het in strijd zou zijn met belangrijke vrijheden zoals de meningsuiting en vergadering om fundamentele discussies te voeren over staatkundige onderwerpen en om medeburgers op vreedzame wijze te mobiliseren voor veranderingen. Als concreet voorbeeld wijzen deze leden op een mogelijk voorstel om een meer aristocratisch staatsbestel in te voeren waarin geen sprake is van de traditionele, periodiek verkozen volksvertegenwoordiging en waarin besluitvorming op basis van referenda een belangrijke rol vervult. Is het bepleiten van dit model volgens de regering ontoelaatbaar wegens strijdigheid met de beginselen van periodieke verkiezingen en democratische besluitvorming of moet sprake zijn van ongeoorloofde methoden om het doel te bereiken?

Deze leden constateren dat de beperking van het partijverbod tot politieke verenigingen ertoe leidt dat burgers die met een blanco lijst deelnemen aan de verkiezingen niet door het verbod geraakt worden. Deze leden zijn niet overtuigd door de reactie van de regering dat dit gelet op de praktijk tot op heden geen risico zal vormen dat bepaalde initiatieven buiten bereik van het partijverbod zullen vallen. Zij wijzen erop dat het wetsvoorstel dat nu aanhangig is voor wat betreft het partijverbod ziet op een bijna theoretische situatie, aangezien een verbod al decennia niet is voorgekomen. Dat schept volgens hen de verantwoordelijkheid om

theoretisch goed te doordenken wat mogelijke risico's zijn en daarbij niet teveel te vertrouwen op de bekende praktijk. Zij vragen waarom het juist voor initiatieven die onder het bereik van een partijverbod zouden kunnen vallen uit strategische overwegingen niet erg interessant kan zijn in plaats van nadelig om juist niet als een geregistreerde beweging uit te komen, maar in contrast met bestaande partijen profiel te maken door te volstaan met een lijstnummer. Is dit risico niet meer reëel dan in de bestaande situatie doordat betrokkenen weten dat het voorgestelde partijverbod dan niet op hen van toepassing zal zijn?

Deze leden vragen of de regering het verschil tussen politieke verenigingen en blanco lijsten wil overwegen vanuit het belang van de rechtsgelijkheid. Deze leden vragen of het klopt dat verenigingen die niet als geregistreerde lijst deelnemen aan de verkiezingen anders dan de politieke verenigingen gewoon onder de regeling van artikel 2:20 BW vallen. Zij vragen of regering onderkent dat zulke verenigingen in de praktijk ondanks het ontbreken van een registratie op een manier campagne kunnen voeren die voor burgers nauwelijks verschil maakt met gevestigde partijen. Is het gelet op de bedoeling van het wetsvoorstel wenselijk en is het juridisch houdbaar dat de meer informele initiatieven onder ander regime behandelen worden terwijl zij wat betreft de verschijningsvorm nauwelijks verschillen?

Deze leden vragen of de regering ook varianten overwogen heeft waarin de procedure met een specifieke regeling wordt verkort ten opzichte van de situatie onder artikel 2:20 BW, maar waarin niet zo rigoureuus wordt afgeweken als in het wetsvoorstel. Deze leden wijzen erop dat de mogelijkheid is aangedragen om bijvoorbeeld in twee instanties rechterlijke toetsing mogelijk te maken. Ook vragen zij hoe de regering het risico weegt dat partijen door het wetsvoorstel nog meer gestimuleerd worden om een zaak bij het EHRM aanhangig te maken, waarbij bekend is dat het vijf jaar kan duren voordat er een uitspraak komt.

Deze leden vragen of het klopt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad alleen bijstand kan vragen in situaties waarin een strafrechtelijke procedure gaande is. Waarom vindt de regering het niet belangrijk dat in alle gevallen, gelet op de aard van de problematiek, de extra bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (OM) ter beschikking staan en waarom is er niet voor gekozen de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij het OM te beleggen?

Deze leden vragen of de regering wil ingaan op de mogelijkheden voor de procureur-generaal om naast informatie van het OM ook informatie van de veiligheidsdiensten te verkrijgen. Hoe wordt verzekerd dat in deze bijzondere zaken alle relevante signalen ter beschikking staan om een adequaat oordeel te kunnen vellen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bij het opstellen van dit wetsvoorstel ook heeft overwogen om de politieke partij als entiteit toe te voegen aan de Nederlandse Grondwet? Hoe weegt de regering het dat politieke partijen niet verankerd zijn in de Grondwet?

Zij vragen de regering of en in welke mate er is gekeken naar wetgeving rondom het verbieden van politieke partijen in andere landen (bijvoorbeeld Duitsland). Op welke wijze is wet- en regelgeving uit andere landen meegewogen in de formulering van voorliggend wetsvoorstel?

Deze leden constateren een verschil tussen het verbodscriterium in voorliggend wetsvoorstel en het criterium in artikel 2:20 BW. Zij vragen de regering waarom zij hiervoor gekozen heeft en hoe de criteria in het wetsvoorstel zich verhouden tot de criteria in artikel 2:20 BW. Zij vragen de regering om nader in te gaan op de kritiek van de Raad van State of het criterium «daadwerkelijke en ernstige bedreiging» – gelet op de rechtspraak van het EHRM – als stringenter moet worden beschouwd dan «ontwrichting» in het BW.

Deze leden constateren dat het wetsvoorstel in artikel 139, tweede lid, Wpp een niet-limitatieve opsomming geeft van de fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat. Zij vragen de regering hoe zij de risico's van een te ruime of vage uitleg van het verbodscriterium beoordeelt en waarom zij er niet voor heeft gekozen de opsomming alsnog limitatief of normatief scherp te formuleren na de zorgen die de Raad van State heeft geuit over de opsomming zoals deze nu in het wetsvoorstel staat. Ook vragen zij de regering waarom zij heeft gekozen om sommige grondbeginselen wel en andere grondbeginselen niet op te nemen in de opsomming en waarom er dan gekozen is voor deze grondbeginselen. Zij voorzien een verkapte verzwaarde motivatieplicht voor de niet opgenomen grondbeginselen en vragen zich af of de regering deze ook voorziet. Zo niet, waarom niet?

Deze leden erkennen het belang van het beschermen van fundamentele rechten binnen de democratische rechtsorde, maar wijzen ook op het belang van het kunnen bekritisieren of betwisten van bepaalde grondrechten zonder dat dit meteen gezien moet worden als het ondermijnen van de democratische rechtstaat. Zij vragen de regering hoe voorkomen wordt dat legitieme politieke of morele standpunten ten onrechte aanleiding kunnen zijn voor de procedure richting een partijverbod. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel geen voorziening kent voor beroep of herziening na een partijverbod en dat enkel de Hoge Raad bevoegd is in eerste en enige aanleg. In het geval van een onrechtmatig verbod resteert voor de betrokken partij uitsluitend de gang naar het EHRM, waarvan bekend is dat de procedure lang kan duren. Zij vragen hoe deze trage rechtsgang zich verhoudt tot het argument van de regering dat een procedure bij de Hoge Raad gekozen is om partijen en betrokkenen juist snel duidelijkheid te verschaffen. Zij vragen de regering of zij overweegt om alsnog een correctiemechanisme op nationaal niveau in te bouwen.

Deze leden vragen of en op welke wijze bij de vormgeving van de verbodgrond uitgewerkt in artikel 139 van het wetsvoorstel rekening is gehouden met internationale normen rond politieke partijen, waaronder de aanbevelingen van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Deze leden vragen de regering welke rol de GRECO-aanbevelingen zullen spelen in het werk van de Napp. Zal de Napp expliciet de taak gegeven worden om GRECO-aanbevelingen te volgen en te rapporteren over de naleving daarvan binnen Nederlandse politieke partijen?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 7

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering bij onderdeel a specifiek ingaat op het indienen van een subsidieaanvraag bij de overheid en het toezicht van de Napp daarop, terwijl de bedoeling van de regeling juist meer algemeen gericht lijkt te zijn op de transparantie richting burgers over de inrichting van partijen.

Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat met de samenstelling van de organen uitsluitend bedoeld is de namen van de personen die deel uitmaken van het orgaan. Zij vragen hoe bij deze verplichting rekening gehouden is met het recht op privacy en het belang van personen om hun gegevens niet algemeen toegankelijk op een website vermeld te zien.

Artikel 139

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het aantoonbaar oneigenlijk of onjuist aanvechten van een verkiezingsuitslag als onderdeel benoemt van het voorgestelde partijverbod. Deze leden wijzen erop dat

dit aanvechten juist binnen de kaders van de democratische rechtsstaat zal moeten geschieden, namelijk via een juridische procedure. Het is de rechter die dan, uitgaande van het oordeel van de regering, eenvoudig zal kunnen vaststellen dat sprake is van onjuist of oneigenlijk aanvechten. Het partijverbod roept bij zulke situaties fundamentele vragen op indien betrokkenen zich volledig conformeren aan de geldende juridische kaders.

De voorzitter van de commissie,
De Vree

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Haas